



مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية

مجلة علمية فصلية محكمة

العددان الأول والثاني 1991

قائمة محتويات

١- تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ او بالاحرى الحاجه لوضع دستور جديد

د/ محمد رفعت عبد الوهاب

٢- تطور النظام النقدى الدولى واثره على الاتفاقيات الدولية فى مجال القانون الجوى و البحرى.

د/ محمد فريد العرينى

٣- الجانب الانسانى للادارة العامة فى الادارة العامة الاسلامية و الحديثة.

د/ عبد الغنى بسيونى

د/ سامى جمال الدين

٤- الطعون الانتخابية

د/ هانى دويدار

٥- عقد تحصيل الديون التجارية

٦- نظام الانتخاب الفردى و نظام الانتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى.

د/ ابراهيم عبد العزيز شيحا

بسم الله الرحمن الرحيم

تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ أو بالأحرى الحاجة لوضع دستور جديد

بقلم : أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب

أستاذ ورئيس قسم القانون العام

بكلية حقوق الاسكندرية

دستور جمهورية مصر العربية الدائم النافذ منذ موافقة الشعب في الاستفتاء بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، يحتاج لتعديلات عديدة كشفت عنها تجارب التطبيق والممارسة السياسية خلال الفترة التي تلت نفاذه حتى الآن .

ويلاحظ أن وصف الدستور بصفة الدستور الدائم إنما هو في حقيقته غير دقيق ، ذلك أنه لا يوجد دستور دائم بالمعنى القانوني للكلمة . فالفقه الدستوري يتجه في غالبته العظمى إلى انعدام القيمة القانونية لتحريم تعديل أى دستور . لأن تحريم تعديل أى دستور يتنافى مع السيادة الشعبية ، ويتضمن فرض ارادة الأغلبية الشعبية عند وضع الدستور على الشعب في أجياله اللاحقة . ثم أن تحريم التعديل يتنافى مع مقتضيات التطور . وفي الحقيقة أن وصف الدستور بالدائم لم يكن يتضمن في ذهن واضع مشروع الدستور هذا المعنى المتطرف ، بل كان المقصود بالدوام الاستقرار والثبات ، حيث عرفت مصر قبل دستور ١٩٧١ دساتير مؤقتة تمثلت في دستور ١٩٥٨ عقب وحدة مصر وسوريا ، ثم دستور ١٩٦٤ المؤقت عقب الظروف التالية للانفصال والتحول الاشتراكي للدولة .

ثم ان دستور ١٩٧١ قد طرأ عليه تعديل هام بناء على الاستفتاء الذي تم بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠ طبقاً للمادة ١٨٩ من الدستور ، وتضمن هذا التعديل عدة مواد من الدستور من أبرزها المادة

الخامسة التى الفت الاتحاد الاشتراكى العربى كحزب واحد وأحلت محله نظام تعدد الأحزاب ، والمادة الثانية التى اعتبرت مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع بعد أن كانت مجرد مصدر رئيسى بين مصادر أخرى رئيسية . وكذلك المادة ٧٧ التى أصبحت بعد تعديلها تجيز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى من غير تحديد ، بعد أن كانت فى الماضى تشترط أن تكون إعادة الانتخاب لمدة واحدة فقط ومتصلة . وأخيرا نشير إلى اضافة فصل جديد فى الدستور ينظم مجلس الشورى لأول مرة ، بالإضافة إلى فصل جديد آخر خاص بسلطة الصحافة .

هذه التعديلات التى تضمنها استفتاء ٢٢ مايو ١٩٨٠ تطبيقا للمادة ١٨٩ ليست بالقليلة . ومع ذلك نحن نرى مع غير قليل من آراء الفقه الدستورى المصرى أن التجربة السياسية فى مصر أصبحت تتطلب تعديلات أخرى تتميز بأهميتها وخطورتها ، من حيث أنها جذرية وتتصل بجوهر نظام الحكم الذى أقامه الدستور. ونرى أنه من الأفضل بالنظر لخطورة وتعدد هذه التعديلات التى سنشير إليها ، من الأفضل أن يتم انشاء دستور جديد كما سنشير فيما بعد .

وفىما يلى تلك التعديلات التى نرى أهمية ادخالها على دستور

- : ١٩٧١

أولا ، فيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية ،

جمع دستور ١٩٧١ بين بعض خصائص النظام البرلمانى وبعض خصائص النظام الرئاسى . فقد أخذ من النظام البرلمانى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التى تتكون من طرفين هما رئيس الجمهورية والحكومة ، كما أخذ بمبدأ التعاون والرئاسة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ولكن الدستور لم يأخذ بالنظام البرلمانى خالصا ، إذ خرج عليه فى شأن دور وسلطات رئيس الجمهورية وأخذ فى شأنها ببعض خصائص النظام الرئاسى كما هو مطبق بشكل كامل فى الولايات المتحدة الأمريكية . فليس

الجمهورية فى دستور ١٩٧١ يتمتع باختصاصات وسلطات واسعة ، يمارس معظمها منفردا بمقتضى قرارات جمهورية تحمل توقيع وحده دون مشاركة الحكومة أو هيئة الوزارة . حقيقة هناك اختصاصات مشتركة يمارسها الرئيس بالاشتراك مع الحكومة أو هيئة الوزارة وهى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها (المادة ١٣٨ من الدستور) ، وكذلك تعيين الموظفين وعزلهم ، وأخيرا اقتراح القوانين على مجلس الشعب . وهناك من ناحية أخرى اختصاصات يمارسها مجلس الوزراء حددتها المادة ١٥٦ من الدستور . ولكن باقى الاختصاصات والصلاحيات المقررة للسلطة التنفيذية ، الأكثر أهمية على الاطلاق والأكبر نطاقا وحجما قد حجزها الدستور لرئيس الجمهورية ليمارسها دستوريا بصورة منفردة واستقلالاً عن الحكومة : وهى سلطة الرئيس فى قيادة القوات المسلحة وإبرام المعاهدات ، وفى العفو عن العقوبة ، وفى دعوة مجلس الشعب للانعقاد فى دوراته العادية واجتماعاته الاستثنائية ، وسلطته فى الاعتراض على القوانين وفى حل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب . والأكثر خطورة وأهمية هى سلطة الرئيس المنفردة فى اصدار كافة اللوائح الأساسية ، كاللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح الضبط ، وأيضا وبالذات القرارات بقانون بناء على تفويض من مجلس الشعب (مادة ١٠٨ من الدستور) والقرارات بقانون فى حالة الضرورة أثناء غياب مجلس الشعب . هذا بالإضافة إلى انفراد الرئيس بسلطة اعلان حالة الطوارئ ، وعلان تطبيق المادة ٧٤ وإتخاذ الاجراءات السريعة التى تخولها عند حدوث الاخطار الدستورية التى حددتها .

وقد ذهب رأى فى الفقه إلى أن تلك السلطات الكبيرة يجب ألا يمارسها الرئيس منفردا رغم ظاهر النصوص ، وإنما يجب أن تكون ممارستها بواسطة الحكومة أو بالمشاركة معها . ولكن للأسف هذا الرأى لا يمكن أن يسود ازاء صراحة نصوص الدستور التى لا تحتمل هذا التفسير بأى حال . بدليل أنه حيث اراد الدستور المشاركة الحقيقية بين الرئيس والحكومة نص على ذلك صراحة ، ومثال هذا المادة ١٣٨ التى نصت على أن يشترك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء فى

وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . وهو ما أكدته المادة ١٥٦ التى تصدت لبيان اختصاصات الحكومة . أما باقى الاختصاصات التى أشرنا إليها وهى كثيرة جدا لم يشر فيها الدستور إلى تلك المشاركة . وهناك دليل آخر على ارادة المشرع الدستورى فى انفراد الرئيس بممارستها ، وهو أن المادة ١٤٤ من الدستور بشأن إصدار الرئيس للوائح التنفيذية أشارت صراحة إلى إمكانية تفويض الرئيس لغيره فى سلطة اصدارها ، مما يعنى بمفهوم المخالفة عدم امكانية هذا التفويض أو المشاركة فى غير اللوائح التنفيذية . وأخيرا مما يؤكد فى النهاية انفراد رئيس الجمهورية بممارسة تلك السلطات التى اعطاها له الدستور وحده ، أن القرارات الصادرة بشأن هذه الصلاحيات هى قرارات جمهورية تحمل توقيع الرئيس وحده دون توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص .

وهذا يقودنا إلى التعرف على أول تعديل نراه ضروريا ، وهو يتمثل فى ضرورة اعادة صياغة اختصاصات رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية عموما ، بحيث تكون الاختصاصات المنفردة للرئيس محدودة نسبيا وفى مسائل يغلب عليها الطابع السياسى البحت ، مثل قيادة القوات المسلحة وابرام المعاهدات والعفو عن العقوبة واعلان حالة الطوارئ واعلان تطبيق المادة ٧٤ بضوابط معينة سنشير إليها فيما بعد ، وكذلك حل مجلس الشعب ولكن بعد استشارات معينة كقيود اجرائية سنشير إليها أيضا . أما باقى الاختصاصات وبالذات اصدار اللوائح الادارية والقرارات بقوانين فيجب أن يعطى الاختصاص بشأنها للحكومة أى مجلس الوزراء ، أو على الأقل أن تحمل هذه اللوائح والقرارات بقوانين توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص بجانب توقيع رئيس الدولة ، أى يجب أن تصدر وتعد بالمشاركة بين الطرفين الرئيس مع الحكومة .

وضرورة هذا التعديل تاتى من أن رئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا أمام مجلس الشعب ، فى حين أن الحكومة ورئيسها وأعضاءها

هم المسؤولون سياسيا امامه . والقاعدة العادلة تقول انه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة وحيث لا تتحقق المسؤولية لا توجد السلطة .

ثانيا : أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية :

هذا الأسلوب معروف وقد نصت عليه المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ جريا على تقليد دستوري بدأ منذ دستور ١٩٥٦ . فمجلس الشعب بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضائه يقدم مرشحا وحيدا يحوز موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، ثم يعرض هذا الترشيح الوحيد على استفتاء الشعب . ونرى أن هذا الأسلوب محل انتقاد من عدة أوجه : فمن ناحية أولى هو أسلوب أقل ديمقراطية من أسلوب الانتخاب الشعبى المباشر حيث يتعدد المرشحون أمام جمهور الناخبين . ومن ناحية ثانية هذا الأسلوب الانتخابى الذى تضمنه الدستور يتعارض مع الدور القيادى الفعلى الذى أعطاه الدستور لرئيس الجمهورية فى اطار السلطة التنفيذية . فهذا الدور الفعال يتطلب الانتخاب الشعبى المباشر بين مرشحين متعددين بحيث يكون هذا الانتخاب الطبيعى هو أساس شرعية دور الرئيس كقيادة سياسية عليا . ومن ناحية ثالثة أسلوب انتخاب الرئيس فى دستور ١٩٧١ يتعارض أخيرا مع معنى الاستفتاء ويخرجه من مضمونه الحقيقى ، فالاستفتاء يكون على موضوع ومسألة معينة وليس لانتخاب الأشخاص .

وفى نهاية الأمر نرى وجوب تعديل هذا الأسلوب فى انتخاب الرئيس - على غرار ما حدث فى فرنسا منذ تعديل دستور ١٩٥٨ عام ١٩٦٢ - بحيث تُلغى مرحلة ترشيح مجلس الشعب ويصبح من حق كل من توافرت فيه شروط الترشيح التقدم أمام جمهور الناخبين . وفى حالة عدم حصول أى من المرشحين المتعددين على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين يعاد الانتخاب بين المرشحين الاثنىن الأعلى أصواتا بحيث يفوز فى الاعادة الحائز على أكثر الأصوات .

أما مسألة اعادة انتخاب الرئيس ، فلا نرى لزوم تقييدها ، بدليل أن دستور ١٩٥٨ فى فرنسا لم يضع قييدا فى هذا الشار

المهم فى رأينا هو تعديل أسلوب الانتخاب ذاته على النحو السابق بيانہ ، والشعب هو صاحب الأمر فى الاختيار .

ثالثا : الفصل فى صحة عضوية نواب مجلس الشعب :

نحن نعلم أن دستور ١٩٧١ فى المادة ٩٣ قد أعطى الاختصاص لمجلس الشعب نفسه للفصل فى صحة عضوية أعضائه ، بعد أخذ رأى محكمة النقض فى تحقيق تجريبه فى الطعون المحالة إليها من مجلس الشعب . ولكن رأى محكمة النقض هو مجرد رأى غير ملزم لمجلس الشعب ، ولا تكون العضوية باطلة إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس . ونحن نعلم محاولات مجلس الدولة الحميدة لأجل انتزاع اختصاص مواز له باعتباره القاضى الطبيعى للمنازعات الادارية طبقا للدستور (مادة ١٧٢) وطبقا لقانون مجلس الدولة (مادة ١٠) . كما نعلم مدى الخلافات التى ثارت بشأن بعض أحكام المحكمة الادارية العليا فى هذا الشأن .

ونحن نرى - مع أغلبية الفقه المصرى - وجوب تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو ينزع الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية من مجلس الشعب واعطاء هذا الاختصاص للقضاء وحده بصفته العادلة المحايدة . لأن اختصاص مجلس الشعب بهذه المنازعة القانونية يجعل من المجلس خصما وحكما فى ذات الوقت ، سيما مع وجود أغلبية كبيرة للحزب الحاكم فى المجلس . ونرى أن يكون الاختصاص القضائى ليس لمحكمة النقض بل لمجلس الدولة بواسطة محكمة القضاء الادارى كأول درجة ثم المحكمة الادارية العليا فى الدرجة الثانية . واختصاص مجلس الدولة أوجب ، حيث أن منازعات صحة العضوية هى بطبيعتها منازعات ادارية تشور بين المرشحين والناخبين وبين جهة الادارة المنظمة للانتخابات .

ويلاحظ أن فرنسا تعطى الاختصاص للمجلس الدستورى الذى يختص بجانب رقابة دستورية القوانين قبل اصدار القانون ، يختص أيضا بالفصل فى صحة عضوية أعضاء البرلمان بمجلسيه .

رابعاً : عدم جدوى الاستفتاء الشعبى فى حالة تقرير مسؤولية الحكومة أمام مجلس الشعب وكذلك فى حالة حل مجلس الشعب ،
١ - دستور ١٩٧١ فى المادة ١٢٧ بشأن حق مجلس الشعب فى تقرير المسؤولية السياسية التضامنية للحكومة ، قد جعل تحريك تلك المسؤولية موجهاً ضد رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيساً للحكومة ومشرفاً على أعمالها . ولكن المادة ١٢٧ المشار إليها لم تجعل استقالة الحكومة واجبة عند تقرير مسؤوليتها السياسية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشعب عقب استجواب تمت مناقشته ، بل تجيز هذه المادة لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس إعادة بحث الأمر ، فإذا أصر مجلس الشعب على قراره بذات الأغلبية فيجوز لرئيس الجمهورية عرض النزاع بين المجلس وبين الحكومة على استفتاء الشعب . وفى هذه الحالة يجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً ، وتقف جلسات المجلس . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى المجلس .

ونرى أنه لم يكن هناك داع لاستفتاء الشعب فى هذه الحالة ، لأنه فى النظام البرلمانى من المستقر أن نواب الشعب فى البرلمان لهم حق سحب الثقة من الحكومة التى يجب عليها أن تقدم استقالتها نتيجة لذلك وبدون حاجة لاجراء آخر . سيما وأن سحب الثقة تم بأغلبية كبيرة هى الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء مجلس الشعب ، وسيما وأن المجلس قد عاد وأكد قراره من جديد عقب مداولة جديدة . فإجازة اجراء استفتاء شعبى فوق ذلك هو زيادة فى التحوط والحذر لمصلحة الحكومة . لذلك فنحن نرى وجوب تعديل هذه المادة ١٢٧ على نحو يلقى امكانية الالتجاء إلى الاستفتاء الشعبى ، اكتفاء بقرار مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه بسحب الثقة من الحكومة ، ووجوب تقديم الحكومة استقالها فوراً ودون حاجة لمداولة

جديدة من المجلس ، على غرار الوضع فى حالة تقرير المسؤولية السياسية الفردية لكل وزير على حدة .

٢ - كذلك من ناحية مقابلة نحن لا نرى داع أيضا لوجوب استفتاء الشعب إذا أراد رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب عند ضرورة يراها . فالمادة ١٣٦ من الدستور فى شأن حل مجلس الشعب تنص على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب ، إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب " .

وهكذا يكون الدستور قد قيد سلطة الرئيس فى حل مجلس الشعب بقيدتين : قيد وجود ضرورة يترك أمر تقديرها لرئيس الجمهورية ، وقيد وجوب استفتاء الشعب على حل المجلس ، بحيث لا يصدر قرار الحل إلا بعد موافقة الشعب فى الاستفتاء . ومن ثم يبدو أن دستور ١٩٧١ أراد أن يقيم توازنا بين حق مجلس الشعب فى سحب الثقة من الحكومة وبين سلطة رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية فى حل مجلس الشعب . وفى الحالتين قرر الدستور استفتاء الشعب . ولكن مع ملاحظة أنه فى حالة سحب المجلس الثقة من الحكومة الاستفتاء يكون جوازا لرئيس الجمهورية ، أما فى حالة حل مجلس الشعب فإن الدستور يوجب استفتاء الشعب كشرط ملزم للرئيس .

وقد سبق أن رأينا أننا لا نرى ضرورة للنص على استفتاء الشعب أصلا فى شأن سحب مجلس الشعب للثقة من الحكومة طبقا للمادة ١٢٧ من الدستور، اكتفاء بقرار مجلس الشعب ، بالأغلبية المثلثة لأعضائه كما هو مقرر فى النظم البرلمانية . وهنا أيضا لانرى ضرورة كذلك لوجوب استفتاء الشعب على حل مجلس الشعب . فنرى أنه من الملائم عند تعديل الدستور إلغاء النص على الاستفتاء الشعبى هنا أيضا . فإذا كانت حكمة الاستفتاء الشعبى على حل مجلس الشعب هى تقرير رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقدير رئيس الجمهورية للضرورة التى يرى من أجلها حل المجلس ، فإن تلك الحكمة مردود عليها من ناحية أن اجراء الانتخابات الجديدة عقب حل المجلس بقرار

جمهورى يحقق تلك الرقابة الشعبية بصورة لاحقة . فالانتخابات التى ستجرى عقب الحل لتجديد مجلس الشعب ، ما هى الا نوع من الرقابة من جانب جمهور الناخبين ، فإذا انتخب الشعب ذات الأغلبية البرلمانية السابقة فهذا يعنى أن الناخبين لا يشاركون رئيس الجمهورية تقدير تلك الضرورة التى دعت له حل المجلس .

ومن ثم نحن نرى استبعاد استفتاء الشعب فى حالة حل مجلس الشعب . فالرئيس إذا قدر وجود ضرورة لحل المجلس فليصدر قرارا به وتكون الانتخابات الجديدة بمثابة تحكيم إجمهورية الناخبين فى ذات الوقت ، بدلا من اجراء انتخابات متتاليين مرة للاستفتاء على الحل ومرة أخرى للانتخابات البرلمانية الجديدة .

ونشير فى نهاية هذه الفقرة أنه بشأن حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب ، إذا كنا نحبذ استبعاد الاستفتاء ، إلا أننا من ناحية أخرى نرى عند تعديل الدستور أن يوضع قيد على سلطة الرئيس فى حل المجلس يتضمن ضرورة أن يسبق قرار الحل استشارة وجوبية لكل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب نفسه لاستطلاع رأيهما فى حل المجلس . كذلك يجب أن ينص على عدم جواز حل مجلس الشعب مرتين لذات السبب . وهو القيد الذى كان قد نص عليه دستور ١٩٢٣ .

خامسا : القرارات بقانون فى غيبة مجلس الشعب :

المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ نظمت هذه القرارات بقانون التى يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذها ، أثناء العطلة السنوية لمجلس الشعب أو أثناء حل المجلس أو وقف جلساته ، وذلك إذا طرأت خلال غيبة المجلس ظروف توجب الاسراع بإتخاذ تدابير تشريعية لاتحتمل التأخير . وتوجب المادة ١٤٧ المشار إليها عرض هذه القرارات بقانون على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من اتخاذها إذا كان المجلس قائما ولكن فى مجرد عطلة سنوية ، أما فى حالة حل المجلس أو وقف

جلساته فيجب عرض هذه القرارات بقانون على المجلس في أول اجتماع قال له .

ونرى وجوب تعديل هذه المادة ١٤٧ على نحو يستبعد امكان اتخاذ القرارات بقانون اثناء العطلة السنوية لمجلس الشعب ، والسماح بإصدارها فقط في حالة حل المجلس أو وقف جلساته . لأنه طالما أنه في حالة العطلة السنوية تجب دعوة المجلس خلال خمسة عشر يوماً لعرض القرارات بقانون عليه في حالة اتخاذها ، فهذا يعنى منطقياً أنه لا توجد ثمة ضرورة أو استعجال تستدعى الإسراع في اصدار تلك القرارات بقانون . فطالما أن دعوة المجلس واجبة في هذا الميعاد القصير ، فلماذا لا يدعى مجلس الشعب للتشريع بنفسه في تلك المسائل التي توصف بأنها عاجلة ؟ لذا نرى وجوب حذف هذه الحالة من المادة ١٤٧ ، والاكتفاء بإمكانية اصدار القرارات بقانون في حالة حل المجلس أو وقف جلساته ، فهنا للضرورة أو الاستعجال ما يبررها .

سادساً : السلطات الاستثنائية في حالة الخطر الدستوري طبقاً للمادة ٧٤ :

أيضاً من المسائل التي تحتاج إلى تعديل دستوري ضرورة تحقيق الانضباط في صياغة المادة ٧٤ من الدستور ، التي تحتاج إلى إعادة صياغة على نحو يحقق قدراً من القيود والضمانات الضرورية في مواجهة السلطات الاستثنائية التي تمنحها هذه المادة لرئيس الجمهورية . فالمادة ٧٤ - كما نعلم - تعطى للرئيس حق اتخاذ الاجراءات السريعة التشريعية كانت أم ادارية ، في حالة وجود خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري . ويقوم الرئيس بعد اتخاذ هذه الاجراءات بتوجيه بيان إلى الشعب ، ثم يجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها .

وكما هو واضح تلك الاجراءات السريعة قد تشمل اتخاذ قرارات بقوانين وليس فقط قرارات ادارية لائحية أم فردية ، وتصبح هذه القرارات ذات شرعية نهائية بعد الاستفتاء عليها . وقد استوحى واضعوا الدستور هذه المادة ٧٤ من المادة ١٦ من دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ . ولكن المادة الفرنسية المقابلة للمادة ٧٤ تتضمن عددا من القيود والضمانات لم تتضمنها المادة ٧٤ المصرية، فالمادة ١٦ الفرنسية أكثر انضباطا من عدة أوجه : فمن ناحية أولى الخطر الدستورى الذى يبرر منح السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية أكثر دقة فى تحديده ، لأن المادة ١٦ تتطلب أن يصبح النظام الجمهورى أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددا بخطر جسيم وحال ، وتشرط أن ينتج عن ذلك الخطر انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . هذا بينما المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لا تشرط هذا الشرط الأخير دائما وهو تحقق انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . فالمادة ٧٤ أكثر اتساعا فى تحديد مجال الخطر الدستورى ، حيث أنها واجهت حالات فضفاضة فى مضمونها وهو أن يهدد الخطر إما الوحدة الوطنية وإما سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . فاعاقبة المؤسسات الدستورية هو تعبير فضفاض أقل انضباطا من انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . ثم إن هذه الاعاقبة لمؤسسات الدولة الدستورية هى مجرد حالة تختيارية بين حالات أخرى تبيح اللجوء إلى اعلان تطبيق النظام الاستثنائى للمادة ٧٤ ، وليست شرطا لازما حتما كما فى المادة ١٦ الفرنسية .

ومن ناحية ثانية ، المادة ١٦ الفرنسية تتطلب ضمانات اجرائية هامة خلت منها المادة ٧٤ : فالمادة ١٦ فى دستور فرنسا توجب على رئيس الجمهورية استشارة كل من الوزير الأول ورئيسى مجلسى البرلمان ورئيس المجلس الدستورى قبل اتخاذ قراره بإعلان تطبيق المادة ١٦ . كما توجب على رئيس الجمهورية استشارة المجلس الدستورى الفرنسى قبل اتخاذ الاجراءات الاستثنائية بعد اعلان تطبيق المادة ١٦ . وأخيرا هذه المادة الفرنسية تحرم على رئيس

الدولة الاقدام على حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق المادة ١٦ ، بل تنص أيضا على وجوب انعقاد البرلمان خلال هذه الفترة بشكل دائم لكي ينه الرئيس إلى وجود نواب الشعب مما يمثل رقابة مستمرة قائمة . هذا وقد خلت المادة ٧٤ من دستورنا من جميع هذه الضمانات الاجرائية الهامة . الضمانة الوحيدة التي نصت عليها المادة ٧٤ هو توجيه الرئيس بيانا إلى الشعب وضرورة الاستفتاء الشعبى اللاحق على ما اتخذه الرئيس من اجراءات . ويلاحظ أن ضمانات الاستفتاء غير مقتصرة عليها فى المادة ١٦ الفرنسية ، وهى على أى حال ليست بالضمانة القوية عملا لأن الاجراءات سبق اتخاذها ، ويصعب تصور رفض الشعب لها بعد اتخاذها مع الدعاية الاعلامية القوية .

لذلك نحن نرى ضرورة تعديل المادة ٧٤ من الدستور على نحو يحقق الضبط والأحكام فى تحديد الخطر الدستورى الموجب لإعلان تطبيق هذه المادة ، وعلى نحو يحقق ضمانات وقيود محددة فى استخدام السلطات الاستثنائية خلال هذه الفترة .

وإذا نحن ذهبنا إلى جوهر الأمور وبصورة أشمل ، فإننا نفضل الغاء المادة ٧٤ تماما ، وذلك اكتفاء بالنص الدستورى الذى يجيز لرئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارئ (مادة ١٤٨) . لأن موجبات اعلان حالة الطوارئ هى عموما وجود ظروف واطار استثنائية من جنس تلك الاخطار التى تواجهها المادة ٧٤ . وإذا قيل بأن الخطر الدستورى الذى تتضمنه المادة ٧٤ أكثر عمقا وأثرا ، فلاشك أن اعلان حالة الطوارئ التى تتضمن اخطارا أقل قوة تشمل من باب أولى تلك الاخطار الأكثر قوة وشدة التى واجهتها المادة ٧٤ .

يبقى أن نقول فى مقام الحديث عن الظروف الاستثنائية - والشىء بالشىء يذكر - أنه يجب التفكير بعمق عند تعديل دستور ١٩٧١ فى صياغة جديدة لإعلان حالة الطوارئ وامتدادها ، على نحو يضبط التنظيم الدستورى والقانونى للطوارئ ، حتى نستطيع الخروج من تلك الحلقات المتصلة من الطوارئ المعلنة منذ فترات

طويلة والتي تجعل نظام الطوارئ وكأنه أصبح هو النظام العادي في حياتنا السياسية .

سابعاً : الاستفتاء السياسي طبقاً للمادة ١٥٢ من الدستور :
فهذه المادة ١٥٢ تنص على أنه " لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا " . وقد وردت هذه المادة في دستور ١٩٧١ جرياً على تقليد دستوري سابق بدء منذ دستور ١٩٥٦ .

ونحن إذا كنا ضد الاكثار من الاستفتاءات الشعبية في مناسبات واحوال لا مبرر لها ، كما سبق ورأينا مثلاً بشأن الاستفتاء على تقرير مجلس الشعب للمسئولية السياسية للحكومة أو بشأن الاستفتاء على حل مجلس الشعب ، إلا أننا نرى أن الاستفتاء انسياسي طبقاً للمادة ١٥٢ ليس ضاراً بل قد يكون مفيداً في حالات معينة واجبة . حيث أن هذا الاستفتاء يحقق مشاركة شعبية مباشرة في مسائل يكون لها من الأهمية القومية الحيوية ، التي تستدعي معرفة رأى جماهير الشعب ازاءها . ولكننا نرى ضرورة تقييد اجراء هذا الاستفتاء بضمانات اجرائية معينة كما سيأتى . ونلاحظ أن دستور فرنسا الحالي لعام ١٩٥٨ قد قرر مثل هذا الاستفتاء في المادة ١١ منه ، ولكنه قيده من عدة وجوه : فالاستفتاء - طبقاً للمادة ١١ الفرنسية - محدد في حالات معينة ، ثم إن قرار الرئيس بالالتجاء إلى استفتاء الشعب محاط بقيود اجرائية هامة : هي أن يكون الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة أثناء دورة انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك لمجلسي البرلمان ، ويشترط نشر هذا الاقتراح أو ذاك في الجريدة الرسمية قبل اتخاذ الرئيس لقراره بالدعوة للاستفتاء .

ولذلك فنحن نرى ضرورة تعديل المادة ١٥٢ على نحو يحقق قيوداً اجرائية على الالتجاء إلى هذا الاستفتاء . وبالنظر لظروفنا في مصر نرى أن تكون الدعوة للاستفتاء السياسي بناء على اقتراح من مجلس

الشعب ، أو على الأقل بعد موافقة مجلس الشعب . وميزة هذا القيد الاجرائى هى عدم اهدار سلطة مجلس الشعب التشريعية ، عن طريق الالتجاء إلى الاستفتاء . فى مسائل تشريعية وليست ذات طابع سياسى .

ثامنا : تعديل التنظيم الدستورى لمجلس الشورى :

نحن نعلم أن مجلس الشورى أضيف بناء على التعديل الدستورى الشهير الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ . ولكن وضع مجلس الشورى هو وضع فريد لا يخلو من غرابة . فهو من ناحية المظهر والتشكيل له طابع المجلس النيابى نظرا لأن ثلثى أعضائه منتخبين انتخابا عاما مباشرا من الشعب ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى . ولكن من ناحية مقابلة لا يمكن اعتبار مجلس الشورى رغم انتخاب غالبية من الشعب ، لا يمكن اعتباره مجلسا نيابيا يشارك مجلس الشعب فى الوظيفة التشريعية ، حيث أن النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصه تعطى له مجرد حق ابداء الآراء الاستشارية غير الملزمة للسلطة التنفيذية أو لمجلس الشعب . ومعلوم أن المجلس النيابى لكى يصدق عليه هذا الوصف ، لا يكفى أن يكون منتخبا كله أو غالبية من الشعب ، بل لابد أيضا أن تكون له سلطة فعلية فى التشريع .

والغريب أيضا أن مجلس الشورى يجوز حله على غرار مجلس الشعب ، بالرغم من أن اختصاصاته محض استشارية كما قلنا ، وبالرغم من انعدام سلطته فى الرقابة على الحكومة .

ولذلك يتساءل رجال الفقه الدستورى المصرى بحق عن جدوى مجلس الشورى بوضعه الحالى . فهو فى هذا الوضع القائم لا يزيد فى الأهمية عن تلك المجالس القومية المتخصصة التى تعين السلطة التنفيذية فى رسم السياسة العامة للدولة ، بالأراء الاستشارية والعلمية التى تبديها فى كافة المجالات . ومن هذا المنطلق لا ضرورة للابقاء على مجلس الشورى .

ونحن نرى مع ما يراه الاتجاه الغالب فى الفقه الدستورى المصرى ، نرى ضرورة تعديل التنظيم الدستورى لمجلس الشورى دون الغائه ، وبحيث يصبح بمثابة مجلس الشيوخ الذى كان قائما فى ظل دستور ١٩٢٣ . ومن هذا المنطلق الجديد الذى نرجو الاتجاه إليه فى التعديل ، يجب اعطاء مجلس الشورى اختصاصا تشريعا ملزما ، بحيث تكون موافقته لازمة وضرورية بجانب موافقة مجلس الشعب على كل مشروع قانون جديد أو تعديل قانون قائم . وميزة هذا التعديل المقترح هى اغناء واثراء وتعميق العملية التشريعية وتحقيق ضمانات الاناة والتورى فى صنع القوانين ، فلا تصدر القوانين بتلك السرعة التى يلاحظها الكثيرون ، والتى تستدعى غالبا التعديلات المتلاحقة للقوانين . وقوانين الموظفين والادارة المحلية والقطاع العام والقوانين الجنائية وقوانين الاسكان لهى خير دليل على ما نقول .

تاسعا : الغاء نسبة الـ ٥٠% من العمال والفلاحين فى مجلسى الشعب والشورى والمجالس المحلية :

فنحن نعلم ان دستور ١٩٧١ تطبيقا للايديولوجية الاشتراكية تطلب ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن ٥٠% فى مجلس الشعب والمجالس المحلية ثم فى مجلس الشورى بالنسبة للثلثين المنتخبين من اعضاءه .

ونرى مع كثيرين من رجال الفقه الدستورى وغيرهم من رجال الفكر والصحافة والرأى العام ، ان هذه النسبة الدستورية لتمثيل العمال والفلاحين يجب الغاؤها فى التعديلات الدستورية المقترحة .

اذ لم يعد يخفى ان خطورة هذا النص واضراره أكثر من منافعه بكثير ، اذ يكفى ان يكون من مخاطره الكبييرة افراز مجالس نيابية ومحلية هزيلة ضعيفة البنيان ، نظرا لاستبعاد قطاعات من المثقفين وذوى الرأى من عضويتها نتيجة تطبيق هذه النسبة الظالمة .

ويضاف إلى ذلك أن اشتراط تلك النسبة يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات ، الذى قرره الدستور ذاته فى المادة ٤٠ ، فالدستور من هذه الناحية يبدو وكأنه يناقض بعضه بعضا . وأخيرا إن اشتراط هذه النسبة يتضمن تناقضا منطقيا غير مقبول ، لأن من شأن هذه النسبة فرض وصاية الزامية على جماهير العمال والفلاحين ، التى قد ترى من وجهة نظرها أن تمثل عن طريق ابنائها المثقفين الذين لم يفتقدوا جذورهم الشعبية لمجرد حصولهم على المؤهلات العليا أو انتمائهم لنقابات المهن الحرة . ثم إن تعريف العامل والفلاح فى قانون مجلس الشعب من شأنه أن يؤدى إلى تحايلات واضحة : إذ يكفى لمن يحوز عشرة فدادين على الأكثر أن يزيد حيازته فدانا واحدا لينتقل من فئة الفلاحين إلى الفئات الأخرى ، وعلى العكس يكفى لمن يريد أن ينتقل من طائفة الفئات إلى الفلاحين أن يبيع أو يتخلص من الأفدنة الزائدة عن العشرة فدادين حتى ينطبق عليه وصف الفلاح . كذلك ما الفارق فى تعريف العامل بين من حصل على مؤهل عال أثناء خدمته كعامل وبين من كان من الأصل من أصحاب المؤهلات العليا ؟ وفى الواقع كما أثبتت التجارب إن أى تعريف للعامل أو الفلاح لا يمكن أن يكون دقيقا وكاملا ، ويكون من شأنه دائما أن ينتج الطريق للتحايلات .

كل هذا يدعونا إلى ضرورة الغاء نسبة العمال والفلاحين فى مجلس الشعب ومجلس الشورى والمجالس المحلية .

عاشرا : ضرورة النص على ضمانات سلامة العملية الانتخابية فى صلب الدستور :

قرر دستور ١٩٧١ حرية الانتخاب والترشيح والاستفتاءات فى المادة ٦٢ منه ، كما نص فى المادة ٨٧ على مبدأ الانتخاب السرى العام المباشر . ولكن على مستوى سير العملية الانتخابية وضمن نزاهتها وسلامتها لم يتضمن الدستور تفاصيل ضرورية كشف التطبيق السياسى عن لزومها وأهميتها . فقد اكتفى الدستور فى

المادة ٨٨ بالنص على أن " يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية " . وهو فى رأينا نص غير كاف ، إذا نحن لاحظنا المشكلات والأزمات التى سببها نقص الضمانات الفعلية فى سير العملية الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشعب .

ونرى أنه بالنظر لهذه التجارب السياسية فى مصر والمشكلات التى ثارت ، وبالنظر لظروف تجربتنا الديمقراطية التى مازالت وليدة وتحتاج إلى دعم وحماية قوية من الدستور ، نرى لكل ذلك ضرورة أن تتضمن التعديلات الدستورية أفراد فصل كامل فى الدستور للضمانات العملية لنزاهة وسلامة عملية الانتخاب . وذلك على نحو يضمن الرقابة الأكثر فاعلية لرجال القضاء فى غالبيةهم الكثيفة ، بحكم ما يتمتع به رجال القضاء من حيده وروح العدالة .

كانت تلك هى التعديلات الدستورية التى نقتراح لزوم ادخالها على دستور ١٩٧١ . وغير قليل من تلك التعديلات جرت بها أقلام رجال الفقه الدستورى وأقلام غيرهم من رجال الأحزاب ورجال الفكر والصحافة . ونظرا لكثرة هذه التعديلات وآثارها فى التوازن العام لنصوص الدستور فى مجموعها ، لذا نرى أنه من الأفضل بل يصبح من الضرورى التفكير فى انشاء دستور مصرى جديد يراعى تلك الأفكار والتعديلات المقترحة . ونرى أن يكون انشاء هذا الدستور الجديد بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة خصيصا لهذا الغرض ، وليس فقط بواسطة الاستفتاء الشعبى وحده . لأن الجمعية التأسيسية المنتخبة تتيح لممثلى الشعب الحوار والمناقشة المتأنية للوصول إلى أفضل الحلول للمصلحة القومية . ولا مانع بعد اعداد مشروع الدستور من الجمعية التأسيسية المنتخبة وقرارها له ، لا مانع بعد ذلك - وليس قبل ذلك - لا مانع من عرض مشروع الدستور على الشعب أيضا لاستفتائه فيه ، ليشعر الجميع بمشاركته الايجابية فى وضع الدستور الجديد .

أما أسلوب الاستفتاء المجرد وحده ، مع اعداد مشروع الدستور من لجنة حكومية يجعل الدستور عملا وكأنه من خلق الحكومة وحدها ، سيما مع غياب الحيادة فى وسائل الاعلام فى مناقشة موضوعية جادة لمشروع الدستور . أما الجمعية التأسيسية المنتخبة فهى تمثل الشعب وتضمن عدم هيمنة الحكومة على عملية انشاء دستور البلاد .

تطور النظام النقدي الدولي وأثره
على الاتفاقيات الدولية فى مجال
القانون الجوى والبحرى
دراسة انتقادية لأحكام القضاء المصرى
دكتور محمد فريد العرينى
أستاذ القانون التجارى والبحرى والجوى المساعد

١ - مقدمة:

بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٥ أصدرت محكمة النقض المصرية، الدائرة المدنية والتجارية والأحوال الشخصية، حكماً متعلقاً بكيفية احتساب التعويض الملزم به الناقل الجوى وفقاً لنصوص اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ (١).

وتحصل الوقائع فى أن "المطعون عليه أقام الدعوى رقم ٧١٩٤ سنة ١٩٨٠ مدنى جنوب القاهرة الابتدائية ضد الشركة الطاعنة بطلب الحكم بالزامها بأن تدفع له مبلغ ٤٣٤ جنيهاً استرلينياً أو ما يعادله من العملة المصرية ومقداره ٧٠٠٩١٠ جنيهاً تعويضاً عن احدى حقائبه التى اكتشف فقدها أثر عودته يوم ١٩٧٨/٧/٢٩ من أثينا إلى القاهرة على احدى طائرات تلك الشركة. ويتاريخ ١٩٨١/١/١ حكمت المحكمة بالزام الشركة الطاعنة بأن تدفع إلى المطعون عليه مبلغ ٧٠٠٩١٠ جنيهاً. استأنفت الشركة الطاعنة هذا الحكم لدى محكمة استئناف القاهرة بالاستئناف رقم ١١٣٦ سنة ١٩٨٢/٦/٢٩ حكمت المحكمة بتعديل التعويض المقضى به للمطعون عليه إلى مبلغ ٥٦٢ر٥٠٠ جنيهاً. طعننت الشركة الطاعنة فى هذا الحكم بطريق النقض...

وحيث أن الطعن أقيم على سبب واحد تنعى به الشركة الطاعنة على الحكم المطعون فيه الخطأ فى تطبيق القانون وفى بيان ذلك تقول أنها تمسكت أمام محكمة الاستئناف بأنه يتعين احتساب قيمة

(١) نقض رقم ٢٢٥٣ لسنة ٥٢ ق . حكم غير منشور.

التعويض المستحق للمطعون عليه وفقا لما تقتضى به المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو بمبلغ ٢٥٠ فرنك عن كل كيلوجرام بواقع الفرنك الفرنسى الذى يشتمل على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ فى الألف وتكون قابلة للتحويل إلى أرقام دائرة فى كل عملة ورقية، ولما كان وزن الذهب الخالص فى الجنيه المصرى بمقتضى القانون ١٨٥ لسنة ١٩٥١ هو ٢ر٥٥١٨٧ جرام، يكون التعويض المستحق للمطعون عليه هو مبلغ ٨٦ر٢٥٠ جنيها. غير أن الحكم المطعون فيه اطرح هذا الدفاع واحتسب قيمة التعويض بالمخالفة لأحكام الاتفاقية المذكورة مما يعيبه بالخطأ فى تطبيق القانون.

وحيث ان هذا النعى فى محله. ذلك أنه لما كانت الفقرة الثانية من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسوفيا الدولية للطيران المدنى التى انضمت إليها جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٥٩٣ سنة ١٩٥٥ قد نصت على أن فى نقل الأمتعة المسجلة أو البضائع تكون مسئولية الناقل محددة بمبلغ ٢٥٠ فرنكا عن كل كيلوجرام، ونصت الفقرة الرابعة منها على أن يكون تقدير هذا المبلغ بواقع الفرنك الفرنسى الذى يشتمل على ٦٥ر٥ ملليجراما من الذهب عيار ٩٠٠ فى الألف ذهبا خالصا وان يكون هذا المبلغ قابلا للتحويل إلى أرقام دائرة فى كل عملة وطنية، وكان القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ قد حدد وزن الذهب الخالص فى الجنيه بمقدار ٢ر٥٥١٨٧ جرام ابتداء من ١٩ سبتمبر سنة ١٩٤٩ ، وكان من مقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢ من اغسطس سنة ١٩١٤ أن يكون للجنيه الورق نفس القيمة الفعلية للجنيه الذهب فإن ما يلزم به الناقل الجوى وفقا للفقرتين المذكورتين من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسوفيا هو عدد من الجنيهات المصرية الورقية مساو لعدد من الجنيهات الذهبية المشتملة على ذهب يعادل وزن الذهب الذى يشتمل عليه ٢٥٠ فرنكا فرنسيا عن كل كيلوجرام وذلك على أساس أن وزن الذهب فى الجنيه الواحد هو ما حدده القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ ، لما كان ذلك وكان الحكم المطعون

فيه بعد ان خلص فى اسبابه إلى سريان هذه الاتفاقية على النزاع المطروح قد خالف هذا النظر فإنه يكون قد اخطأ فى تطبيق القانون مما يستوجب نقضه .

وحيث ان الموضوع صالح للفصل فيه ولما تقدم... فإن التعويض المستحق للمطعون ضده هو مبلغ ٨٦٦٢٧,٦٤٩ تقرب إلى مبلغ ٨٦٦٢٨ جنيها وهو حصيلة مايلى :

مقدار التعويض بالفرنك الفرنسى = ١٥ كم (وزن الحقيقية)

$$٢٥٠ \times ٢٧٥٠ = ٢٧٥٠ \text{ فرنكا فرنسيا. وزن ما يهذه الفرنكات من ذهب عيار } \frac{٩٠٠}{١٠٠٠} = \frac{٦٥٠ \times ٢٧٥٠}{١٠} = ٢٤٥٦٢٥ \text{ ملليجرام عيار } \frac{٩٠٠}{١٠٠٠}$$

$$\text{وزن مايبها من ذهب خالص} = \frac{٩٠٠ \times ٢٤٥٦٢٥}{١٠٠٠} = ٢٢١٠٦٢,٥ \text{ ملليجرام}$$

من الذهب الخالص القيمة بالجنيه المصرى ٢٢١٠٦٢,٥ × ١٠٠٠٠٠
مليم جنيه مليم جنيه
٢٥٥١٨٧ = ٨٦٦٢٧,٦٢٩ تقرب إلى ٨٦٦٢٨ وهو ما يتعين القضاء به للمطعون ضده".

لذلك نقضت المحكمة الحكم المطعون فيه وحكمت فى موضوع الاستئناف رقم ١١٢٦ سنة ١٩٨٨ ق القاهرة بتعديل الحكم المستأنف بالزام الشركة الطاعنة بان تدفع للمطعون ضده مبلغ ٨٦٦٢٨ (سنة وثمانين جنيها وستمائة وثمانية وعشرين مليما)"(١) .

ولقد تعرضت محكمة استئناف الاسكندرية، الدائرة السادسة بحرى، بتاريخ ١٩٨٩/٢/٢٢ ، لذات الموضوع ولكن فى مجال النقل

(١) أنظر فى نفس الاتجاه: الحكم الصادر فى طلب التحكيم رقم ٨٨/١٨١٢ المرفوع من الشركة المصرية للملاحة البحرية ضد السيد/ وزير الدفاع بصفته، حكم غير منشور.

البحرى الخاضع لأحكام معاهدة سندات الشحن الموقعة فى بروكسل
عام ١٩٢٤. (١)

وتتحصل وقائع الدعوى، أمام المحكمة، فى أن "الشركة
المستأنف ضدها أقامت دعواها رقم ٢٦٢٨ لسنة ٨٤ ت.ك اسكندرية
ابتغاء الحكم بالزام الشركة المستأنفة بأن تدفع لها مبلغ ٤٠٩٩
جنيه والفوائد القانونية بواقع ٥% سنويا من تاريخ الحكم حتى
السداد..... قولا بأن الشركة المستأنف ضدها استوردت رسالة من
المنجنيز قدرها ١١٠ طن على الباخرة "كاب بريتون" بموجب سند شحن
ولدى وصول السفينة وتفريغ الرسالة تبين بها عجز مقداره ٢٤٥٦ ر
طن وتم الاحتجاج لدى المستأنفة ولمسئوليتها عن ذلك العجز أقامت
دعواها.....

ندبت محكمة أول درجة خبيرا فى الدعوى باشر المأمورية
المندوب لها وأودع عنها تقريراً خلص فيه أن بالرسالة عدد ٢٢ باله
غير سليمة مقدار العجز بها ٢٠٢٣ ر. طن قيمتها ٢١٠٢٣٦٩٩ جنيهه
وطلبت المستأنفة تحديد مسئوليتها وفقا لمعاهدة بروكسل لسندات
الشحن. قضت محكمة أول درجة بتاريخ ١٧/١١/١٩٨٧ بالزام الشركة
المستأنفة بأن تدفع للمستأنف ضدها مبلغ ٢١٠٢٣٦٩٩ جنيهه والفوائد
القانونية.....

طعن المستأنفة على ذلك القضاء بالاستئناف المائل بصحيفة
أودعت قلم كتاب هذه المحكمة فى ١٩٨٧/١٢/١ طلبت فى ختامها
الحكم بقبول الاستئناف شكلا وفى الموضوع بتعديل الحكم
المستأنف وقصره على مبلغ ١٤٦٢٣٧٢٠ جنيهه لسب
حاصله أنها تمسكت بتحديد مسئوليتها بواقع ٣٠ فرنك عن كل

(١) استئناف رقم ١٦٨٣ لسنة ٤٣ ق بحرى، حكم غير منشور.

كيلوجرام من العجز عملا بالمادة ٥/٤ من المعاهدة المعدلة بيروتوكول ١٩٦٨ الذي يعمل به اعتبارا من ١٩٨٣/٤/٣٠ وأنه يتعين حساب قيمة الفرنك استرشادا بالطعن رقم ٣٨٦ لسنة ٣٣ ق الصادر بجلسة ١٩٦٧/٤/٢٧ (١)، القانون ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذي حدد وزن الذهب في الجنيه المصرى بمقدار ٢٥٥١٨٧ جرام ابتداء من ١٩٤٩/٩/١٩ وتكون قيمة الفرنك ٢٤ مليما وفق ما سطرته بصحيفة الاستئناف، ويكون التحديد القانونى المستحق عن العجز مبلغ ١٤٦٣٧٦٠ جنية

.....

وحيث انه لما كانت معاهدة بروكسل لسندات الشحن هي المنطبقة على سند الشحن والنزاع المطروح تنفيذا لما تضمنه ذلك السند من الاتفاق على تطبيق احكامها ومن ثم فإن تقدير التعويض عن العجز الثابت بتقرير الخبير... .. يخضع فيما يتصل بتحديد مسؤولية الناقل البحرى (لحكم الفقرة الرابعة من المادة الخامسة) بعد تعديلها بيروتوكول بروكسل لسنة ١٩٦٨ والذي انضمت إليه مصر واصبح نافذا فيها اعتبارا من ١٩٨٣/٤/٣٠ ومقتضى ذلك "انه لا يلزم الناقل او السفينة باى حال من الاحوال بالنسبة لاي هلاك او تلف يلحق بالبضاعة بمبلغ يزيد على ما يعادل عشرة آلاف فرنك عن كل طرد او وحدة او ٣٠ فرنك عن كل كيلوجرام من الوزن القائم للبضاعة ايهما اكبر وذلك ما لم يكن الشاحن قد بين جنس البضاعة وقيمتها قبل الشحن ودون هذا البيان فى سند الشحن، وأن المقصود بالفرنك هو الوحدة التى تحتوى على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف ويحدد قانون المحكمة الخاص بالنزاع تاريخ تحويل المبلغ المحكوم به إلى العملة الوطنية". لما كان ذلك وكان البين من سند الشحن موضوع النزاع أنه لم يتضمن بيان قيمة البضاعة المشحونة ومن ثم يجب ألا يتعدى التعويض المستحق عن ٢٣٠٠٠٠٠٠٠٠٠ كيلوجرام x ٣٠ فرنك = ٦٠٠٠٠٠٠٠٠ فرنك الذى

(١) مجموعة أحكام النقض، س ١٨، ع ٢، ص ٩١٥ .

يحتوى كل على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومه
بالعملة المصرية فى تاريخ وصول السفينة.....

وحيث انه بصد ما أثارته المستأنف ضدها بصحيفة استثنائها
بخصوص احتساب التعويض الذى يتعين اداؤه وفقا لبروتوكول
١٩٦٨ على أساس من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذى حدد وزن
الذهب فى الجنيه بمقدار ٢ر٥٥١٨٧ جرام ذهب خالص فمردود، ذلك أن
تلك الكمية من الذهب فى غطاء الاصدار سألقة الذكر ليست سوى
مجرد أساس حسابى تاريخى اعتمد عليه سابقا فى تحديد كمية
الذهب الموجودة فى الغطاء وفى تحويل العملات بعضها للبعض عندما
كانت مصر تعتمد على سياسة سعر الصرف الثابت بمقتضى القواعد
التي ترتبت على اتفاقية "بريتون وودز" وعلاقتها بصندوق النقد
الدولى فقد خرجت مصر من سياسة سعر الصرف الثابت المرتبط
بالدولار الذهب ودخلت فى نظم جديدة للصرف بمقتضى عدة قوانين
واتفاقيات مع صندوق النقد الدولى وقرارات من وزير الاقتصاد،
وأصبحت تتبع سياسة مغايرة فى تحديد سعر صرف الجنيه المصرى
بالنسبة للعملات الأجنبية بما فى ذلك الذهب كعملة احتياط
عالمية، ويبين ذلك من مراجعة ميزانية البنك المركزى ونشرات
صندوق النقد الدولى حيث يتضح اختلاف قيمة كمية الذهب بالجنيه
المصرى المقومة فى احتياطات البنك المركزى بالرغم من ثبات
كمية الذهب مما يعنى اتباع سياسة سعر الصرف المتحرك فى تحديد
قيمة الذهب بالنسبة للجنيه المصرى. وقد أناط القانون بالسلطان
النقدية والبنك المركزى تحديد أسس هذا الحساب (سعر الصرف)
طبقا للاتفاقيات المنظمة لذلك والتي تخضع فى رقابتها للقضاء
الأدارى، ومن ثم يكون الذهب كنقد وعملة لها قيمة نقدية ذاتية
عالمية وقدرة شرائية محددة بأسعاره السوقية ومقبول فى جميع
المعاملات وبصفة عامة يعتبر عملة احتياط عالمية قبل جميع
الاقتصاديات وتقدر قيمته بالعملات المحلية بحسب القواعد المنع

فى تحديد سعر صرف العملات الأجنبية بالنسبة للعملة المحلية، ويكون الشأن فى تحديد ما يعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية وبالتالي مقدار التعويض المستحق، هو البنك المركزى المصرى...
...لهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الاستئناف شكلاً، وفى الموضوع بتعديل الحكم المستأنف إلى الزام الشركة المستأنفة بأن تؤدى للشركة المستأنف ضدها ما يعادل ٦٠٠٠٠٠ر٩٩ فرنك الذى يحتوى كل على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومة بالعملة المصرية".

وتبدو الأهمية القصوى لهذين الحكمين من زاويتين: الأولى، انهما تناولتا مسألة عظيمة الأثر بالنسبة لذوى الشأن فى عقود النقل، من ناقلين وشركات تأمين وركاب وشاحنين، وهى مسألة كيفية تحويل الفرنك الذهب الذى اتخذته العديد من الاتفاقيات الدولية، ومن بينها اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ فى شأن النقل الجوى الدولى واتفاقية بروكسل لعام ١٩٢٤ المعدلة ببروتوكول ١٩٦٨ فى شأن النقل البحرى للبضائع - المعروفة بمعاهدة سندات الشحن - كأساس لحساب التعويضات المستحقة للمضرورين. والثانية: انهما صدرا بعد نفاذ اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ التى عدلت النظام النقدى الدولى تعديلاً جذرياً أدى إلى قطع كل علاقة بين الذهب والنقود مما أثار نقاشاً حاداً فى الفقه، وتضارباً واضحاً فى الأحكام العديدة الصادرة عن محاكم الدول المختلفة، حول جدوى نصوص الاتفاقيات الدولية، التى تبنت الوحدات الذهبية المشار إليها، وكيفية تطبيقها، لدرجة ذهب معها بعض الفقهاء إلى الحديث عن وجود "فراغ قانونى" فى حاجة إلى حلول تعمل على سده وتقلل بقدر الامكان من مخاطره. (١)

(١) أنظر Emmanuel DU PONTAVICE: A la recherche d'une unité de compte universelle pour les conventions internationales de droit privé sur la responsabilité, Annuaire de droit maritime et aérien Tome VI, 1982, P. 39 et S.; P.Y.NICOLAS : La conversion du = Franc" des Conventions Internationales de Droit Privé Maritime, Le

ويقتضى المنطق، من أجل تحليل الحكمين السابقين وتقويمهما، أن نعرض، أولاً، والقدر الذي تستلزمه هذه الدراسة، لتطور النظام النقدي الدولي، وأن نبين، ثانياً، ما أفضى إليه هذا التطور من نتائج على صعيد الاتفاقيات الدولية للنقل الجوي والبحري.

وسنخصص لكل من هاتين المسألتين مبحثاً مستقلاً.
المبحث الأول : في تطور النظام النقدي الدولي.
المبحث الثاني : في الفراغ القانوني ومحاولات تداركه.

المبحث الأول في تطور النظام النقدي الدولي

٢ - بريتون وودز والارتباط بين الذهب والنقود؛
يدين النظام النقدي الدولي الحالي بوجوده لاتفاقيات بريتون وودز Bretton Woods المبرمة في الثاني والعشرين من يوليو عام ١٩٤٤ (١) ، والتي أنشأت كلا من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للانشاء والتعمير.

Droit Maritime Français "D.M.F." 1980, P 581; Pierre LATRON =
Fonds monétaire International "F.M.I." Droits de tirage spéciaux
"D.T.S.", incidence sur les conventions maritimes Internationales
D.M.F., 1978, P. 75

(١) راجع، في هذه الاتفاقيات، محمد زكي شافعي، الاطار التاريخي والفكري لاتفاقية بريتون وودز، مجلة القانون والاقتصاد للبحث في الشؤون القانونية والاقتصادية، ١٩٥٢ ، العددان الثالث والرابع، ص ١ ومابعدها وعام ١٩٥٣ ، العددان الأول والثاني، رمزي زكي، التاريخ النقدي للتخلف، دراسة في أثر نظام النقد الدولي على التكون التاريخي للتخلف بدول العالم الثالث، عالم المعرفة، الكويت ١٩٨٧ ، ص ١٤١ ومابعدها.

ولقد ربطت الاتفاقية المنشئة لصندوق النقد الدولي بين النقود والذهب مؤكدة بذلك تبنيها لقاعدة الذهب Etalon-or ، في المجال النقدي الدولي، ولكن في صيغة معدلة (١). فحرصت، انطلاقاً من ذلك، على وضع مجموعة من الالتزامات على عاتق الدول الاعضاء في الصندوق، ضمنها المادة الرابعة منها والتي تعتبر، ويحق، حجر الزاوية في النظام النقدي الدولي بأكمله. وتدور هذه الالتزامات حول فكرتين أساسيتين، هما نظام التعادل، من ناحية، ومبدأ ثبات سعر الصرف، من ناحية أخرى.

أ - نظام التعادل Les système des parités

نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة، سالف الذكر، على أن التعادل الأساسي لعملة أى عضو في الصندوق سيعبر عنها بالذهب، كأساس مشترك Denominateur Commun أو بالدولار الأمريكي. ومعنى ذلك أن تلتزم كل دولة بتحديد القيمة الأساسية لوحدة النقد الوطنية بوزن معين من الذهب، وهذه هي قاعدة الذهب، أو بالدولار الأمريكي طبقاً لوزنه ودرجة نقائه في أول يوليو عام ١٩٤٤ (٢)، وهذه هي قاعدة الصرف بالذهب Etalon de change-or (٣).

(١) أنظر: محمد زكي شافعي، مقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ٢٣٨.
(٢) كان الدولار الأمريكي، في ذلك التاريخ، يشتمل على ٨٨٨٦٧١ ر. جرام ذهب، أنظر، رمزي زكي، ص ١٥٦ وكذلك:

Ibrahim F.I. Shihata: The "Gold dollar" as a measure of capital valuation after termination of the "par value system": The case of IBRD capital. German Yearbook of International Law, Vol. 32, 1989, P. 56

(٣) أنظر Lazar FOCSANEANU: Le droit international monétaire selon le deuxième amendement aux statuts du fonds monétaire International. Journal du Droit International "Clunet" 1978, P. 837

وراجع كذلك: حازم البيلاوي، نظرية التجارة الدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨، ص ٢٤٤ ومابعدها، إبراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٦، هامش ١١.

والسبب الذي دعا الاتفاقية إلى الأخذ بالقاعدتين معا، أي التسوية الفعلية بين الدولار والذهب من حيث السيولة والقبول العام كاحتياطي دولي، يرجع إلى تعهد الولايات المتحدة بتثبيت سعر الذهب على أساس ٣٥ دولارا للأوقية (١)، وإلى التزامها، في المعاملات الخارجية (٢)، بتحويل الدولارات الورقية لدى البنوك المركزية إلى ذهب وفقا للسعر سالف الذكر (٣).

ولكى لا تستقل كل دولة عضو بتحديد قيمة عملتها بالذهب، لاتهتدى في ذلك بغير ما تمليه عليها ظروفها الخاصة الداخلية واعتباراتها الذاتية، حرصت الاتفاقية على النص على مبدأ التشاور والاتفاق في شأن تحديد أسعار التعادل. فالزمت كل دولة باخطار الصندوق بالقيمة الأساسية التي تختارها لعملتها، وعلقت حقها في الاستعانة بموارد الصندوق على شرط موافقة هذا الأخير على تلك القيمة، كما اشترطت، كذلك، موافقة على كل تعديل يرى العضو ادخاله عليها مستقبلا (٤).

- (١) الأوقية الذهب عبارة عن ٣١٫١ جراما .
(٢) جدير بالإشارة أن تحويل الدولار إلى ذهب في المعاملات الداخلية محظور، نظرا لأن الولايات المتحدة الأمريكية فرضت السعر الإلزامي للدولار عام ١٩٣٣ . راجع: دي بونتافيس ، ص ٤٣ وما بعدها، سمير تناغو، الذهب والقانون، مجلة المال والصناعة، الكويت، العدد الأول، ١٩٨٠، ص ٤٧ .
(٣) أنظر: رمزي زكي، ص ١٥٦، مصطفى رشدي شيخ، الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٣٧ . هذا ويقصد بالسيولة الدولية كافة العناصر التي تقبل في المدفوعات الدولية والتي تسمح بتسوية العجز المؤقت في موازين مدفوعات الدول المختلفة، ويطلق عليها أحيانا اسم "الاحتياطي". أنظر في ذلك بالتفصيل: حازم البيلوي، ص ٢٢٦ وما بعدها .
(٤) المادة ٥/٤ من اتفاقية الصندوق، وكذلك المادة ٤/٢٠ . وأنظر كذلك: محمد زكي شافعي، مقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية، ص ٢٣٩ .

ب- مبدأ ثبات سعر الصرف:

كما قررت الاتفاقية مبدأ ثبات أسعار الصرف (١)، فيما بين العملات الوطنية، في إطار من حرية التحويل. ولا يقصد بهذا المبدأ جمود أسعار الصرف أو ثباتها المطلق، بل المقصود هو الثبات مع المرونة. أي أن الاتفاقية قد أخذت بحل وسط بين أنصار الثبات المطلق وأنصار تقلبات الصرف (٢). فهي تسمح، في حالات محددة، بتعديل سعر الصرف، وتجزئ، في ظروف معينة، فرض القيود على تحويل العملات لبعضها (٣).

ويدهى أن يؤدي النظام الذي أرسته الاتفاقية إلى عدم وجود اختلاف بين السعر الرسمي للذهب وبين سعره في السوق الحر. والسبب في ذلك يرجع إلى مايلي: أولاً، ما قرره الفقرة الثانية من المادة الرابعة من التزام الدول الأعضاء بعدم بيع الذهب أو شراؤه بأسعار تجاوز حدود التقلبات التي عينها الصندوق؛ وبعدم السماح بمشورة عمليات الصرف، داخل أراضيها، بأسعار تزيد على ١٪ من القيمة الأساسية للعملة. ثانياً، ما تعهدت به الولايات المتحدة الأمريكية، بالنظر إلى ما كانت تملكه في ذلك الوقت من كميات احتياطية ضخمة من الذهب في أقبية فورت نوكس ومانهاتن، من تثبيت أسعار الذهب عند حد ٣٥ دولاراً للأوقية. ولعل خير دليل على ما تقدم أن سعر الذهب لم يتجاوز، عندما أعيد افتتاح السوق الحر للذهب في لندن عام ١٩٥٤، حدود التقلبات التي قررها صندوق النقد الدولي، ولم يتعد سعر التعادل المعلن بين الدولار والذهب وهو ٣٥ دولاراً للأوقية (٤).

(١) يقصد بسعر الصرف نسبة مبادلة العملة بعملة أخرى.

(٢) أنظر: حازم البيلاوي، ص ٢٤٥.

(٣) محمد زكي شافعي، مقدمة... ص ٢٣٩، مصطفى رشدي شبح، ص ١٣٦.

(٤) دي بونتافيس، ص ٤٤.

٣ - جامايكا والانفصال الرسمي بين الذهب والنقود:
ولكن ابتداءً من عام ١٩٦٠ بدأت بوادر انهيار النظام النقدي
الدولي، الذي أرسته اتفاقيات بريتون وودز، بسبب عوامل كثيرة
يمكن ايجاز أهمها فيما يلي: المضاربات المحمومة التي تعرض لها
الدولار، والعجز المستمر في ميزان المدفوعات الأمريكي، وهروب رؤوس
الأموال قصيرة الأجل إلى خارج الولايات المتحدة، وازدياد كمية
الدولارات الورقية التي تحتفظ بها السلطات النقدية الأجنبية كعملة
احتياط مما جعل امكانية تحويلها إلى ذهب مسألة نظرية بحتة،
وزيادة المضاربات على الذهب مما أدى إلى اتساع الفجوة بين سعره
المعلن "السعر الرسمي" وسعره الفعلي "السعر الحر" وذلك
بسبب قرار البنوك المركزية، للدول التي انشأت ما يسمى "بمجمع
الذهب Pool de l'or"، بفض هذا المجمع وبالامتناع عن تثبيت
سعر الذهب في السوق الحر عند حد مقارب لسعره الرسمي وهو ٣٥
دولارا للأوقية (١).

وأجبرت هذه العوامل، وغيرها، الرئيس الأمريكي "نيكسون" على
اعلان عدم قابلية تحويل الدولار إلى ذهب اعتباراً من ١٥ أغسطس عام
١٩٧١، ذلك الاعلان الذي أدى إلى انتشار الفوضى في الأسواق
النقدية، وإلى قيام العديد من الدول "بتعويم" عملاتها الوطنية. كما
أعقب هذا الاعلان تخفيض قيمة الدولار، بصفة رسمية، مرتين في عام

(١) صدر هذا القرار في ١٧ مارس عام ١٩٦٨، وترتب عليه أن وصل سعر
الذهب في السوق الحر بلندن إلى ١٥٠ دولاراً للأوقية في الوقت الذي كان
فيه السعر الرسمي ٣٥ دولاراً للأوقية. راجع بالتفصيل: دي بونتافيس،
ص ٤٤ ومابعدها، وكذلك:

Pierre LATRON: Problèmes actuels posés par l'utilisation dans les
conventions Internationales d'une monnaie or et des droits de tirage
spéciaux, Revue Française de Droit Aérien (R.F.D.A.), 1979, P. 432 et s ;
Gilbert Guillaume, l'évolution du système monétaire international et
l'application des conventions de Varsovie et de Rome, R.F.D.A.1975,
P.138

١٩٧٢ وفي عام ١٩٧٣ ، لتصبح العلاقة بينه وبين الذهب ٤٢٢٢٢ دولارا للأوقية. (١)

ونتيجة لذلك كله، لم يكن هناك بد من الشروع في تعديل النظام النقدي الدولي. فتشكلت لهذا الغرض لجنة منبثقة من مجلس محافظي الصندوق عهد إليها بهذه المهمة، حيث فرغت من أعمالها في يناير عام ١٩٧٦ بمدينة كينجستون بجامايكا، وأعلنت قراراتها بإقتراح ما يسمى الآن بالتعديل الثاني لاتفاقية صندوق النقد الدولي. وتمت الموافقة على هذا الاقتراح من قبل المديرين التنفيذيين ومجلس محافظي الصندوق، ثم أرسل للدول الأعضاء لاتخاذ الاجراءات الدستورية الداخلية اللازمة في كل دولة للموافقة على التعديل وانفاذه. واعتبارا من أول ابريل عام ١٩٧٨ نفذ التعديل بالفعل بعد أن وافقت عليه ٦٠٪ من الدول الاعضاء التي تمثل ٨٠٪ من القوة الاجمالية للتصويت. ويعرف هذا التعديل، الآن، بإسم اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ (٢).

(١) انظر: لاترون، ص ٤٣٣ ، دي بونتافيس ، ص ٤٥ ، اسكندر مصطفى النجار، مقدمة للعلاقات الاقتصادية الدولية، وكالة المطبوعات، الكويت، بدون سنة نشر، ص ٢١٥ ، ابراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٦ .
(٢) انظر: سمير تناغو، المرجع السابق، ص ٥٠ ، ولمزيد من التفصيل حول خطوات التعديل، راجع: فوكسانيانو، ص ٨٠٥ ومايعدها. وجدير بالذكر انه عندما اصدرت الجمعية الوطنية القانون رقم ٧٨ - ٥٧٦ في ٢٩ ابريل ١٩٧٨ الذي يرخص للدولة الفرنسية بزيادة نسبة حصتها في صندوق النقد الدولي، إعمالا للتعديل الثاني المسمى باتفاق جامايكا لعام ١٩٧٦ ، اعترضت الهيئة البرلمانية للحزب الشيوعي، الاعضاء بالبرلمان، وطلبت من المجلس الدستوري القضاء بعدم دستورية القانون المذكور بحجة أن زيادة نسبة حصة فرنسا في الصندوق لايمكن فصلها عن التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق، باعتبار أن الزيادة ليست سوى تطبيقا لهذا التعديل، وبحجة أن التعديل المذكور لايعد تعديلا بالمعنى الصحيح، بل يعتبر تغييرا كاملا وشاملا للاتفاقية الأصلية يستلزم الموافقة الأجماعية عليه من قبل الدول الأطراف في هذه الاتفاقية. ونظرا لأن فرنسا لم توافق على هذا التعديل، فمن ثم يكون القانون المشار إليه غير دستوري. غير أن المجلس الدستوري رفض هاتين الحججتين وقضى بقراره الصادر في ٢٩ ابريل ١٩٧٨ - المنشور بالجريدة الرسمية في ٣٠ ابريل ١٩٧٨ ، ص ١٩٣٤ =

وجدير بالذكر أن التعديل الأول للاتفاقية المنشئة للصندوق كان قد تم فى ٣١ مايو عام ١٩٦٨ ، وأصبح نافذا فى ٢٨ يوليو عام ١٩٦٩ ، وبمقتضاه أنشئت حقوق السحب الخاصة Droits de tirage spéciaux لمواجهة النقص فى السيولة الدولية اللازمة لاستمرار وازدهار التجارة الدولية (١) .

ولقد أحدث التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق تغييرات جذرية فى نظام بريتون وودز، لعل أبرزها تقلص دور الذهب كأساس مشترك، من ناحية، وتعديل طابع حقوق السحب الخاصة، من ناحية أخرى.

أ - تقلص دور الذهب

استبدل التعديل الثانى بالمادة الرابعة من الاتفاقية الأصلية لصندوق النقد، المعنوية "أسعار تعادل العملات"، مادة جديدة تحمل العنوان الآتى: "التزامات بشأن اجراءات الصرف"، مما يفيد بأن ذلك التعديل قد ألغى نظام تعادل العملات وفصم كل علاقة أو ارتباط بينها وبين الذهب. فنص التعديل على عدم التزام الدول الاعضاء بتحديد سعر تعادل عملاتها، وعلى أن يكون لكل دولة أن تربط عملتها الوطنية بحقوق السحب الخاصة، أو بعملة دولة أخرى عضو فى الصندوق، أو بسلة من العملات، أو بأى قاسم مشترك من اختيارها بشرط ألا يكون هذا القاسم هو الذهب (مادة ٢/٤ ب). كما قضى التعديل، أيضا، بأنه لايجوز حساب سعر تعادل حقوق السحب الخاصة على أساس الذهب بل يترك للصندوق تحديد الأساس الذى يتم على ضوءه تقدير قيمة هذه الحقوق (مادة ٢/١٥). وقرر، كذلك، أنه فى الحالة التى يرى فيها الصندوق إعادة انشاء نظام التعادل، فإن

^١ بموافقة القانون المشار إليه لأحكام الدستور. انظر: فوكسنيانو، ص ٨٦٦ ومابعدها.

(١) فوكسنيانو، ص ٨٤٤، هامش رقم ٦٢ .

القاسم المشترك الجديد لن يكون الذهب، أو أى عملة وطنية، بل هو حقوق السحب الخاصة، أو أى قاسم مشترك آخر يراه الصندوق (الملحق رقم C للنظام النقدى بعد تعديله). وأخيرا ألقى التعديل السعر الرسمى للذهب بالغائه للفقرة الثانية من المادة الرابعة من الاتفاقية الأصلية لصندوق النقد الدولى التى كانت تضع حدا معينا لايحوز للدولة أن تتجاوزه عند بيع أو شراء الذهب(١)

ب- تعديل طابع حقوق السحب الخاصة،

انشئت حقوق السحب الخاصة فى ٦ أغسطس ١٩٦٩ عقب نفاذ التعديل الأول لاتفاقية صندوق النقد الدولى(٢). وكان الدور المرصود لها، عند استحداثها، هو استخدامها، كنوع من الأصول الاحتياطية، لمواجهة النقص فى السيولة الدولية التى لاغنى للتجارة عنها، بسبب تواضع معدلات الزيادة فى الذهب والعملات الصعبة القابلة للتحويل(٣).

ولقد أطلق على هذه الحقوق اسم "الذهب الورقى" Or Papler . نظرا لأن قيمة كل وحدة منها قد تحددت بوزن ثابت من الذهب الخالص قدره ٠.٨٨٨٦٧١ جراما، أى نفس وزن الذهب الذى كان يشتمل عليه الدولار الأمريكى حتى تاريخ الغاء قابليته للتحويل إلى ذهب(٤). ولذلك تحدد سعر صرف وحدة حقوق السحب بالنسبة إلى

(١) أنظر سابقا فقرة ٢ ب من هذه الدراسة.

(٢) أنظر: دى بونتافيس، ص ١٠٨ ، فوكساتيانو، ص ٨٤٤ ، لاترون، ص ٤٣٣ .

(٣) دى بونتافيس، ص ١٠٩ ، جوده عبد الخالق، الاقتصاد الدولى - من المزايا النسبية إلى التبادل اللامتكافى، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٨٩ ، ص ٢٠٦ - ٢٠٧ ، اسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢ ، لاترون، ص ٤٣٣ .

(٤) دى بونتافيس، ص ٥٠ ، فوكسانياتو، ص ٨٤٤ ، اسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢ هامش ١٧ ، ابراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٥٧ ، وأنظر كذلك المادة ١/٢١ التى أضيفت إلى اتفاقية بريتون وودز بمقتضى التعديل الأول لهذه الاتفاقية.

العملات الوطنية على أساس سعر صرف هذه الأخيرة بالنسبة للدولار (١).

ويدهى أن حقوق السحب الخاصة ليس لها طابع أو خصائص النقود العادية، لعدم تمتعها بسعر قانونى فى أية دولة من الدول (٢). فهى مجرد وحدات حسابية يقتصر استعمالها على العمليات التى تتم بين الحكومات فقط. كما أن عرضها لا يعتمد على استخراج الذهب، أو على موازين مدفوعات الدول ذات عملات الإحتياطى ببل تخلق بقرار من صندوق النقد الدولى بجرة قلم (٣).

ويعد الغاء قابلية تحويل الدولار إلى ذهب عام ١٩٧١، وقيام العديد من الدول بتعويم عملاتها الوطنية، بات ضرورياً البحث عن طريقة جديدة لتحديد قيمة حقوق السحب الخاصة. فقرر صندوق النقد الدولى ارساء هذا التحديد على أساس عينة من العملات، أطلق عليها تسمية "سلة العملات". وكان عدد عملات هذه السلة، فى بادئ الأمر، ست عشرة عملة، وهى عملات الدول التى يزيد متوسط نصيبها فى الصادرات العالمية للسلع والخدمات على ١٪ خلال الفترة من ١٩٦٨ إلى ١٩٧٢، ثم تم تقليص هذا العدد ليصبح فى الوقت الحاضر محددًا بخمس عملات فقط، هى الدولار الأمريكى والمارك الألماني والين اليابانى والجنيه الإسترلينى والفرنك الفرنسى (٤).

(١) دى بونتا فيس، ص ٥٠، فوكسانيانسو، ص ٨٤٤.

(٢) دى بونتا فيس، ص ١١٠.

(٣) اسكندر مصطفى النجار، ص ٢٢٢، دى بونتا فيس، ص ١١٠.

(٤) انظر فى تفصيل ذلك: فوكسانيانسو، ص ٨٤٥ وما بعدها. وتم تخفيض العدد إلى خمس عملات اعتباراً من أول يناير عام ١٩٨١، راجع: دى بونتا فيس، ص ١١٠ هامش ١٨٢، إبراهيم شحات، المقال السابق، ص ٥٦ هامش ١٣.

وعندما تم الغاء الارتباط الرسمى بين عملات الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولى وبين الذهب بمقتضى التعديل الثانى لاتفاقية الصندوق، نص هذا التعديل صراحة على امكان ربط تلك العملات بحقوق السحب الخاصة (١). وكننتيجة لذلك، أصبحت لحقوق السحب وظيفة أخرى، بخلاف دورها كأصل احتياطى من الأصول المكونة للسيولة الدولية، تتمثل في اعتبارها بمثابة قاعدة Etalon ، أو نقود ارتكازية Monnaie de référence تربط بها العملات الوطنية (٢).

خلاصة القول، لقد انتهت اعتبارا من اول ابريل ١٩٧٨ ، تاريخ نفاذ اتفاقية جاما يكا، كل علاقة أو ارتباط رسمى بين الذهب والنقود الوطنية. كما زالت عن الذهب صفته كنقد على المستوى الرسمى، فلم يعد له سعر رسمى ثابت بل أصبح مجرد سلعة يخضع تحديد سعرها لقانون العرض والطلب، شأنها في ذلك شأن بقية السلع الأخرى.

ومما لا شك فيه أن الآثار المترتبة على الإلغاء الرسمى للإرتباط بين الذهب والنقود لا تنعكس فقط على المجال الإقتصادى بل تمتد كذلك إلى المجال القانونى لتترك بصماتها عليه. فمن المعروف أن هناك اتفاقيات دولية يومن بينها تلك المتعلقة بالنقل البحرى والجوى، قد تبنت، عند تحديدها للتعويض المستحق لذوى الشأن بوحدة حسابية تصورية تشتمل على قدر معين من الذهب. فكيف يتم اذن أعمال هذه الإتفاقيات على ضوء التطور الذى طرأ على النظام النقدى الدولى ؟

(١) انظر سابقا، فقرة ٣ | من هذه الدراسة.
(٢) دى بونتا فيس، ص ١١٠ لاترون، ص ٤٣٤ .

واجابة هذا التساؤل ستكون موضوع المبحث الثانى من هذه
الدراسة.

المبحث الثانى فى الفراغ القانونى ومحاولات تداركه

٤ - الفرنك الذهب بين اتفاقيات النقل الجوى والبحرى واتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ ،

عديدة هى الاتفاقيات الدولية، فى مجال القانون الخاص (١) ،
التي تضع للتعميضا حدودا قصوى معبرا عنها بوحدات حسابية
تصورية تشتمل على وزن معين من الذهب، فهذه اتفاقية وارسو لعام
١٩٢٩ ، فى شان النقل الجوى الدولى - بعد تعديلها بمقتضى
بروتوكول لاهاي لعام ١٩٥٥ - تنص فى مادتها الثانية والعشرين
على أن الحد الأقصى للتعميضا المستحق لكل راكب هو ٢٥٠ ألف
فرنك، وهو ٢٥٠ فرنك عن كل كيلوجرام من الأمتعة المسجلة
والبضائع. وتعرف الفرنك بأنه "الوحدة النقدية المكونة من ٦٥ر٥
مليجرام ذهب عيار ٩٠٠ من الألف ذمبا خالصا. ويكون قابلا للتحويل
إلى أرقام صحيحة فى كل عملة وطنية. ويتم تحويله إلى عملات
وطنية بخلاف العملة الذهبية، فى حالة رفع دعوى قضائية، وفقا
للقيمة - الذهب *vaueur-or* لهذه العملات فى تاريخ صدور
الحكم" (٢). وتلك اتفاقية بروكسل لعام ١٩٢٤ ، المعدلة

(١) من الاتفاقيات التي اتخذت الوحدات الحسابية الذهبية أساسا
للتعميضا، بالإضافة إلى اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ واتفاقية بروكسل
لعام ١٩٢٤ ، اتفاقية بروكسل لعام ١٩٥٧ فى شان تحديد مسؤولية مالك
السفينة، اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٢ فى شان المسؤولية الناشئة عن
استغلال السفن الذرية، واتفاقية جنيف لعام ١٩٥٦ فى شان نقل البضائع
ببرا، واتفاقية روما لعام ١٩٥٢ فى شان الأضرار التي تسببها الطائرات
للغير على سطح الأرض، واتفاقية بروكسل عام ١٩٦٩ فى شان المسؤولية عن
التلوث بالزيت، واتفاقية ١٩٦٦ فى شان نقل الركاب بحرا... الخ.
(٢) جدير بالذكر أن اتفاقية وارسو قد تعدلت بمقتضى بروتوكول
جواتيمالا لعام ١٩٧١ ، الذي لم يصبح بعد واجب النفاذ. ووضع هذا =

بيروتوكول ١٩٦٨ ، فى شان سندات الشحن تقضى فى مادتها الرابعة بان الناقل او السفينة لايلزم فى اى حال من الاحوال بسبب الهلاك او التلف اللاحق بالبضاعة او ما يتعلق بها بمبلغ يزيد على ما يعادل عشرة آلاف فرنك عن كل طرد او وحدة او ثلاثين فرنكا عن كل كيلوجرام من الوزن القائم للبضاعة الهالكة او التالفة ايهما اكبر. ويعتبر الفرنك وحدة مكونة من ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الالف ذهباً خالصاً. وينظم قانون المحكمة المختصة بالموضوع تاريخ تحويل القيمة المحكوم بها إلى العملة الوطنية.(١)

ولم يشر تحويل الفرنك الذهب إلى عملات وطنية أية صعوبة فى العمل عندما كانت هذه العملات مرتبطة، بطريق مباشر أو غير مباشر، بالذهب بعلاقة ثابتة، وعندما كان للذهب سعر رسمى ثابت على ما سلف البيان.

وعندما دخلت اتفاقية جامايكا، المعدلة لاتفاقيات بريتون وودز، حيز النفاذ اعتباراً من اول ابريل عام ١٩٧٨ ، اتضحت صعوبة عملية تحويل الفرنكات المشار إليها إلى عملات وطنية، وذلك بسبب ما قرره هذه الاتفاقية من الحظر على الدول الاعضاء فى الصندوق ربط عملاتها الوطنية بالذهب وسبب النائها السعر الرسمى لهذا الأخير.

^١البروتوكول حدوداً قصوى جديدة للتمويض، وذلك على التفصيل الآتى: فيما يتعلق بنقل الركاب يكون الحد الأقصى للتمويض ١٥٠٠.٠٠٠ فرنكاً، و ٦٢٥٠٠ فرنكاً فى حالة التأخير فى نقل الركاب، و ١٥٠٠٠ فرنكاً فيما يتعلق بهلاك أو تلف أو ضياع الحوائج، و ٢٥٠ فرنكاً عن كل كيلوجرام من البضاعة، أنظر فى ذلك: محمد فريد العريشى، القانون الجوى، ١٩٨٧ ، ص ١٥٢ .

(١) كانت معاهدة ١٩٢٤ تحدد المسئولية على أساس الجنيه الانجليزى الذهب. ولكن رؤى الأخذ بالفرنك الذهب فى البروتوكول المعدل لها عام ١٩٦٨ كما هو الشأن فى معاهدة وارسو المتعلقة بالنقل الجوى.

وجدير بالذكر أن تلك الصعوبة كانت محل اعتبار الهيئات المعنية بتعديل اتفاقيات النقل الجوي والبحرى منذ أن بدأت بوادر انهيار النظام النقدي الدولي فى أواخر الستينات وأوائل السبعينات. وفى عام ١٩٧٥ تم تعديل اتفاقية وارسو بمقتضى عدة بروتوكولات، تعرف بإسم بروتوكولات مونتريال الإضافية (١). كما تم فى عام ١٩٧٨ التوقيع على معاهدة جديدة، معروفة بإسم معاهدة هامبورج، لتحل محل معاهدة بروكسل فى شأن سندات الشحن. ولقد استبدلت هذه التعديلات حقوق السحب الخاصة بالفرنك الذهبى، المنصوص عليه فى الاتفاقيات الأصلية، كأساس لحساب التعويض.

ولم تكن مشكلة تحويل الفرنك الذهبى إلى عملات وطنية لتشود أصلا لو أن التعديلات المشار إليها قد دخلت حيز النفاذ فعلا، حيث أن أحكامها المتعلقة بكيفية احتساب قيمة التعويض تتفق مع ما جاءت به اتفاقية جامايكا من قواعد خاصة بالنظام النقدي الدولي.

(١) عدلت اتفاقية وارسو فى شقها الخاص بتحديد المسئولية بثلاثة بروتوكولات اضافية. فالبروتوكول الاضافى الأول يعدل اتفاقية وارسو الأصلية ويجعل الحد الأقصى للتعويض بالنسبة لنقل الركاب، والامتعة والبضائع، والحقائب غير المجلدة على النحو الآتى: ٨٣٠٠ ، ١٧ ، ٣٣٢ وحدة حقوق سحب خاصة (مادة ٢ من البروتوكول الأول).

أما البروتوكول الثانى فيعدل اتفاقية وارسو المعدلة ببروتوكول لاماي لعام ١٩٥٥ ليجعل الحدود القصوى للتعويض على النحو التالى: ١٦٦٠٠ ، ١٧ ، ٣٣٢ وحدة حقوق سحب خاصة (مادة ٢ من البروتوكول الثانى).

أما البروتوكول الثالث فيعدل اتفاقية وارسو المعدلة ببروتوكول جواتميالا لعام ١٩٧١ ليجعل الحدود القصوى للتعويض كما يلى: ١٠٠٠٠٠ ، ١٧ ، ١٠٠٠ وحدة حقوق سحب خاصة، فضلا عن ٤١٥٠ وحدة حقوق سحب خاصة فى حالة التأخير فى نقل الركاب (مادة ٢ من البروتوكول الثالث). أنظر: محمد فريد العريشى، المرجع السابق، ص ١٥٣. وجدير بالملاحظة أن مصر قد صدقت على كل من البروتوكول الأول والثانى والرابع بمقتضى قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٧٨ الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٩/٢٣.

اما وإنها لم تنفذ بعد، فإن مشكلة التحويل بما يكتنفها من صعوبات لاتزال قائمة، وبخاصة في الفترة اللاحقة على تاريخ دخول اتفاقية جامايكا حيز التنفيذ والسابقة على تاريخ نفاذ بروتوكولات مونتريال ومعاهدة هامبورج، والذي قد لا يحل إلا بعد مرور وقت طويل.

فكيف تحل اذن تلك المشكلة؟

لقد قيل بآراء عدة لاجابة هذا السؤال، يمكن حصرها في اتجاين رئيسيين: اولهما ينادى بإهمال نصوص اتفاقيات النقل الجوي والبحرى، وثانيهما يصر على ضرورة إعمال هذه النصوص. وسنفرّد لكل من هذين الاتجاين مطلباً مستقلاً.

المطلب الأول

فى اهمال نصوص اتفاقيات النقل الجوي والبحرى

0 - تمهيد:

ينبى أنصار هذا الاتجاه محاولتهم على فكرة بسيطة مؤداها عدم تطبيق نصوص كل من اتفاقتى وارسو وبروكسل والخاصة بتقدير التعويض على اساس الوحدة الحسابية الذهبية.

غير أنهم يختلفون فى تاصيل هذه الفكرة: فبينما يؤسها البعض على شرط بقاء الشيء على حاله، أو ما يعرف بنظرية تغير الظرف *Rebus sic Stantibus* المألوفة فى فقه القانون الدولى العام، يردها البعض الآخر إلى المبادئ العامة فى نظرية القانون والمتعلقة بالغاء القاعدة القانونية وتفسيرها.

أولا : نظرية تغير الظروف

٦ - الانفصال الرسمي بين الذهب والنقود مبرر كاف لاستبعاد نظام المسؤولية المحدودة؛

يعتبر تغير الظروف الجوهري غير المتوقع واحدا من الأسباب التي تؤدي، وفقا لأحكام القانون الدولي العام، إلى انقضاء المعامدات(١). "فمن الأمور المعلومة أن الملايسات والظروف - التي تدعو الدول في وقت معين إلى عقد معامدات بين بعضها البعض لتنظيم علاقاتها المتبادلة - قد تتحول أو تتغير أو تزول مع تقدم الزمن، بحيث أن المعامدة المعنية - التي كانت تبدو وقت عقدها ضرورية ومتفقة في أحكامها مع مقتضيات الانصاف - تصبح معامدة زائدة، لاستجيب أحكامها لحقوق أطرافها وواجباتهم ومصالحهم المتبادلة"(٢)، مما يبرر لاي منهم التحلل من أحكامها.

ولكن ينبغي، لإحداث ذلك الأثر، أن يتوفر في تغير الظروف شروط معينة نصت عليها المادة ٦٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ، في شأن قانون المعامدات ، بقولها: "لايجوز الاستناد إلى التغير الجوهري غير المتوقع في الظروف التي كانت سائدة عند إبرام المعامدة كسبب لانهاؤها أو الانسحاب منها إلا إذا توافر الشرطان التاليان: (أ) إذا كان وجود هذه الظروف قد كون أساسا هاما لارتضاء الأطراف الالتزام بالمعامدة، (ب) وإذا ترتب على التغير تبديل جذري في نطاق الالتزامات التي يجب أن تنفذ مستقبلا طبقا للمعامدة".

(١) أنظر في تفصيل هذا الشرط كسبب لانقضاء المعامدات: حامد سلطان، عائشة راتب وصلاح الدين عامر، القانون الدولي العام، الطبعة الأولى ١٩٧٨ ، دار النهضة العربية، ص ٢٨٩ ومابعدها، محمد طلعت الفنيمسي، الفنيمسي الوسيط في قانون السلام، القانوني الدولي العام أو قانون الأمم زمن السلم، ١٩٨٢ ، منشأة المعارف، ص ٢٠٤ ومابعدها.

(٢) حامد سلطان، عائشة راتب وصلاح الدين عامر، المرجع السابق، بند ٢٤٨ ، ص ٢٨٩ .

وانطلاقا من هذه النظرية، ذهب بعض الفقهاء (١) إلى القول بإمكانية استبعاد تطبيق المعاهدات الدولية التي تحدد التعويض بوحدات حسابية ذهبية بحجة أن الإلغاء الرسمي للارتباط بين الذهب والنقود، بمقتضى التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز، وما أدى إليه من انتهاء العمل بمبدأ ثبات أسعار الصرف قد توفرت فيه الشروط التي تضمنتها المادة ٦٢ من اتفاقية فيينا. فهذا الإلغاء يعتبر تغيرا جوهريا وغير متوقع فى الظروف التي كانت سائدة وقت إبرام تلك المعاهدات والتي اتخذها الأطراف أساسا لما لارتضاء الالتزام بأحكامها. كما أنه يحدث فضلا عن ذلك، تبديلا جذريا فى نطاق الالتزامات الناشئة عن المعاهدات المذكورة، ومن بينها الالتزام بتحويل مبلغ التعويض، المعبر عنه بالفرنك الذهب، إلى عملات وطنية بحسب السعر الرسمي لهذه الأخيرة بالقياس إلى الذهب

ولقد ظهر تأثير هذا الاتجاه، بوضوح، فى بعض الأحكام التي أصدرتها المحاكم الأمريكية فى قضايا خاضعة لاتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ .

Franklin Mint.Vs فى قضية شهيرة، معروفة بإسم T.W.A. (٢)، خاصة بطلب تعويض عن اضرار ناشئة من ضياع

(١) T.M.C. ASSER: Golden limitation of liability In International transport conventlons and the currency crisis, Journal of Maritime Law Commerce, 1974, P. 669 In line, Cité par DUPONTAVICE, op.cit., P 82.

690 F. 2d,311,303

(٢)

وفى التعليق على الحكم الصادر فى هذه القضية الشهيرة، انظر:

Edward Charles DEVIVO: The Warsaw Convention: Judicial Tolling of the Death Knell, Journal of Air Law and Commerce(J.A.L.C.), 1983, P. ١١6 et s.; Ray B. JEFFREY: The Growth of American Judicial Hostility towards the Liability Limitations of the Warsaw Convention, J.A.L.C., 1983, P 828 et s.; Dawn DAVENPORT:Liability Limitation Under the Warsaw Convention, The Cargo Liability Limits of the Warsaw Convention are Fully=

بضاعة اثناء نقلها جوا من الولايات المتحدة الأمريكية إلى بريطانيا العظمى، قضت الدائرة الثانية لمحكمة استئناف الولايات المتحدة الأمريكية بأنه منذ أن تخلى النظام النقدي الدولي عن العمل بقاعدة الذهب وما نتج عن ذلك من استحالة تحويل الفرنك الذهب المنصوص عليه في المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو إلى دولارات ورقية، أصبحت اتفاقية وارسو، في شقها الخاص بتحديد مسؤولية الناقل الجوي، مجردة من قوتها التنفيذية Unenforceable مما يتيح للمدعى الحق في الحصول على تعويض كامل عن كافة الأضرار التي قد تصيبه (١). كما تبنت أحد محاكم ولاية كاليفورنيا ذات الحل في قضية أخرى متعلقة بنقل جوى للركاب خاضع لأحكام اتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ ، ولاتفاق مونتريال لعام ١٩٦٦ (٢).

enforceable at The Rate of \$ 9.07 per Pound, J.A.L.C., 1984, P. 155 et s ;
 Gérard LEGIER: L'application de la Convention de Varsovie par les
 Juridictions Américaines: Présentation de la Jurisprudence Récente
 B.F.D.A., 1987, No. 44. P. 27 et s

(١) ومما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة قد ذكرت أن المبدأ الذي قررت لايسرى على الدعوى المنظورة أمامها، ولكن ينبغي إعماله مستقبلا.

(٢) In re Aircrash at Kimpo International Airport, Korea, District Court of California, 15 Feb. 1983, U.S. Aviation Reports, 202; 558 F. Supp. 72

وجدير بالذكر أن اتفاق مونتريال لعام ١٩٦٦ هو اتفاق خاص مبرم بين شركات الطيران الاعضاء في منظمة الياتا وهيئة الطيران المدني الأمريكي C.A.B تم بمقتضاه تشديد مسؤولية الناقل الجوي للركاب سواء من حيث أساسها أو من حيث الحدود القصوى للتعويض. فأصبحت مسؤولية ناقل الركاب مسؤولية موضوعية، وصار الحد الأقصى للتعويض ٧٥ ألف دولارا أمريكيا. ووضع هذا الاتفاق شروطا لانطباقه هي أن يكون النقل دوليا بمفهوم اتفاقية وارسو، وأن تكون أحد نقاط القيام أو الوصول أو الرسو الجوي واقعة في أراضي الولايات المتحدة الأمريكية.

ولقد استبعدت المحكمة تطبيق الحدود القصوى التي وضعها هذا الاتفاق. وحجتها في ذلك أن الاتفاق المذكور ليس إلا تعديلا اتفاقيا لحدود التعويض المنصوص عليها في المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو. ولما كانت هذه المادة قد فقدت قوتها التنفيذية، نظرا لانهاء الارتباط بين الذهب والنقود واستحالة تحويل الوحدات الحسابية المشار إليها في المادة المذكورة إلى دولارات ورقية، وأصبحت بالتالي لاغية، فإن المنطق يقتضي امدار الحدود القصوى المنصوص عليها في اتفاق مونتريال، لأن هذا الاتفاق يستند في المقام الأول إلى المادة ٢٢ مالفة الذكر. أنظر: جيرار ليجيه، ص ٢٧٠ .

٧ - اتجاه منتقد:

ولم يلق هذا الاتجاه قبولا فى الفقه أو القضاء: فليس صحيحا، كما يدعى أنصاره، أن الأساس الهام للالتزام الأطراف بأحكام اتفاقية وارسو كان هو الارتباط بين الذهب والنقود وما نتج عن هذا الارتباط من تسهيل عملية تحويل الفرنك إلى عملات وطنية، وذلك لسببين: الأول، أن اتفاقية وارسو قد تم إبرامها عام ١٩٢٩، أى قبل ظهور النظام النقدى الدولى الخاضع لأحكام اتفاقية بريتون وودز بخمسة عشر عاما. والثانى، أن محاضر جلسات المؤتمر الذى انبثقت عنه الاتفاقية قد جاءت خلوا من بيان الأسباب التى دفعت واضعيها إلى تبني الفرنك الذهب كأساس لتحديد التعويض الملزم به الناقل المسئول (١).

وفى اعتقادنا، أن الأساس الحقيقى، الذى دفع الدول إلى الارتضاء بأحكام اتفاقية وارسو، كان هو الرغبة فى القضاء على تنازع القوانين وفى وضع قواعد موحدة تنظم النقل الجوى على المستوى الدولى وتكفل تحقيق التوازن بين مصالح أطراف عقد النقل، الناقل، من جهة، والشاحن أو المسافر من جهة أخرى، لاسيما وأن النقل الجوى كان، وقت وضع الاتفاقية، وليدا يستحق كل مايساعد على نموه وازدهاره. (٢)

(١) أنظر René H. MANKIEWICZ: Modification de la "Clause-or" de la Convention de Varsovie de 1929 et des Protocoles d'Amendement, Les Protocoles Additionnels Nos. 1 A3 et le Protocole No. 4 de Montréal du 25 Septembre 1975, Annuaire Français de Droit International XXI, 1975, P 786

(٢) لم يكن الارتباط بين الذهب والنقود هو الأساس الهام لارتضاء الدول للالتزام بأحكام معاهدة سندات الشحن، وإنما كان الدافع وراء وضع هذه المعاهدة هو القضاء على شروط الاعفاء من المسئولية التى جار الشاحنون بالشكوى منها. أنظر فى تفصيل ذلك: مصطفى كمال طه، القانون البحرى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٠، ص ٢٨٧ ومابعدها.

كما انه ليس صحيحا، كذلك، ما ذهب إليه انصار الاتجاه المذكور من ان الالغاء الرسمى للارتباط بين الذهب والنقود قد نشأ عنه تبديل جذرى فى نطاق الالتزامات المفروضة بمقتضى الاتفاقية على عاتق اطرافها. إذ الأمر يتعلق، فى هذا المجال، باتفاقية تهدف، على المستوى الدولى، إلى توحيد القواعد القانونية على صعيد القانون الخاص، وكل ما تضعه على عاتق اطرافها من التزامات ينحصر فى اتخاذ الاجراءات الدستورية الداخلية اللازمة فى كل دولة للموافقة على الاتفاقية وانفاذها داخل اقليمها. أما الالتزامات الرئيسية الأخرى التى عدتها الاتفاقية ذاتها، ومن بينها الالتزام بالتعويض المعبر عنه بوحدات حسابية ذهبية قابلة للتحويل إلى عملات وطنية، فيقع عبؤها على الأفراد دون الدول الأطراف (١).

وأخيرا، فإن الحكم الصادر فى قضية Franklin Mint ليس سوى حالة منعزلة لا ترمى مبدأ قانونيا عاما. بل ولقد تم الغاؤه من قبل المحكمة العليا The Supreme Court بحكمها الصادر فى ٧ أبريل عام ١٩٨٤ (٢) للأسباب الآتية:

أولا: أن محكمة الاستئناف، بتجريدتها للاتفاقية من قوتها التنفيذية، قد تجاوزت حدود الاختصاص المنعقد للسلطة القضائية، وافتاتت على اختصاص أصيل للسلطة التشريعية الممثلة فى الكونجرس بمجلسيه. إذ أن الذى يملك سلطة تعديل المعاهدة أو الانسحاب منها هو الكونجرس الأمريكى دون سواه.

(١) دى بونتافيس، ص ٨٥ .

(٢) T.W.A.Inc.V. Franklin Mint Corp., 104 S.Ct 1776.(1984)

وانظر كذلك:

Maschinenfabrik Kern A.G.V. Northwest Airlines, 562 F.Supp. 232 (N.D ILL 1983)

ثانياً: أن الكونجرس، بإقراره التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز وبالعائنه تعادل الدولار بالذهب، كان يشرع فقط فى وضع النظام النقدى الدولى الجديد موضع التنفيذ، ولم تنصرف نيته مطلقاً، لا صراحة ولا ضمناً، إلى تعديل اتفاقية وارسو أو الغائها.

ثالثاً: أن اتفاقية وارسو قد نظمت، فى مادتها التاسعة والثلاثين(١)، كيفية انتهاء العمل بها، وبينت الاجراءات الواجب اتخاذها من أجل ذلك، ولم يثبت أن الولايات المتحدة الأمريكية قد قامت بإتخاذ هذه الاجراءات.

رابعاً: أن التمسك بشرط بقاء الشئ، على حاله، أو مايسمى بتغير الظروف، هو حق مقرر فقط للدول الأطراف فى الاتفاقيات الدولية، ولايستفيد منه الأفراد، كما أن الشرط المذكور يتناقض واحكام المادة ٣٩ المشار إليها.

وفى كلمة موجزة، لايمكن اعتبار الالغاء الرسمى للارتباط بين الذهب والنقود من قبيل تغير الظروف الجوهرى وغير المتوقع الذى يبيح التحلل من احكام اتفاقيتى وارسو وبروكسل، وبخاصة تلك المتعلقة بتحديد التعويض بوحدات حسابية تشتمل على وزن معين من الذهب

(١) تنص المادة ٣٩ من الاتفاقية على انه: "لكل من الأطراف السامية المتعاقدة أن ينقض هذه الاتفاقية بموجب اخطار يوجه إلى حكومة جمهورية بولندا، فتقوم بإبلاغه فوراً إلى حكومة كل من الأطراف السامية المتعاقدة. ويولد النقض أثاره بعد ستة أشهر من الاخطار به. وتقتصر هذه الأثار على الطرف الذى تقدم برغبته فى النقض".

ثانيا : اتفاقيات النقل الجوى والبحرى والغاء القواعد القانونية

٨ - التعارض بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى:

يرى البعض (١) أن نفاذ التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز، المعروف باسم اتفاقية جامايكا، قد أدى إلى وجود تعارض واضح بين احكام هذه الاتفاقية واحكام الاتفاقيات الدولية فى مجال النقل الجوى والبحرى: فالاتفاقية الأولى قد ألغت بصفة رسمية الارتباط بين الذهب والنقود، وحظرت على الدول الاعضاء فى صندوق النقد الدولى اتخاذ الذهب كقياس مشترك لتحديد اسعار تعادل عملاتها الوطنية. أما الاتفاقيات الأخيرة فقد كرست ذلك الارتباط بتحديداتها للتعويض المستحق لذوى الشأن بوحدات حسابية ذهبية، ويتقربها امكانية تحويل هذه الوحدات إلى عملات وطنية طبقا للقيمة الذهب Valeur-or لهذه العملات فى تاريخ صدور الحكم (٢)، أو فى التاريخ الذى يحدده قانون المحكمة المختصة بنظر الموضوع. (٣)

وبما ان اتفاقية جامايكا لاحقة، من حيث نشأتها، على اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، فإنها، بالتالى، تكون ناسخة لاحكام هذه الاتفاقيات فى شقها الخاص باحتساب التعويض وكيفية تحويله إلى عملات وطنية، وذلك بالتطبيق للقاعدة القائلة ان اللاحق ينسخ حكم السابق Lex posterior derogat priori

(١) أنظر فى عرض هذا الاتجاه: دي بونتافيس، المقال السابق، Annuaire de Droit Maritime et Aérien، المجلد السابع، ١٩٨٣، ص ٥٤.
(٢) مادة ٥/٢٢ من اتفاقية وارسو بعد تعديلها ببروتوكول لاهاي لعام ١٩٥٥.
(٣) مادة ٥/٤ من معاهدة سندات الشحن بعد تعديلها ببروتوكول ١٩٦٨.

ولقد اقتربت محكمة استئناف باريس كثيرا من هذا الرأي فى حكم شهير لها صدر بتاريخ ٧ مايو ١٩٨٦ فى قضية معروفة بإسم شركة مصر للطيران ضد مدام لوسيا جافاليان شامى (١). حيث قضت المحكمة للمستأنف ضدهما بالتعويض عن الأضرار التى لحقتها نتيجة ضياع أمتعتها أثناء نقل جوى دولى خاضع لاتفاقية وارسو بين دمشق وباريس عبر القاهرة، وقامت بتحويل الوحدات الحسابية الذهبية، المنصوص عليها فى المادة ٢٢ من الاتفاقية، إلى فرنكات فرنسية ورقية على أساس حقوق السحب الخاصة، وليس على أساس القيمة الذهب للفرنك الفرنسى. وقالت فى تبرير حكمها: "إنه بعد التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز لم يعد الأمر، فى هذه القضية، متعلقا بمشكلة تحديد عناصر التعويض، المستحق للمستأنف عليها، حيث تم حسم هذه المشكلة بالفعل منذ حدوث واقعة ضياع الامتعة عام ١٩٧٦، بل أصبح خاصا بتطبيق نصوص معاهدة دولية تضع نظاما عاما نقديا تحل فيه قاعدة قياس جديدة محل قاعدة قياس قديمة لتحديد المقابل النقدي للوحدات الحسابية الذهبية المشار إليها فى المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو سالفة الذكر" (٢).

Cour d'Appel de Paris, Aud. Sol. 1ère CHA, 7 Mai 1986, Dalloz

(١)

1987 P. 526, Note Jacques Borricand

وجدير بالذكر أن هذه القضية عرضت على Tribunal de Grande Instance de Paris فقضت بحكمها. تمصدر فى ٦ اكتوبر ١٩٧٨ بالتعويض على أساس سعر الذهب فى السوق الحر "بورصة باريس". طعن فى الحكم بالاستئناف، فالغت محكمة استئناف باريس "الدائرة الخامسة"، بحكمها الصادر فى ٣١ يناير ١٩٨٠، D.M.F. 1980,p258 الحكم المستأنف، وقضت بالتعويض على أساس أن الفرنك البوانكارية يساوى فرنكا فرنسيا ورقيا، متبينة بذلك "مبدأ الاسمية النقدية" Principe de Nominalisme Monétaire. ثم طعن فى الحكم بالنقض، فقضت محكمة النقض الفرنسية بجلسة ٧ مارس ١٩٨٣ J.C.P. 1984. II 20212-20213 بإلغاء الحكم المطعون عليه بحجة ضرورة طلب تفسير للمادة ٢٢ من اتفاقية وارسو من الجهة الحكومية المختصة، وهى ذلك الوقت وزارة العلاقات الخارجية الفرنسية، لأن القضاء فى فرنسا لايملك تفسير المعاهدات، وأحالت الدعوى إلى محكمة استئناف باريس مشكلة بهيئة جديدة لاعادة الفصل فيها.

(٢) استندت المحكمة فى حكمها إلى رأى المقدم إليها من وزارة العلاقات الخارجية الفرنسية بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٨٥ والذي جاء فيه أن حقوق =

٩ - انتفاء التعارض بين اتفاقية بريتون وودز المعدلة
واتفاقيات النقل الجوى والبحرى؛

ولانعتقد فى صواب الراى المتقدم. فثم شروط معينة ينبغى
توفرها، مجتمعة، فى القواعد القانونية المتعارضة لكى تلغى احداها
حكم الأخرى. وتمثل هذه الشروط فى وجوب اتحاد الموضوع
الذى تنصرف إليه أحكام القاعدتين المتعارضتين، وفى ضرورة
اتحاد القاعدتين من حيث النوع، بمعنى أن تكونا من
"طائفة القواعد العامة" Règles générales أو من "طائفة
القواعد الخاصة" Règles spéciales

ومما لاشك فيه أن كلا الشرطين غير متحقق فى هذا المقام: فمن
حيث الموضوع، لا يوجد، فى رأينا، أدنى تماثل بين اتفاقية جامايكا
واتفاقيات النقل الجوى والبحرى. فالاتفاقية الأولى تضع
قواعد تندرج تحت مايسمى بالقانون النقدى العام Droit
monétaire général، أى القانون الذى يعرف القيمة الخارجية
للقود (١) بمراعاة قيمتها الذاتية Valeur Intrinsèque كما حددتها

السحب الخاصة أصبحت فى النظام النقدى الدولى الجديد القاسم المشترك
لاحتساب أسعار تعادل العملات. وأن تحديد قيمة هذه الحقوق يكون على
أساس سلة عملات وليس على أساس الذهب. وخلص الراى المذكور إلى أن الحد
الأقصى للتعويض عن كل كيلوجرام من البضائع المنصوص عليه فى المادة
٢٢ من اتفاقية وارسو، وهو ٢٥٠ فرنك ذهب يعادل، عند انشاء حقوق
السحب الخاصة، عام ١٩٦٩، ١٦,٥٨٢٧ وحدة حقوق سحب خاصة. ولما كانت
وحدة حقوق السحب الخاصة تساوى ٩,٣٧٦٢ فرنكا ورقيا، فمن ثم تكون
قيمة التعويض على النحو التالى: ٣٧٦٢,٥٨٢٧ X ٩,١٦ X وزن الأمتعة
المفقودة.

(١) يقصد بالقيمة الخارجية للقود نسبة مبادلة العملة الوطنية بغيرها
من العملات الأجنبية، وتعرف اصطلاحا بسعر الصرف. راجع فى ذلك: محمد
زكى شافعى، مقدمة فى النقود والبنوك، دار النهضة العربية، القاهرة،
١٩٨٦، ص ٨٢ هامش رقم ١.

السياسة الاقتصادية الداخلية لكل دولة (١). فهي ترمي القواعد المنظمة للنقد على المستوى الدولي، فتحدد للدول أسعار تعادل عملاتها الوطنية، وتبين الأصول المكونة للسيولة الدولية، وغير ذلك من الأمور التي تتغير من ورائها حماية التجارة الدولية وتشجيعها. فقواعدها تتعلق، إذن، بالاقتصاد الكلي Macro-économique (٢).

أما اتفاقيات النقل الجوي والبحري فتصدر عن اعتبارات مغايرة، حيث تستهدف توحيد قواعد المسؤولية في مجال النقل الدولي الجوي والبحري. وخير مثال على ذلك ما قرره بصد احتساب التعويض المستحق لذوى الشأن وكيفية ترجمته إلى عملات وطنية. إذ تبنت هذه الاتفاقيات لتحديد التعويض وحدة قياس تصورية ذات طابع عيني يتمثل في وزن معين من الذهب وذلك بفرض ضمان ثبات قيمة التعويض في الزمان والمكان، بحيث لا يختلف من زمان إلى آخر ومن دولة إلى أخرى، وبهذا لا يتأثر بالتقلبات التي تطرأ على العملات الوطنية بسبب سياسات وتوجهات اقتصادية داخلية. كما بينت، كذلك، الكيفية التي يتم بها تحويل وحدات القياس المشار إليها Monnaie de Compte إلى وحدات دفع وطنية Monnaie de Paiement ، واضعة في اعتبارها أن تأتي هذه الكيفية محققة للغرض ذاته، أي ضمان ثبات قيمة التعويض زمانا ومكانا. فاتخذت، في سبيل ذلك، من العلاقة بين وحدات الدفع "العملة الوطنية" والذهب معيارا لاجراء عملية التحويل، دون ما التفت إلى طبيعة هذه العلاقة ومداهما على مستوى النظام النقدي الداخلى أو الدولي (٢). فقواعدها

(١) أنظر في هذا التعريف: دي بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٢، ص ٧٩

(٢) أنظر: دي بونتافيس، ص ٧٩، وأنظر كذلك:

Jacques BORRICAND: Note sous Cour d'Appel de Paris, (Aud. Sol. 1ère Ch. A.), 7 Mai 1986, Dalloz, 1987, P. 526 surtout P. 530.

(٢) فإذا كان هناك ارتباط رسمي بين العملة الوطنية والذهب، بمعنى إذا كانت الدولة تأخذ في تحديد قيمة عملتها بقاعدة الذهب، فلا صعوبة في =

اذن، خاصة بمسألة تقدير التعويض وبالتسوية بين المضرورين من حيث المعاملة، ولا علاقة لها بالنظام النقدي أو الاقتصاد الكلى (١).

وطالما انتفى الاتحاد فى الموضوع، فلا مناص من استبعاد التعارض بين احكام الاتفاقيات المشار إليها، نظرا لاستثثار كل منها بنطاق تطبيق خاص يختلف عن نطاق تطبيق الأخرى.

ومع ذلك فقد يعن للبعض التشكيك فى صحة التحليل المتقدم، بمقولة أن المعيار الذى عولت عليه اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، وبالأخص اتفاقية وارسو، فى اتمام عملية ترجمة الوحدات الحسابية الذهبية إلى وحدات دفع وطنية هو، فى حقيقة الأمر، قاعدة من قواعد النظام النقدي منبئة الصلة بنظام المسؤولية. إذ أن المعيار المشار إليه ليس سوى مجرد غلاف خارجى لقاعدة تعادل العملات الوطنية بالذهب التى كانت احدى دعائم النظام النقدي الدولى الخاضع لاتفاقية بريتون وودز قبل تعديلها. ولما كانت قاعدة تعادل العملات بالذهب قد تم هجرها بمقتضى اتفاقية جامايكا، فإن التعارض يظل، بالتالى، قائما بين احكامها واحكام اتفاقيات النقل

الأمرا إذ ستتم عملية التحويل بطريقة حسابية بسيطة تتمثل فى قسمة وزن الذهب الموجود فى الوحدات الحسابية التى نصت عليها المعاهدة على وزن الذهب الموجود فى العملة الوطنية. أما إذا لم تكن هناك علاقة بين العملة الوطنية والذهب فستجرى عملية التحويل عن طريق قسمة وزن الذهب الموجود فى الوحدات الحسابية على كمية الذهب التى تشتريها العملة الوطنية بالسعر الحري باعتبار أن الذهب قد فقد صفته كمنقذ وأصبح سلعة يخضع تحديد سعرها لقانون العرض والطلب.

(١) دي بونتافيس، ١٩٨٢، ص ٧٩ ومابعدها، ١٩٨٣، ص ٥٥ ومابعدها. وأنظر كذلك: P. BONASSIES: Notes sous Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, 2ème Ch. 31 Oct. 1980, Affaire Compagnie Pakistan International Airlines C. Compagnie Air Inter. Sté. Helvétia Saint Gall et Autres, D.M.F. 1981, P. 275 surtout P. 279.

الجوى والبحرى. ويتعين، من ثم، فض هذا التعارض بالغاء المعيار الذى وضعته الاتفاقيات الأخيرة.

وكان من الممكن الانحياز لهذه المقولة لو أن قواعد النقد فى كل من اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى كانت متحدة فى النوع، أى من "طائفة القواعد العامة" أو من "طائفة القواعد الخاصة". أما وأنها ليست كذلك، فلا محل للاصرار، اذن، على قيام التعارض بينها. فمن المقطوع به أن الشريعة العامة فى مجال النظام النقدى الدولى هى اتفاقية بريتون وودز بعد تعديلها باتفاقية جامايكا. فهى تضع قواعد لتسوية جميع المعاملات، دون تفریق، بين الدول بعضها البعض، وبينها وبين المؤسسات المالية الدولية. فقواعدها تنتمى إلى "طائفة القواعد العامة". أما اتفاقيات النقل الجوى والبحرى فتتضمن قواعد خاصة بتسوية مشكلة بعينها، هى مشكلة التعويض. فهى اذن قواعد نقدية، لو جاز هذا القول، خاصة بمشاكل المسؤولية، وتعتبر استثناء من القواعد العامة المنظمة للنقد على الصعيد الدولى. وغنى عن البيان ان القاعدة الخاصة لاتلغياها قاعدة عامة، ولو كانت معاصرة لها أو لاحقة عليها فى النشأة (١).

خلاصة القول أن التعارض المزعوم بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوى والبحرى لا وجود له بالنظر إلى ما بينهما من اختلاف من حيث الموضوع المحكوم بقواعدهما ومن حيث التصنيف الذى تندرج تحته هذه القواعد.

(١) أنظر فى تفصيل ذلك، وعلى الأخص فى معيار العام والخاص فيما يتعلق بالتنازع بين معاهدتين دوليتين: دى بونتافيس، ١٩٨٣، ص ٥٧ ومابعدها. وأنظر كذلك: Jacques BORRICAND: Note P- 530.

وعلى ذلك، لا يكون صحيحا، من الوجهة القانونية، ما ذهبت إليه محكمة استئناف باريس، في حكمها الصادر في قضية شركة مصر للطيران، من ترجمة التعويض، المستحق للمستأنف عليها والمعبر عنه بوحدة حسابية ذهبية، إلى فرنكات فرنسية ورقية على أساس حقوق السحب الخاصة. فالاستناد إلى حقوق السحب الخاصة واتخاذها معيارا للتحويل يفترض ابتداء وجود تعارض بين اتفاقية جامايكا واتفاقيات النقل الجوي والبحري تم حسمه لصالح الاتفاقية الأولى، وهو ما ثبت عدم صحته على ما سلف البيان. وتكون المحكمة، باستبدالها حقوق السحب الخاصة بمعيار التحويل المنصوص عليه في اتفاقية وارسو، قد عدلت من أحكام هذه الأخيرة، وهو ما لا تملك لخروجه من اختصاص السلطة القضائية بأكملها. (١). ولا يغير من هذا النظر ما قد يقال من أن بروتوكولات مونتريال الإضافية الموقعة عام ١٩٧٥ قد عدلت أحكام اتفاقية وارسو واتخذت من حقوق السحب الخاصة أساسا لحساب التعويض وكيفية ترجمته إلى عملات وطنية، إذ أن هذه البروتوكولات لم تصبح بعد واجبة النفاذ، فلا يجوز، بالتالي، تطبيق أحكامها. (٢) (٣).

ثم ان التمسك بحقوق السحب الخاصة كمحدد للتعويض فيه، على حد تعبير البعض (٤)، "خيانة" للمبادئ والأهداف التي تغيثها

(١) Cour de District des Etats-Unis (District de New York), 16 Juin 1982
Affaire Angela Y. Robles et Autres C.Cla. Lot, R.F.D.A., 1983, P. 67.

ويكيف البعض هذا التصرف من جانب القضاء بكونه "Semi legislative Process"، انظر: ابراهيم شحاته، المقال السابق، ص ٦٢ و ٦٧.
(٢) انظر مع ذلك: محكمة النقض الإيطالية، حكم صادر بتاريخ ٢٤ مايو ١٩٨٤ في قضية *Cle Altaria C. Ste Salviali* منشور بالمجلة الفرنسية للقانون الجوي، ١٩٨٥، ص ٢٢٨. وانظر في مجال المسؤولية المحدودة لمالك السفينة طبقا لمعاهدة بروكسل لعام ١٩٥٧، المحكمة العليا بهولندا في قضية *Giant shipping corp. V.State of the Netherlands* مشأر إليه في: ابراهيم شحاته، ص ٦٧.

(٣) انظر: Jacques BORRICAND: Note sous Cour d'Appel de Paris (Audience Solennelle, 1ere Ch.A), 7 Mai 1986, *Dalloz* 1987, P.526, surtout Page. 529.

(٤) PERRIN, Mémoire, Aix 1986, L'affaire Soc. Egyptair C. Dams Charrie, Cité par Jacques BORRICAND, Note précitée, P.530.

اتفاقية وارسو، وهي أن تكون القواعد الخاصة بمسئولية الناقل الجوي واحدة بالنسبة لجميع الناقلين، وأن تكون فرص التعويض واحدة بالنسبة لجميع المضرورين. فصلاحيه حقوق السحب لأن تكون وحدة حساب، وأن كانت مقبولة على مستوى الاتصاف الكلى، مشكوك فيها على صعيد المسئولية فى علاقات القانون الخاص. إذ يجب أن يتوفر فى وحدة الحساب خاصتا الثبات والحيده بالنسبة للنقود المقيسة عليها، وهذا ما تفتقده حقوق السحب الخاصة.

فهى، من ناحية، لاتتمتع بالثبات فى القيمة، ولاتستطيع أن تعكس التضخم الذى يؤدى إلى تآكل القوة الشرائية للنقود الوطنية، إذ لصندوق النقد الدولى الحق فى تعديل قيمتها فى أية لحظة، مما يجعلها فى مركز ضعيف إذا ما قورنت بالوحدات الحسابية المنصوص عليها فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى لتمتع هذه الأخيرة بالثبات المطلق نتيجة كونها معرفة بوزن معين وثابت من الذهب (١)

ولا يخفى ما ينطوى عليه هذا التباين بين وحدتى الحساب من آثار تنعكس على قيمة التعويض المستحق لذوى الشأن. فبينما تتغير هذه القيمة، من يوم إلى آخر، عندما تكون وحدة الحساب هى حقوق السحب الخاصة، تظل هذه القيمة ثابتة فى حالة الوحدة الحسابية المشتملة على وزن معين من الذهب

وهى، من ناحية أخرى، غير محايدة. ويقصد بالحيده أن يكون معيار القياس موضوعيا، خارجيا عن نطاق النقود وبعيدا، بالتالى، عن تأثير بعضها على البعض الآخر. وحقوق السحب الخاصة ليست

(١) أنظر: لاترون، المقال السابق، ص ٤٣٨، دى بونتافيس، ١٩٨٢، ص ١٢٢ ومابعدها، وأنظر كذلك: Francols LEGREZ: La Convention de Varsovie, in Bilan, R.F.D.A., 1981, P.192.

كذلك، لأن قيمتها تتحدد بسلة من العملات، فتعرض، من ثم، لكل ما يطرأ على عملات هذه السلة من تغيرات فى القوة الشرائية. (١)

وتخلف خاصية الحيادة فيها من شأنه أن يؤدي إلى الاخلال بمبدأ هام حرصت اتفاقيات النقل الجوى والبحرى على تأكيده، وهو ضمان ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان، والتسوية بين المضروبين من حيث المعاملة: فقيمة حقوق السحب الخاصة، كما سلف البيان، تحدد بواسطة سلة مكونة من خمس عملات هى الدولار الأمريكى والمارك الألمانى والين اليابانى والجنيه الاسترلينى والفرنك الفرنسى. وتدخل كل عملة منها بنسبة معينة فى تكوين عناصر وحدة حقوق السحب الخاصة. وتظل قيمة هذه الوحدة ثابتة فى مواجهة هذه العملات بسبب مايسمى بنظام "التعديل التلقائى" *Systeme de Compensation* الذى يتمثل فى أن انخفاض قيمة أية عملة من عملات السلة فى مواجهة حقوق السحب الخاصة، لسبب أو لآخر، يقابله تلقائيا ارتفاع فى قيمة العملات الأخرى فى السلة، دون أن يعنى ذلك أن القوة الشرائية لهذه العملات الأخيرة قد ارتفعت بالضرورة.

والنتيجة الحتمية المترتبة على هذه العملية التلقائية هى التمييز فى المعاملة بين المضروبين من رعايا الدول المختلفة. فبينما سيفيد، من هذا التعديل التلقائى، المضربون فى الدول التى تتسامل فى مكافحة التضخم، سيضار منه رعايا الدول التى تتشدد فى محاربتة. إذ سيحصل الأولون على عدد أكبر من وحدات الدفع الوطنية مقابل وحدات الحساب المتمثلة فى حقوق السحب الخاصة، أما الآخرون فلن يأخذوا سوى مبلغا من العملات الوطنية أقل مما كان يمكنهم الحصول عليه قبل عملية التعديل. ونقصان المقابل بالعملة الوطنية، فى هذه الحالة الأخيرة، لايرجع إلى ارتفاع القوة

(١) دى بونتافيس، ص ١٢٥ .

الشرايية لها، بل يرجع إلى انخفاض القوة الشرايية لعملة أخرى من عملات السلة. (١)

ويتعبير موجز، سيكون سعر صرف حقوق السحب الخاصة بالعملة الوطنية فى صالح المضروبين فى الحالة الأولى، وفى غير صالحهم فى الحالة الثانية.

ولم تخف الحقائق السابقة على واضعى البروتوكولات والاتفاقيات الدولية التى استبدلت حقوق السحب الخاصة بالفرنك الذهب المنصوص عليه فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى. فهذه معاهدة هامبورج لعام ١٩٧٨ تنص فى مادتها الثالثة والثلاثين على دعوة الدول الأطراف فيها على فترات منتظمة لاعادة النظر فى مبالغ التعويض المبينة بها. كذلك يوجد نص مماثل فى بروتوكولات مونتريال الاضافية المعدلة لاتفاقية وارسو(٢).

وأخيرا فإن استعمال حقوق السحب الخاصة مرصود للدول الاعضاء فى صندوق النقد الدولى. أما غيرها من الدول فهى بالخيار بين الابقاء على الفرنك الذهب كوحدة حساب للتعويض المستحق لذوى الشأن، وبين الأخذ بوحدة الحساب الجديدة، وهى حقوق السحب الخاصة. ولكن، فى هذه الحالة الأخيرة، تجدر الملاحظة بان الدولة غير العضو فى الصندوق، وليس هذا الأخير كما تقضى القاعدة فى هذا الشأن، هى التى تتولى بنفسها تحديد قيمة حقوق السحب الخاصة. ولا يخفى على الفطنة ما ينتج عن ذلك من اختلاف فى قيمة التعويض من حيث المكان، وهذا ما يناقض الغرض الذى حرصت على

(١) دى بونتاڤيس، ص ١٣٤ .

(٢) لاترون، المقال السابق، ص ٤٣٩ .

تحقيقه اتفاقية وارسو وغيرها من اتفاقيات النقل الجوي والبحرى،
وهو ثبات قيمة التعويض فى المكان والزمان. (١)

خلاصة القول، لقد عجزت كل من فكرتى "تغير الظروف" و "الغاء
القاعدة القانونية" فى استبعاد نصوص اتفاقيات النقل الجوي
والبحرى المتعلقة بمشكلة التعويض وكيفية ترجمته إلى عملات
وطنية أو فى تعطيلها، فلا مفر، اذن، والحالة هذه، من تقصى السبل
التي تؤدى إلى إعمال تلك النصوص بدلا من اهمالها. وهذا ما سنفرد
له المطلب الأخير من هذه الدراسة.

المطلب الثانى فى إعمال نصوص اتفاقيات النقل الجوي والبحرى

١٠ - تعدد الوسائل؛

يذهب الاتجاه الراجح فى الفقه والقضاء إلى ضرورة البحث عن
الوسيلة التي توضع موضع التنفيذ النصوص الخاصة بالتعويض
وكيفية تحويله إلى وحدات دفع وطنية، والتي تحقق فى ذات الوقت
ما استهدفته تلك النصوص من ثبات قيمة التعويض فى المكان
والزمان. غير أن انصاره قد اختلفوا، رغم اتفاقهم من حيث المبدأ،
على الطريقة المثلى للوصول إلى الغايات المشار إليها. ويمكن حصر
الطرق التي دار حولها الخلاف فيما يلى: السعر الرسمى للذهب الذي
كان سائدا قبل نفاذ اتفاقية جامايكا عام ١٩٧٨، سعر صرف الفرنك
الفرنسى الحالى، سعر الذهب فى السوق الحر.

وستولى تباعا عرض وتقويم هذه الأمور الثلاثة، كل على حدة.

(١) مانكفيتس، المقال السابق، ص ٧٨٩، جاك بوريكان، التعليق
السابق، ص ٥٣٠، دى فيفو، المقال السابق، ص ١١٥، وأنظر المادة ٢ من
بروتوكولات مونتريال الاضافية لعام ١٩٧٥، رقم ١ و ٢ و ٣ والمادة ٧ من
بروتوكول مونتريال الرابع، وأنظر كذلك المادة ١/٢٦ و ٢ من اتفاقية
هامبورج لعام ١٩٧٨.

أولاً : السعر الرسمي للذهب

١١ - التحويل طبقاً للسعر الذي كان سائداً قبل نفاذ اتفاقية جامايكا:

لا صعوبة في الأمر، لدى مؤيدي هذه الطريقة (١)، عندما تكون هناك تشريعات داخلية وطنية بتحديد المقابل النقدي بالعملة الوطنية للفرنكات الذهب المنصوص عليها في اتفاقيات النقل الجوي والبحري، كما هو الشأن مثلاً بالنسبة للقرار الصادر عام ١٩٧٣ بتحديد المقابل بالجنيه الاسترليني للمبالغ المذكورة في بروتوكول لاماي لعام ١٩٥٥ المعدل لاتفاقية وارسو لعام ١٩٢٩ (٢). ففي هذه الحالة يتم التحويل، طبقاً لتلك التشريعات، بضرب المقابل بالعملة الوطنية للفرنك الذهب في عدد الوحدات الحسابية التي نصت عليها الاتفاقيات المذكورة.

لكن الصعوبة تبدو في حالة تخلف مثل هذه التشريعات، وعندئذ يتعين، وفقاً لانصر هذا الاتجاه، تطبيق التشريعات والقرارات المتعلقة بالقانون النقدي العام داخل كل دولة والخاصة بتحديد سعر الذهب بالنسبة للعملات الوطنية.

فمثلاً يحدد القرار الصادر في ١٠ أغسطس عام ١٩٦٩ سعر تعادل الفرنك الفرنسي بوزن معين من الذهب الخالص قدره ١٦٠

(١) أنظر: LATRON: Fonds monétaire International (F.M.I.), Droits de tirage spéciaux (D.T.S.), Incidence sur les conventions maritimes Internationales D.M.F., 1978, P. 754-
P. BONAÏSSIES: Note sous Cour d'Appel d'Ab-en-Provence وأنظر كذلك (2ème Ch.) 31 Octobre 1980, D.M.F. 1980, P. 277 et s -

(٢) أنظر فيما يتعلق بالقرارات الانجليزية التي تحدد ما يقابل وحدات الحساب الذهبية من العملة الوطنية: Peter MARTIN: "The Price of Gold and the Warsaw Convention", Air Law Vol. IV, 1979, No.2. P. 70 et s.; LATRON Article Préclé, R.F.D.A., 1979, P. 436-

ملليجراما، كما يحدد القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ سعر تعادل الجنيه المصرى بوزن معين من الذهب الخالص قدره ٢٥٥١٨٧ جراما، ومن ثم تتم عملية ترجمة وحدات الحساب الذهبية إلى وحدات دفع وطنية، لدى انصار هذه الطريقة، بقسمة الوزن الذهبى لوحدة الحساب على المحتوى الذهبى للعملة الوطنية.

ولقد اتبع قضاء الدول المختلفة هذه الطريقة فى العديد من احكامه (١). كما أخذت بها محكمة النقض المصرية عندما قررت "انه لما كان القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ قد حدد وزن الذهب الخالص فى الجنيه بمقدار ٢٥٥١٨٧ جرام ابتداء من ١٩ سبتمبر ١٩٤٩، وكان من مقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢ أغسطس سنة ١٩١٤ أن يكون للجنيه الورق نفس القيمة الفعلية للجنيه الذهب، فإن مايلزم به الناقل الجوى وفقا للفقرتين المذكورتين من المادة ٢٢ من اتفاقية فارسوفيا هو عدد من الجنيهات المصرية الورقية مساو لعدد من الجنيهات الذهبية المشتملة على ذهب يعادل وزن الذهب الذى يشتمل

(١) أنظر
Cour d'appel d'Ab-en-Provence (2ème Ch.), 31 Octobre 1980,
Affaire Compagnie Pakistan International Airlines C. Compagnie Air Inter.
Sté Helvetia Saint-Gall et Autres, D.M.F., 1981, P. 275 et s. Notes P
Bonassies & P.Y. Nicolas: Trib. Com. Paris, 18 Mars 1981, D.M.F. 1981
613 Note Nicolas, R.F.D.A., 1981 P. 353; Rennes, 10 Fév. 1983, D.M.F
1983 499; Cour des Etatus-Unis (District de New York), 16 Juin 1982
Affaire Angela Y. Robles et autres C.Cie Lot, R.F.D.A., 1983, P.58; et de la
même Jurisdiction: Affaire Maschinenfabrik Kern A.G. Vs. Northwest
Airlines, 5 Avril 1983, 562 F. Supp. 232; Trib. du District Nord
d'Illinois, 30 Déc. 1982, Affaire Deere Company Vs. Lufthansa, 18 Av.17, 178
Cour Fédérale du 5ème Circuit, Affaire Boehringer-Mannheim
Diagnostics Inc. Vs. Pan. Am., 18 Juillet 1984, 18 Av.90. Il est à noter que ces
trois derniers arrêts ont été cités par Gérard Legier, Article précité, P 270
Note 74, Franklin Mint Vs. T.W.A., Supreme Court 4 Avril 1984, Précitée.

وانظر كذلك، حكم محكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت بتاريخ
١٩٨٠/١١/٢٢ فى القضية رقم ١٩٨٠/٥٢١ تجارى، تعليق رفعت أبادير،
مجلة المحامى، السنة الخامسة، نوفمبر وديسمبر ١٩٨٢، ص ١٧
ومابعدها.

عليه ٢٥٠ فرنكا عن كل كيلوجرام وذلك على أساس أن وزن الذهب في الجنيه الواحد هو ما حدده القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١"(١).

١٢ - تقدير هذا الرأي،

وهذا الرأي، على حد تعبير أحد الفقهاء(٢)، ليس سوى حينيا لماضى أسدل عليه الستار منذ أن نفذت اتفاقية جامايكا عام ١٩٧٨ . فمن غير الممكن التعويل، في عملية ترجمة وحدات الحساب الذهبية إلى وحدات دفع وطنية، على سعر تعادل العملة الوطنية بالذهب، الذي حددته التشريعات والقرارات الوطنية، حتى ولو ترتب على ذلك تحقيق غرض اتفاقيات النقل الجوي والبحري المتمثل في كفالة عدم تغيير قيمة التعويض المستحق لذوى الشأن من حيث المكان أو الزمان. إذ أن تلك التشريعات والقرارات، ذات الطابع النقدي، قد أصبحت لاغية Caduque ومعذومة الأثر لتعارضها تماما مع اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦ التي جردت الذهب من صفته النقدية وألغت سعره الرسمي وقطعت الجسور بينه وبين العملات الوطنية بحظرها على الدول الاعضاء في صندوق النقد الدولي تحديد سعر تعادل عملاتها الوطنية بالذهب(٣). بل ولاستطيع هذه الدول الآن اصدار تشريعات نقدية وطنية تشتمل على أحكام مغايرة لأحكام الاتفاقية المذكورة، احتراماً لمبدأ الوفاء بالعهد Pacta Sunt Servanda وحرصاً على عدم الاخلال بتعهداتها الدولية.(٤)

(١) نقض ٢٢٥٣ لسنة ٥٢ قضائية - حكم غير منشور، تم سرد حيثياته بالكامل في مقدمة هذه الدراسة.

(٢) أنظر: دي بونتافيس، ص ٨٨ . وأن كذلك: F.Legrez, op.cit.p.192.

(٣) أنظر سابقاً بند ١٣.

(٤) دي بونتافيس، ص ٥٢ ومابعدها و ص ٩٣ . وأنظر فيما يتعلق بالغاء

هذه التشريعات والقرارات Cour d'Appel de Paris(5ème Ch.), 31 Janvier

1980 Affaire Sté Egyptair C. Mme. Lucia Chamle, D.M.F. 1980, P.285.

surtout P. 290; P.Y. NICOLAS:Article Précité, P. 580 et s.; Jean-Pierre

TOSI, Responsabilité aérienne, Lib. Technique (Litec), Paris, 1978, No 236.

وعلى ضوء ذلك، لا تكون محكمة النقض المصرية قد أصابت عندما قررت الاستناد إلى سعر تعادل الجنيه المصرى المقرر بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ لأجراء عملية تحويل الفرنكات الذهب المنصوص عليها فى اتفاقية وارسو إلى جنيهات مصرية ورقية. ذلك لأن القانون المذكور قد أصبح لاغيا بنفاذ اتفاقية جامايكا اعتبارا من أول أبريل عام ١٩٧٨ ، والتي تعتبر مصر طرفا فيها. إذ التزمت مصر بمقتضاها بعدم تحديد سعر عملتها الوطنية بوزن معين من الذهب

ولا يقدح فيما سبق أن اتفاقية جامايكا لاتعلو على القانون الداخلى بالتطبيق لنص المادة ١٥١ من الدستور المصرى، الصادر عام ١٩٧١ ، التى تقضى بأن المعاهدات "تكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة". إذ تصبح اتفاقية جامايكا، بالتطبيق للنص المشار إليه، فى نفس مرتبة القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ . ومن ثم تخضع حالات التعارض بينهما لذات القواعد التى تحكم التعارض بين التشريعات الداخلية، وهى تقديم الخاص على العام وتفضيل اللاحق على السابق فى حالة التماثل من حيث العمومية أو التخصيص. ولما كان كل من الاتفاقية المذكورة والقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ متعلقين بقواعد النقد ومماثلين من حيث النوع، فإنها مستفضله بإعتبارها لاحقة له من حيث النشأة.

وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء فى مصر. فلقد قضت محكمة أمن الدولة العليا - طوارئ - القاهرة، فى حكم لها بتاريخ ١٦ أبريل عام ١٩٨٧ (١)، "أنه تطبيقا لنص المادة ١٥١ من الدستور..... فإن

(١) حكم غير منشور صادر فى قضية النيابة العامة رقم ٤١٩٠ لسنة ٨٦ الأزبكية (١٢١ كلى شمال) والخاصة بإضراب مائتى قطارات السكك =

المعاملات الدولية التى صدرت وفقا للأصول الدستورية المقررة تعد قانونا من قوانين الدولة يتعين على القضاء الوطنى تطبيقها باعتبارها كذلك، وحيث أنه متى كان ذلك فإن الاتفاقية المذكورة - (الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) - وقد نشرت فى الجريدة الرسمية فى الثامن من أبريل سنة ١٩٨٢ بعد أن وافق عليها مجلس الشعب تعتبر قانونا من قوانين الدولة ومادامت لاحقة لقانون العقوبات فإنه يتعين اعتبار المادة ١٢٤ قد ألغيت ضمنا بالمادة ٨ فقرة (د) من الاتفاقية المشار إليها.

بل ولقد ذهبت محكمة النقض نفسها إلى أبعد من ذلك عندما قررت، فى حكمها الصادر فى ٨ مارس ١٩٥٦ (١) ، بأن المعاهدة تصبح قانونا من قوانين الدولة بمجرد نشرها ويتعين على القاضى المصرى تطبيقها ولو خالفت أحكامها أحكام "قانونه الداخلى سواء كان القانون الداخلى قد صدر قبل إبرام المعاهدة أو صدر بعد إبرامها".

وفى اعتقادنا أن الحكم الوحيد، على قدر علمنا، الذى أعمل صحيح القانون، بإمتناعه عن حساب قيمة الفرنك الذهب المنصوص عليه فى بروتوكول ١٩٦٨ المعدل لمعاهدة سندات الشحن على أساس سعر تعادل الجنيه المصرى المحدد بالقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ ، هو الذى أصدرته محكمة استئناف الاسكندرية بتاريخ ٢٢ فبراير عام ١٩٨٩ (٢)، وفيه تقول: "انه بصد ما أثارته المتأنف ضدها... بخصوص احتساب التعويض الذى يتعين ادائه وفقا لبروتوكول ١٩٦٨ على أساس من القانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥١ الذى حدد وزن

= الحديدية فى يومى ٧ و ٨ يوليو ١٩٨٦ مما ترتب عليه خسائر مالية قيمتها ٣٠٠ ألف جنيه والأضرار بمصالح ركاب تلك القطارات وأصحاب البضائع المنقولة فيها.

(١) القضية رقم ١٣٧ سنة ٢٢ القضائية، مجموعة المكتب الفنى لمحكمة التقض، س ٧، ص ٢٧٤ . وجدير بالذكر أنه قد صدر حكم مماثل فى ذات الجلسة فى الطعن رقم ١٣٨ سنة ٢٢ القضائية.
(٢) حكم غير منشور، تم سرد حيثياته فى مقدمة هذه الدراسة.

الذهب فى الجنيه بمقدار ٢٥٥١٨٧ جرام ذهب خالص فمردود، ذلك ان تلك الكمية من الذهب فى غطاء الاصدار مالفة الذكر ليست سوى مجرد اساس حسابى تاريخى اعتمد عليه سابقا فى تحديد كمية الذهب الموجودة فى الغطاء وفى تحويل العملات بعضها للبعض عندما كانت مصر تعتمد على سياسة سعر الصرف الثابت بمقتضى القواعد التى ترتبت على اتفاقية "بريتون وودز" وعلاقتها بصندوق النقد الدولى، فقد خرجت مصر من سياسة سعر الصرف الثابت المرتبط بالدولار والذهب ودخلت فى نظم جديدة للصرف... واصبحت تتبع سياسة مغايرة فى تحديد سعر صرف الجنيه المصرى بالنسبة للعملات الاجنبية بما فى ذلك الذهب كعملة احتياط عالمية، ويبين ذلك من مراجعة ميزانية البنك المركزى ونشرات صندوق النقد الدولى حيث يتضح اختلاف قيمة كمية الذهب بالجنيه المصرى المقومة فى احتياطات البنك المركزى بالرغم من ثبات كمية الذهب مما يعنى اتباع سياسة سعر الصرف المتحرك فى تحديد قيمة الذهب بالنسبة للجنيه المصرى.....".

اما عن التشريعات الوطنية الصادرة فقط بفرض تحديد المقابل النقدى بالعملة الوطنية للفرنكات الذهبية المشار إليها فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، ففيها اهدار للحلول الموحدة التى ارستها هذه الاتفاقيات وقصدت من ورائها ثبات قيمة التعويض على نحو يحول دون التمييز بين المضرورين من مكان إلى آخر ومن زمان إلى زمان (١).

(١) انظر على وجه الخصوص:

Antoine Vlalard, Note sous Cass.Com.7 mars1983,J.C.P.1984.II

20212 - 20213

انظر مع ذلك: مصطفى كمال طه، المرجع السابق ص ٢٣٠، حيث يرى ضرورة أن تحذو مصر حذو الدول التى تجرى على تحديد المعادل بالعملة الوطنية للمبالغ المنصوص عليها بالفرنكات الذهبية بمقتضى قرارات صادرة من السلطات المختصة فى الدولة حتى لا تتضارب الاحكام فى هذا =

فقيمة التعويض، من حيث المكان، لن تكون ثابتة، بل ستتعدد بتعدد الدول التي اصدرت تلك التشريعات، لاسيما وان هذه الدول، عندما تحدد بمقتضى تشريع داخلى المقابل النقدى بالعملية الوطنية للوحدات الحسابية الذهبية، لاتهم بالمحافظة على القوة الشرائية لمقدار التعويض المحدد سلفا بمقتضى الاتفاقيات المذكورة، بل تصدر فى ذلك عن اعتبارات معينة تمليها عليها سياستها الاقتصادية الداخلية وظروفها الخاصة. (١)

ولا يقلل من هذا النقد ما نصت عليه كل من اتفاقية لندن لعام ١٩٧٦ ، بشأن تحديد المسؤولية عن الديون البحرية، واتفاقية هامبورج لعام ١٩٧٨ ، فى شأن نقل البضائع بحرا، من أن تحويل الوحدات الحسابية الذهبية المذكورة فيهما إلى عملات وطنية يتم طبقا لتشريع الدولة المعنية. فنصوص هاتين الاتفاقيتين تبرهن على أن سياسة التحويل طبقا للتشريعات الداخلية لاتعد القاعدة العامة، بل هى مجرد استثناء لا يصح القياس عليه، بدليل أن بقية اتفاقيات النقل الجوى والبحرى لاتتضمن نصوصا مشابهة. هذا فضلا عن أن الاشارة إلى التشريع الداخلى فى كل من الاتفاقيتين السابقتين كانت بهدف تشجيع الدول غير الاعضاء فى صندوق النقد الدولى، وبخاصة دول أوروبا الشرقية، على الانضمام إلى هاتين الاتفاقيتين. (٢)

== الشان . وكذلك : رفعت فخرى، الوجيز فى القانون الجوى، ١٩٨٨ ، ص ١٨٨ ، ١٨٩ .

(١) دى يونتافيس، ص ١٠١ ومابعدها .
(٢) تتضمن هاتان الاتفاقيتان نوعين من وحدات الحساب، حقوق السحب الخاصة بالنسبة للدول الاعضاء فى صندوق النقد الدولى، والفرنك الذهب للدول غير الاعضاء (مادة ٨ من اتفاقية لندن لعام ١٩٧٦ ومادة ٢٦ من اتفاقية هامبورج لعام ١٩٧٨). أنظر:

René RODIERE: Droit Maritime, Précis Dalloz, Septième Edition, Dalloz
1977. P.116; LATRON, Article précité, R.F.D.A, 1979, PP. 435-436 .

وأخيرا، فإن التشريعات المشار إليها لن تؤدي إلى ثبات قيمة التعويض من حيث الزمان، حيث أنها وضعت لكي تبقى سارية لفترة طويلة من الزمن، قبل ادخال التعديلات عليها. ومن ثم، فكلما مر الزمن كلما تناقصت القوة الشرائية للمقابل النقدي بالعملة الوطنية لوحدات الحساب الذهبية. هذا فضلا عن أن هذه التشريعات تخالف نصوص اتفاقيات النقل الجوي والبحري، ولاسيما نص المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو الذي يقضى بإتمام عملية التحويل بحسب قيمة العملة الوطنية في يوم صدور الحكم. فتقرير مايقابل الوحدات الحسابية من عملات وطنية بمقتضى تشريع داخلي معناه أن القاضى سيجرى التحويل وفقا لقيمة العملة الوطنية وقت صدور ذلك التشريع وليس في تاريخ صدور الحكم كما تنص على ذلك المادة الثانية والعشرون سالفه الذكر. (١)

= احمد حسنى، النقل البحرى الدولى للبضائع والحوادث البحرية طبقا للمعامدات بروكسل وتعديلاتها، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٠٩، مصطفى كمال طه، المرجع السابق، ص ٢٣١. (١) دى بونتافيس، ص ١٠٢ ومابعدها.

ثانياً : سعر صرف الفرنك الفرنسى الحالى

١٣ - المساواة بين الفرنك الفرنسى الحالى وفرنك اتفاقيات النقل الجوى والبحرى:

لقد تأثرت محكمة استئناف باريس (١) بمبدأ الاسمية النقدية Nominalisme monétaire (٢)، والمنصوص عليه فى المادة ١٨٩٥ من التقيين المدنى الفرنسى (٣)، اثناء محاولتها حل الصعوبة الناشئة عن كيفية تحويل الوحدات الحسابية الذهبية إلى وحدات دفع وطنية.

ويتلخص موقف المحكمة، من هذه المشكلة، فى أن واضع اتفاقية وارسو قد تبناوا، كقاعدة لحساب التعويض، العملة الوطنية التى كانت سائدة فى فرنسا وقت وضع الاتفاقية، المعروفة باسم "الفرنك بوانكلريه"، والتى تشمل على وزن من الذهب الخالص مقداره ٦٥,٥ ملليجراما عيار ٩٠٠ من الألف. وفى أكتوبر عام ١٩٣٦

(١) Cour d'Appel de Paris, 5ème Ch., 31 Janv. 1980, D.M.F.1980, 285

Dans le même sens, voir: Kinney Shoe Corp. V. Alitalia-Airlines, Court of Southern District of New York, 7 Nov. 1980, 15 Aviation Law Reports (Av.L.Rep)18,509.

وقرب كذلك: نقض مدنى ١١ فبراير ١٩٦٠ (حكمان)، مجموعة احكام النقض، ص ١١، ص ١٢٦، ص ١٢٧.

(٢) أنظر: Antoine VIALARD, Note précitée, J.C.P. 1984. II 20212-20213.

وراجع فى هذا المبدأ: Mostapha EL-GAMMAL 'adaptation du Contrat aux Circonstances Economiques, Études Comparée de Droit Civil Français et de Droit Civil de la République Arabe Unie, Paris, L.G.D.J., 1967, P. 3 et s

(٣) ونص المادة المذكورة كمايلي: "L'obligation qui résulte d'un prêt d'argent n'est toujours que de la somme numérique énoncée au contrat"

وتقرر هذه المادة مبدأ الاسمية النقدية بمناسبة عقد القرض، وذلك على خلاف القانون المدنى المصرى الذى جعل من هذه الاسمية مبدأ عاما أفرد له نص المادة ١٣٤ التى تقضى "إذا كان محل الالتزام نقودا التزم المدين بتقدير عددهما المذكور فى العقد دون أن يكون لارتفاع قيمة هذه النقود أو لانخفاضها وقت الوفاء أى اثر". راجع الملامة عبد الرزاق السنهورى، الوسيط فى شرح القانون المدنى، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٤٢١ ومابعدها.

استبدل بهذا الفرنك وحدة دفع أخرى، مشهورة الآن بإسم "الفرنك القديم". غير أن هذه الوحدة قد تم الغاؤها لتحل محلها وحدة جديدة تعرف "بالفرنك الجديد" (١)، وهي وحدة الدفع المعمول بها الآن في فرنسا بعد أن خفضت قيمتها بمقتضى قرار من وزير المالية الفرنسي صدر في ١٠ أغسطس عام ١٩٦٩. ولما كان الفرنك الجديد - الذي انقطعت بصفة رسمية العلاقة بينه وبين الذهب منذ دخول التعديل الثاني لاتفاقية بريتون وودز حيز النفاذ اعتبارا من أول ابريل عام ١٩٧٨ - يعتبر خلفا لكل من الفرنك القديم والفرنك بوانكاريه، لأن الفرنك لا يعنى، على حد تعبير المحكمة، إلا فرنكا بغض النظر عن ارتفاع أو انخفاض قيمته، فإنه بالتالى، يكون مساويا للفرنك المشار إليه في اتفاقية وارسو من حيث القيمة. وينبغى، من ثم، أن يتم تحويل الوحدة الحسابية فى الاتفاقية المذكورة إلى عملات وطنية بحسب سعر صرف الفرنك الفرنسي الحالى بالنسبة لهذه العملات.

١٤ - موقف منتقد:

وفى اعتقادنا، أن ما خلصت إليه المحكمة منتقد من وجوه عدة: فمن ناحية، ليس صحيحا أن الفرنك الفرنسي الحالى يعتبر مساويا للفرنك بوانكاريه الذى نصت عليه اتفاقية وارسو، وفى القول بغير ذلك خلط بين وحدة الدفع ووحدة الحساب. فمن المعلوم أن الفرنك بوانكاريه، بإعتباره عملة وطنية فرنسية، والذى اتخذته اتفاقية وارسو كأساس لحساب التعويض، كانت له وظيفتان: الأولى، وظيفته كوحدة دفع وطنية Monnaie de Paiement؛ والثانية، وظيفته كوحدة حساب Monnaie de Compte. وظل يقوم بالوظيفتين معا، فى فرنسا، حتى عام ١٩٣٦ حيث زالت عنه الوظيفة الأولى، لتقوم

(١) أنظر: Robert HOMBURG: La limitation de responsabilité du transporteur aérien prévue par la convention de Varsovie et le calcul des indemnités, Revue Générale de l'air (R.G.A.) 1950, P. 229 et s

بها وحدة دفع اخرى هي "الفرنك القديم"، واقتصر دوره على القيام بوظيفة وحدة الحساب فقط (١). وعندما تم النص عليه في اتفاقية وارسو، كان ذلك بهدف أن يقوم فقط بدوره كوحدة حساب وليس كوحدة دفع.

وبناء على ذلك، فلا يصح القول بأن الفرنك الفرنسى الحالى يعتبر مساويا للفرنك بوانكاريه المشار إليه في الاتفاقية، لأن ذلك معناه الخلط بين وحدة الدفع ووحدة الحساب (٢). إذ من المعروف أن مبدأ الاسمية النقدية يقتصر نطاق تطبيقه على وحدات الدفع، ولا يمتد إلى وحدات الحساب. فإذا كان من الممكن تفهم موقف المحكمة عندما قررت أن الفرنك الفرنسى الحالى يعتبر مساويا لكل من الفرنك القديم والفرنك بوانكاريه، بإعتبار أنها جميعا تعد من قبيل وحدات الدفع، فمن المستحيل مسايرتها فيما ذهبت إليه من اقامة المساواة بين الفرنك الحالى والفرنك المنصوص عليه في اتفاقية وارسو، نظرا لأن هذا الأخير يعتبر من وحدات الحساب ويخرج من عداد وحدات الدفع.

ثم أن الحكم السالف الذكر يهدر، من ناحية أخرى، نصوص اتفاقية وارسو وغيرها من اتفاقيات النقل البحرى والجوى: فمما لاشك فيه أن اجراء التحويل على أساس سعر صرف الفرنك الفرنسى الحالى يعنى أن المحكمة قد ألغت معيار القيمة الذهب للعملة الوطنية، الذى اعتنقت هذه الاتفاقيات، واستبدلت به معيارا جديدا غير مذكور فيها. ولا يخفى على الفطنة ما ينطوى عليه ذلك من تعديل لأحكام الاتفاقيات المشار إليها يخرج كلية عن سلطة المحكمة (٣).

(١) Ibid., P. 230; Voir aussi: DUPONTAVICE, op.cit., 1982, P 43.

(٢) أنظر: جاك بوريكان، التعليق السابق، ص ٥٣٠.

(٣) أنظر Cour de District des Etats-Unis, District de New York, 16 Juin

1982 R.F.D.A., 1983, P.58 et surtout PP.66 et 67.

وراجع كذلك بند ٩ من

هذه الدراسة

كما أن تقرير المساواة بين الفرنك الفرنسى الحالى وفرنك اتفاقيات النقل الجوى والبحرى يعتبر، فى التحليل الأخير، بمثابة استبدال وحدة حساب ذات طابع وطنى، وهى الفرنك الورق، بوحدة حساب ذات طابع محايد، وهى الفرنك الذهب. ولاريب فى أن هذا المسلك، من جانب المحكمة، يناقض قصد واضع تلك الاتفاقيات. إذ أنه يجعل قيمة التعويض رهنا بمشيئة الدولة تنفرد، بحر ارادتها، بتعديلها كلما عن لها، لسبب أو لآخر، تعديل سعر عملتها الوطنية، وهو الأمر الذى أراد واضعو هذه الاتفاقيات تفاديه بإختيارهم، لحساب التعويض، وحدة حسابية تشتمل على وزن معين من الذهب بهدف ضمان ثبات قيمة التعويض من حيث الزمان والمكان. (١)

ثالثا : سعر الذهب فى السوق الحر

١٥ - شرط الذهب بين الجمود والحركة،

هناك اتجاه يرى أن شرط الذهب، المتمثل فى الوحدات الحسابية الذهبية التى نصت عليها اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، يهدف إلى ضمان ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان، وإلى حماية المضرورين من مخاطر تدهور القوة الشرائية للعملة الوطنية بفعل التضخم والتى كانوا سيتحملونها فيما لو اتخذت هذه العملة ابتداء

(١) أنظر: دى فيفو، المقال السابق، ص ١١٨ ، نيكولاس، المقال السابق، ص ٥٨٦ ، وراجع كذلك :

Cour de District des Etats-Unis, District de New-York, 16 Juin 1982 R.F.D.A., 1983, P.58 surtout P.66; The United States Court of Appeal Second Circuit, Affaire Franklin Mint Vs. T.W.A. Préctée; Ibrahim Shihata op.cit., P.67; E.A. Simpson, J.R., Recent developments in aviation case Law, J.A.L.C. 1983, P. 483, surtout P. 485 note-8

وأنظر أيضا: محكمة الاستئناف العليا بالكويت، الدائرة التجارية الأولى، جلسة ١٩٨٠/١٢/٢٨ فى الاستئناف المقيد بالجدول برقم ١٣٤٩/١٩٨٠-١٣٤٩ تجارى، مشار إليه فى: رفعت ابادير: مسئولية الوكيل بالعمولة للنقل فى القانون الكويتى واتفاقية وارسو، مجلة المحامى، السنة الخامسة، نوفمبر - ديسمبر ١٩٨٢، ص ١٧، لاسيما ص ٣٢ هامش ٤ .

كأساس لحساب التعويض. غير أنه كان قاصرا عن تحقيق ذلك الهدف بسبب ما اعتراه من جمود نتيجة لارتباط الذهب بالدولار الأمريكي بسعر ثابت ومصطنع أبعد ما يكون عن حقيقة الواقع (١). أما وقد انتهى هذا الارتباط بنفاذ التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز، الذى جرد الذهب من صفته كنقد وألغى سعره الرسمى وحظر اتخاذه كأساس لتحديد سعر تعادل العملات الوطنية، فلا مفر، اذن، والحالة هذه، من افساح المجال أمام الشرط المذكور لكى يؤدى الدور الذى أراه له واضعو الاتفاقيات المشار إليها. ولن يتحقق ذلك إلا إذا تم تحويل الوحدات الحسابية الذهبية، سالفه الذكر، إلى عملات وطنية طبقا للسعر الحقيقي للذهب فى السوق الحر. (٢)

وشايح هذا الاتجاه عدد غير قليل من الأحكام الصادرة من محاكم الدول المختلفة (٣). بل ولقد ذهبت بعض الأحكام الخاصة بالنقل

(١) لقد كان السعر الرسمى لأوقية الذهب فى أول يوليو عام ١٩٤٤ ، ٣٥ دولارا، واستمر هذا السعر ثابتا حتى عام ١٩٧٢ ، تاريخ التخفيض الأول لقيمة الدولار، حيث أصبح ٣٨ دولارا للأوقية، ثم ارتفع مرة أخرى فى عام ١٩٧٣ ، تاريخ التخفيض الثانى لقيمة الدولار، فوصل إلى ٤٢,٢٢٢ دولار. (٢) انظر: مانكيفيتس، المقال السابق، ص ٧٨٦ ، دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٣ ، ص ٧٧ ومابعدها. وجدير بالذكر، هناك رأى، تمسك به بعض ذوى الشأن فى الدعاوى المرفوعة على شركات الطيران للمطالبة بالتعويض، مفاده أن عملية التحويل من الفرنك الذهب إلى العملة الوطنية مسألة اختيارية متروكة لتقدير طالب التعويض، فإن شاء أعملها، وأن أبى حصل على التعويض فى صورة ذهب. واستند هذا الرأى إلى عبارة Pourront être converties الواردة فى نص المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو لتدعيم وجهة نظره. وهذا الرأى مرفوض، فى نظرنا، لأنه يخلط بين وحدة الحساب ووحدة الدفع: انظر فى هذا الرأى وانتقاداته:

VIALARD, op.cit., J.C.P. 1984. II.20212-20213; Cour de District des États Unis, District de New York, 16 Juin 1982, R.F.D.A., 1983, P.58, surtout PP.68 et 69

(٣) انظر فى ألمانيا landgericht Frankfurt, 20 Sept. 1985, Air Law 1986, Vol. XI, No. 28, P. 278

وفى إيطاليا: Tribunale Di Milano, 25 Ottobre 1976, Il Diritto Marittimo 1978, P. 83, 19 Nov. 1979, Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 1980, P. 271; Corte d'Appello di Milano, giugno 1981, citée par Du Pontavice, op.cit., 1983, P.79; Corte d'Appello di Genova, 26 Marzo

الجوى إلى تبريره بحجة مستمدة من نص المادة ٢٢ من اتفاقية وارسو، مفادها أن المادة المذكورة تتضمن هذا المعنى عندما قررت أن تحويل الوحدات الحسابية إلى عملات وطنية يتم في حالة المطالبة القضائية وفقا للقيمة الذهب لهذه العملات في تاريخ الحكم. فلو كان المقصود أن يتم التحويل وفقا لسعر رسمي محدد سلفا، لما كان واضعوا الاتفاقية في حاجة إلى النص على أن يتم هذا التحويل على أساس القيمة الذهب للعملة في تاريخ الحكم (١)، مما يدل على انصاف نيتهم إلى التعويل على سعر السوق.

1981, Il Diritto Marittimo, 1981, P. 70; Corte d'Appello di Roma 29 giugno 1981 citée dans l'Arrêt de la Cour de Cassation Italienne du 23 Mai 1984 R.F.D.A., 1985, P.228 et s

وفى الولايات المتحدة: United States District Court, Southern District of Taxes, Affaire Boehringer Mannheim Diagnostics Inc. V. Pan Am., 24 Nov 1981, 531 F. supp. 344

وفى كندا: County Court of the Judicial District of York, Toronto, Ontario 4 Octobre 1977, Annals of Air and Space Law. McGill University 1979 Vol. IV, P. 688; Cour Fédérale du Canada, 10 Avril 1978, Revue de Droit Uniforme, 1980 1, 186, Citée par: DU PONTAVICE, op.cit., 1983, P. 82.

وفى اليونان: Cour d'Appel d'Athènes, 10 Janv. 1974, Air Law, 1975, Vol. I No. 1, PP. 42 et 43.

وفى الهند: Cour d'Appel Indienne de Bangalore, 11 Aout 1978, Citée par DU PONTAVICE, op.cit., P. 83.

وفى فرنسا: Tribunal de Grande Instance de Paris, 6 Octobre 1978, Cité dans l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 31 Janv. 1980, D.M.F 1980, 285.

وانظر كذلك Justice Stevens. القاضى المنشق، فى قضية Franklin Mint ، سالف الاشارة إليها، من ١٧٩٤ و ١٧٩٥ .

وفى الأرجنتين: Cour d'Appel Nationale d'Argentine, 27 Février 1976, citée par: DUPONTAVICE, op.cit., P. 78

(١) انظر: Cour d'Appel d'Athènes, 10 Janvier 1974, Précitée.

ولقد تعرض الاتجاه المذكور للنقد من جانب بعض الفقهاء، كما رفضت بعض الأحكام الأخذ به (١). ويتحصل النقد الرئيسي في أن سعر الذهب في السوق الحر عرضة للتقلبات، صعودا وهبوطا، بسبب المضاربات المتزايدة عليه، ومن ثم فإن اعتماده كأساس لاحتساب التعويض المنصوص عليه في اتفاقيات النقل الجوي والبحري يعد خرقا لما اتجهت إليه نية واضعيها من حرص على تحديد التعويض على لمس ثابتة مستقرة تحقيا لوحدة القواعد المنظمة للمسئولية على الصعيد الدولي. هذا فضلا عن أن تحديد المقصود بسعر السوق يشير كثيرا من الصعوبات بالنظر إلى تعدد اسواق الذهب في العالم، فإذا قيل بالرجوع إلى سعر سوق معينة، فهل تكون العبرة عندئذ بالسعر عند الافتتاح أم بالسعر عند الاقفال؟ (٢).

ودعم المعارضون لعملية التحويل طبقا لسعر الذهب في السوق الحر وجهة نظرهم بقرار صدر عن منظمة الطيران المدني الدولي، في اجتماع لها عقد في شهر أكتوبر عام ١٩٧٤، يقضى بوجود عدم اجراء تحويل الفرنكات الذهبية المنصوص عليها في اتفاقية وارسو

(١) انظر في الفقه Tae Hee Lee, The Current Status of The Warsaw Convention and Subsequent Protocols in Leading Asian Countries, Air Law, Vol. XI, 1986, PP. 245 et 246; NICOLAS, op.cit., P. 582; VIALARD Note Précitée; GUILLAUME, op.cit., PP. 138 et 139

انظر في القضاء:

Cour suprême des Pays-Bas, 14 Avril 1972, Affaire Hortinle A.G.C S.P.A., R.F.D.A., 1974, P.307, Federal Court, 5th. Circuit, 18 July 1984.

Citée par: LEGIER, op.cit., P. 270, Note 75; Cour d'Appel de Paris 5ème.Ch 31 Janvier 1980, D.M.F. 1980, P. 285; Trans World Airlines Inc., V. Franklin Mint, Supreme Court, 7 Avril 1984 Précitée

Jean-Pierre TOSI: L'affrètement aérien, Paris, 1977, P.232. (٢) انظر -

وراجع كذلك: رفعت ابادير، السابق، ص ٢١ و ٢٢، جيوم، المقال السابق، ص ١٢٨ و ١٢٩.

على أساس سعر الذهب فى السوق الحر (١) ، وبما نصت عليه كل من اتفاقية بروكسل الموقعة فى ٢٩ نوفمبر عام ١٩٦٩ فى شأن المسؤولية المدنية عن الأضرار الناشئة عن التلوث بالزيت ، واتفاقية جنيف الموقعة فى أول مارس عام ١٩٧٣ فى شأن تحديد مسؤولية ملاك سفن الملاحة الداخلية ، من ضرورة اعتماد السعر الرسمى للذهب عند حساب التعويض المستحق للمضرورين (٢) .

وأخيرا فإن محكمة النقض المصرية قد رفضت ، بحكمها الصادر فى ٢٧ أبريل عام ١٩٦٧ (٣) ، الأخذ بهذه الطريقة لتحويل الوحدات الحسابية المنصوص عليها فى اتفاقية ~~وارسو~~ إلى جنيهات مصرية ورقية استنادا إلى أن شروط الذهب والوفاء بما يعادل قيمة الذهب تعتبر باطلة طبقا لأحكام القانون المصرى . فقالت فى حكمها المذكور: "ولما كانت أحكام هذين التشريعين من النظام العام (الأمر العالى الصادر فى ٢ أغسطس عام ١٩١٤ بفرض السعر الإلزامى للعملة الورقية والمرسوم بقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٥ ببطلان شرط الذهب فى العقود ذات الصبغة الدولية) ومن مقتضاها بطلان شرط الذهب فى المعاملات الداخلية والخارجية على حد سواء وهو امر راعى الشارع فيه المصلحة العامة المصرية فإنه لا يمكن القول بأن انضمام مصر إلى اتفاقية فارسوفيا بالقانون رقم ٥٩٣ لسنة ١٩٥٥ من شأنه التأثير فى هذا التشريع الخاص بما يعد الغاء له أو استثناء من بطلان شرط الذهب يضاف إلى الاستثناءات الواردة فيه على سبيل الحصر ومن ثم فلا يعتد بالشروط الواردة فى اتفاقية فارسوفيا والذى يقضى بإداء التعويض بما يعادل قيمة الذهب المبينة فيه من العملة الوطنية إذ أن اشتراط الوفاء بعملة ورقية على أساس قيمتها ذهبيا ليس إلا تحايلا على القانون الذى فرض للعملة الورقية سعرا الزاميا

R.F.D.A., 1975, PP. 141 et 142

G. GUILLAUME, op.cit., P. 139.

(١) أنظر: مجموعة أحكام النقض، ص ١٨، ع ٢، ص ٩١٥، الطعن رقم ٢٨٦ لسنة ٣٣ ق .

ولاجدوى من ابطال شرط الدفع بالذهب إذا لم يتناول البطلان هذه الصورة...".

١٧ - تقييمه

وفى اعتقادنا، لاتعد الانتقادات السابقة عقبة كداه لايتمكن التغلب عليها. فللاستشهاد بقرار منظمة الطيران المدني الدولي وينصوص اتفاقيتي بروكسل لعام ١٩٦٩ وجنيف لعام ١٩٧٣ لاستبعاد سعر الذهب فى السوق الحر يمكن تفنيده بما يلى: أولاً، ان التفسير الرسمى لاتفاقيات النقل الجوى ليس من بين اختصاصات اللجنة القانونية لمنظمة الطيران المدني الدولي. هذا فضلاً عن ان التفسيرات التى تصدر عن هذه اللجنة غير ملزمة للدول المتعاقدة ولهياتها القضائية(١). ثانياً، ان نصوص اتفاقيتي بروكسل لعام ١٩٦٩(٢) وجنيف لعام ١٩٧٣ التى توجب اعتماد السعر الرسمى للذهب عند حساب التعويض لامثيل لها فى بقية اتفاقيات النقل الجوى والبحرى مما يدل على انها لاتشكل قاعدة عامة فى هذا الشأن، بل هى مجرد استثناء لاينبغى تعميمه. اضافة إلى ذلك ان السعر الرسمى للذهب قد ألغى بمقتضى التعديل الثانى لاتفاقية بريتون وودز والذى أصبح نافذا اعتباراً من أول ابريل عام ١٩٧٨(٣).

أما ما ذهب إليه محكمة النقض المصرية من عدم الاعتداد بشرط الذهب الوارد فى اتفاقية وارسو بإعتباره مخالفاً لتشريعات مصرية متعلقة بالنظام العام، فنقول تعوزه الدقة: فبطلان شروط الذهب والوفاء بما يعادل قيمة الذهب هو جزء الاخلال بالسعر الالزامى للعملة الورقية

(١) مانكيفيتس، المقال السابق، ص ٧٨٦ .

(٢) يرى البعض ان نص المادة ٩/٥ من اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٩ لم يتضمن أية اشارة إلى السعر الرسمى للذهب. راجع: دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٢، ص ٩٤ ومابعدها.

(٣) انظر سابقاً، بند ٣ من هذه الدراسة.

المصرية، المقرر بالأمر العالى الصادر فى ٢ اغسطس عام ١٩١٤، وبمبدأ الاسمية النقدية، المنصوص عليه فى المادة ١٣٤ من التقنين المدنى. ويفترض هذا البطلان أن ثم التزاما يقع على عاتق المدين محله نقودا وطنية، أى وحدات دفع، ثم يتم الاتفاق بين الدائن والمدين على أن يقوم هذا الأخير بوفاء الدين ذمبا (وهذا هو الاخلال بالسعر الالزامى)، أو بعملة ورقية بما يساوى مبلغ الدين من الذهب وقت الوفاء (وهذا هو الاخلال بمبدأ الاسمية النقدية). فمجال البطلان الخاص بهذه الشروط يقتصر على وحدات الدفع فقط ولا يمتد إلى وحدات الحساب. ولاشئ من هذا القبيل فيما يتعلق بشرط الذهب المنصوص عليه فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى. فهذه الاتفاقيات لاتضع على عاتق المدين المسئول عن التعويض التزاما محله مبلغا من وحدات الدفع الوطنية، بل مبلغا من وحدات الحساب يتعين ترجمتها إلى وحدات دفع وطنية على أن يراعى عند التحويل الهدف الذى توخته الاتفاقيات المشار إليها عند اخذها بشرط الذهب وهو ثبات قيمة التعويض فى الزمان والمكان. وفى عبارة موجزة، تعالج شروط الذهب فى القوانين الداخلية حالة الانتقال من العملات الورقية إلى الذهب، بينما تواجه فى الاتفاقيات الدولية الوضع العكسى، وهو الانتقال من الذهب إلى العملات الورقية. فالدور المرصود لها فى التشريعات الوطنية مختلف، إذن، عن دورها فى التشريعات الدولية. وظالما أن الأمر كذلك، فلا يصح، من ثم، التسوية بينهما من حيث الحكم (١).

(١) يرى البعض، ويحق، "أن بطلان شروط الذهب قصد به حماية العلاقة المصطنعة بين الذهب والورق"، ومن ثم، "فإن انقضاء هذه العلاقة أصلا يجعل من اللازم العودة إلى المبادئ العامة للقانون والتي بمقتضاها يصلح كل شئ لأن يكون محلا للالتزام فيما لا يتعارض مع قواعد النظام العام والآداب، وبالتالي أصبح من اللازم القول بصحة شروط الذهب فى المعاملات الداخلية والدولية على السواء..... والطبيعى أن تسيّر القوانين الأخرى... مثل القانون المصرى فى نفس الاتجاه". راجع: سمير تناغو، المقال السابق، ص ٥١.

هذا فضلا عن أن ما قضت به المحكمة في اهدار لنصوص اتفاقية دولية صدقت عليها مصر وأصبحت، بالتالى، طرفا ساميا فيها. ومثل هذا الاهدار يخالف ما قرره المحكمة ذاتها، فى حكم لها بتاريخ ٨ مارس عام ١٩٥٦ ، من أن المعاهدة تصبح قانونا من قوانين الدولة بمجرد نشرها ويتعين على القاضى المصرى تطبيقها ولو خالفت احكامها احكام قانونه الداخلى سواء كان القانون الداخلى قد صدر قبل ابرام المعاهدة أو صدر بعد ابرامها. (١)

واخيرا، فإن الحجة المتمثلة فى تعرض سعر الذهب فى السوق الحر للتقلبات بسبب المضاربة، وفى صعوبة تحديد هذا السعر بالنظر إلى تعدد اسواق الذهب فى العالم، لا تشكل عبة يستحيل تجاؤها: فالأصل أن يحصل الضرور على عدد من وحدات الدفع الوطنية مساوية فى قوتها الشرائية للقيمة الحقيقية للتعويض المعبر عنها بوحدات حسابية ذهبية. وكل ما يطرا على سعر الذهب فى السوق الحر من تغيرات ليس، فى حقيقته، سوى ترجمة صادقة للتقلبات التى تعترى القوة الشرائية لوحدات الدفع الوطنية، قام الذهب برصدها باعتباره مقياسا ذا ثبات نسبي وذا طبيعة محايدة. فالمتقلب صعودا وهبوطا هي، اذن، قيمة العملات الوطنية، أما الذهب فلا يعدر أن يكون مرآة عاكسة لهذه التقلبات. ويكفى للتدليل على صحة ذلك ما يتمتع به سعر الذهب من ثبات نسبي فى مواجهة العملات القوية ومن تقلب أمام العملات الضعيفة. (٢)

وإذا كانت تقلبات سعر الذهب لا تتناسب، فى بعض الاحيان، مع تقلبات قيمة العملات الوطنية، بسبب المضاربات المتزايدة عليه، مما يؤدي إلى حصول الضرور على وحدات دفع وطنية ذات قوة شرائية

(١) مجموعة أحكام التقض، ص ٧ ، ص ٢٧٤ ، الطعن رقم ١٣٧ لسنة ٢٢ ق، وصدر حكم مماثل فى ذات الجلسة فى الطعن رقم ١٣٨ لسنة ٢٢ ق. وراجع ماسبق، بند ١٢ من هذه الدراسة.

(٢) راجع: دى بونتافيس، المقال السابق، ١٩٨٣ ، ص ٨٨ ومابعدها لاسيما ص ٩٢ و ٩٣ .

أقل أو أكبر من القيمة الحقيقية للتعويض المشار إليه فى اتفاقيات النقل الجوى والبحرى، فتلك عقبة يمكن تجاوزها بتبنى متوسط سعر الذهب فى السوق الحر خلال فترة زمنية معينة، كمتوسط سعره خلال الشهور الثلاثة السابقة على تاريخ صدور الحكم مثلاً. (١)

أما ما يقال عن صعوبة تحديد سعر الذهب فى السوق الحر، نظراً لتعدد أسواق الذهب فى العالم، فيمكن التغلب على هذه الصعوبة باستبعاد سعر الذهب فى الأسواق المحلية، والتعويل على سعره فى سوق ذى طابع دولى، كسوق لندن مثلاً. (٢)

(١) جاك بوريكان، التعليق السابق، ص ٥٢١، دى يونتافيس، ١٩٨٢، ص ٩٣ و ١٢١.

(٢) وهو ما جرى عليه العمل من قبل البنك المركزى المصرى عند تحديد قيمة الرصيد النقدى الذهبى. أنظر:

International financial statistics, I.M.F. Vol. XLI Number 11, Nov. 1988, P.213.

وراجع كذلك: دى يونتافيس، ١٩٨٢، ص ١٢٧ ومابعدها.

خاتمة

١٨ - فتنة الذهب

لم يعد النظام النقدي يفتنه بريق الذهب (١). لكن الأمر على خلاف ذلك في مجال النقل الجوي والبحري، إذ لا يزال للذهب لمعانه وبريقه الذي يشير حيرة الفقه والقضاء وتردهما.

فمنهم من يريد اطفاء نوره، إما باستبدال حقوق السحب الخاصة به (٢)، وإما بمساواته بالورق من حيث القيمة (٣).

ومنهم من يستحسن بريقه، لكنه يزنه "بتسعيرة حكومية" تم الغاؤها منذ زمن (٤).

ومنهم من يقدره ويقومه بما يتفق والواقع (٥).

والقضاء في مصر بين مستحسن ومقدر. فمحكمة النقض من المستحسنين. تتمسك بما هو تقليدي وأن كان ملغيا، وتتجاهل كل ما هو حديث ولو كان واجب الأعمال (٦). أما محكمة استئناف الاسكندرية فمن المقدرين، ثارت على المفاهيم التقليدية، واقتربت إلى حد كبير مما هو حديث. لكنها للأسف الشديد توقفت في منتصف الطريق، واكتفت، بعد أن رفضت مسايرة محكمتنا العليا في قضائها، بمنطوق، ظاهره الرحمة وباطنه التهرب من حل المشكلة، حرفيته: "فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الاستئناف شكلا،

(١) أنظر ما سبق، بند ١٣ من هذه الدراسة.

(٢) أنظر بند ٨ من هذه الدراسة.

(٣) أنظر بند ١٣ من هذه الدراسة.

(٤) أنظر بند ١١ من هذه الدراسة.

(٥) أنظر بند ١٥ من هذه الدراسة.

(٦) نقض رقم ٢٢٥٣ لسنة ٥٢ بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٥ حكم غير منشور، وردت حيثياته في مقدمة هذه الدراسة.

وفى الموضوع بتعديل الحكم المستأنف إلى الزام الشركة المستأنفة بأن تؤدى للشركة المستأنف ضدها ما يعادل ٦٠٠٠٠ر٩٩ فرنك الذى يحتوى على ٦٥ر٥ ملليجرام من الذهب عيار ٩٠٠ من الألف مقومة بالعملة المصرية". ومن هذه الأسباب قولها: "ويكون الشأن فى تحديد ما يعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية، وبالتالي مقدار التعويض المستحق، هو البنك المركزى المصرى..." (١)، ولا يخفى ما يعترى هذا الحكم من قصور: فأجابه عن تحديد المقابل النقدي بالعملة المصرية للفرنكات الذهبية يجعل منطوقه مجهلا، يكتنف تنفيذه الصعوبات. ومن المقرر "أن منطوق الحكم"، على حد تعبير محكمة النقض (٢)، "يجب أن يكون منزها عن التجهيل". فإذا "لم يحدد سعر الصرف الذى على أساسه يتم تحويل المبلغ المقضى به... إلى العملة المصرية، فإنه يكون قد جاء مجهلا، مما يتعين معه نقضه". وإشارته إلى البنك المركزى المصرى بإعتباره الجهة المنوط بها تحديد ما يعادل قيمة الفرنك بالعملة المصرية، وبالتالي مقدار التعويض المستحق، فيه تنازل من جانب المحكمة عن اختصاصها، وهذا ما لا تملكه، إذ هى المختصة، دون سواها، بتحديد قدر التعويض وبإختيار الطريقة التى يتم على أساسها ترجمة وحدات الحساب إلى وحدات دفع وطنية بإعتبار أن هذه العملية مسألة قانونية، وليست اقتصادية كما يبدو لأول وهلة.

ولم ينعكس بريق الذهب على الفقه والقضاء فحسب، بل امتد كذلك ليؤثر على ذوى الشأن فى عقود النقل الجوى والبحرى، من ناقلين وشركات تأمين وشاحنين ومسافرين: فمما لاشك فيه أن طريقة التحويل المتبعة ستلقى بظلالها على قدر أقساط التأمين الملزم بها الناقل. كما أنها قد تكون فى مصلحة الناقلين بحيث يحصلون

(١) استئناف الاسكندرية، الدائرة السادسة بحرى، بتاريخ ١٩٨٩/٢/٢٢، فى الاستئناف رقم ١٦٨٣ لسنة ٤٣ق بحرى، حكم غير منشور، وردت حيثياته فى مقدمة هذه الدراسة.

(٢) الظمن رقم ٨٣٦ لسنة ٥٢ق جلسة ١٩٨٣/١٢/١٩.

بمقتضاها على ميزة تنضاف إلى ما يتمتعون به من تحديد
لمسئوليتهم. وقد تكون في مصلحة المسافرين والشاحنين فتجنبهم
خطر تدهور القوة الشرائية للعملة الوطنية بفعل التضخم، وتكفل
لهم، بالتالى، تعويضا عادلا فى الزمان والمكان.

واخيرا، فإن يريق الذهب من شأنه أن يؤدي، بسبب ما أثاره من
حيرة وتردد فى اوساط الفقه والقضاء، إلى تداعى القواعد الموحدة
التي أرسنها الاتفاقيات الدولية فى مجال النقل البحرى والجوى،
وإلى فتح الطريق أمام ما يسمى بظاهرة "تسوق العدالة Forum
Shopping (١) حيث يبحث ذؤو الشأن عن المحكمة الأكثر تحقيقا
لمصلحتهم.

لكل ما سبق، يستحث الفقه الدول على الاسراع بالتصديق على
اتفاقيات النقل الجوى والبحرى التي تتبنى حقوق السحب الخاصة
بدلا من الوحدات الحسابية الذهبية، قبل أن تؤتى فتنة الذهب اكلها
بتفكك القواعد الدولية الموحدة ويتفشى ظاهرة "تسوق العدالة" (٢)

(١) أنظر فى تفصيل هذه الظاهرة: J.G.DEVILLENEUVE

Le forum shopping dans la Convention de Varsovia, Revue Générale de
l'Air et de l'Espace (R.G.A.E.), 1967, P 221

وانظر كذلك: مانكفيتيس، المقال السابق، ص ٧٩١، جاك بوربيكان،

التعليق السابق، ص ٥٣٠.

Francois LEGREZ, op.cit., PP. 194 et .195

(٢) أنظر:

الجانب الإنساني للإدارة العامة

في الإدارة العامة الإسلامية والحديثة

بحث للدكتور

عبد الغنى بسيونى عبد الله

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

" فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ
فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ "

صدق الله العظيم

سورة آل عمران الآية ١٥٩

تمهيد وتقسيم

تعتبر الإدارة العامة من أحدث العلوم الاجتماعية فى الظهور .
إذ كانت جزءا من علم السياسة حتى بدأت الكتابات عنها كدراسة
مستقلة بذاتها فى النصف الأول من القرن التاسع عشر ، فى عدة دول

أوروبية كالألمانيا ، والنمسا ، وفرنسا (١) .

بيد أن الإجماع منعقد على أن ميلاد الإدارة العامة كعلم مستقل كان على يد وودرو ويلسون Woodrow Wilson أستاذ العلوم السياسية في جامعة برنستون الأمريكية ، عندما نشر مقاله الشهير " دراسة الإدارة العامة The Study of Public Administration سنة ١٩٨٧ ، الذي أبرز فيه خصائص الإدارة العامة كدراسة مستقلة عن علم السياسة (٢) .

ويعد هذا المقال الذي اعتبر بمثابة حجر الزاوية لإستقلال الإدارة العامة ، تزايد الإهتمام بدراسة الإدارة كعلم له قواعده ومبادئه الخاصة به ، وبرزت حركة الإدارة العلمية The Scientific Management Movement ، التي تزعمها كل من فردريك تايلور الأمريكي ، وهنري فايول الفرنسي .

إذ نشر فردريك تايلور F.W.TAYLOR في كتابه الأول " إدارة المصنع " أفكاره الخاصة بتحقيق أعلى إنتاج ممكن ، بأقل تكلفة مالية ، وبأدنى جهد بشري . وعرض في كتابه " مبادئ الإدارة العلمية " The Principles of Scientific Mangement الذي صدر سنة ١٩١١ للمبادئ والأسس العلمية التي تحقق الكفاية الإنتاجية .

(١) من هؤلاء ، الأستاذ Alexandre François VIVIEN الفرنسي ، الذي نشر كتابه " دراسات إدارية " - Etudes Administratives - سنة ١٨٤٥ .

(٢) أصبح وودرو ويلسون رئيسا للولايات المتحدة الأمريكية بعد ذلك في أثناء الحرب العالمية الأولى ، وهو أيضا صاحب مبادئ ويلسون الشهيرة في حق الشعوب في تقرير مصيرها .

ولقد نالت أفكار تايلور التقدير والإعجاب فى المجالات الإدارية والصناعية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، ووجدت طريقها إلى التطبيق بسرعة لمواجهة الأزمة الاقتصادية . وبعد ذلك قام الرئيس الأمريكى روزفلت بتطبيق سياسته المعروفة بإسم The New Deal .

وساعد على انتشار مبادئ وأفكار تايلور المجهود الكبير الذى قام به أنصاره ومؤيدوه فى نشر أفكاره ، وتوضيحها ، والإضافة إليها ، وتطبيقها ، حيث ساهموا فى تكوين المدرسة التيلورية Taylorisme على أساس استغلال عنصرى الوقت والحركة لأداء العمل بأقل جهد ، وبأدنى تكلفة ممكنة . وكان على رأس هؤلاء فرانك جلبرت F.B.GILBERTH ، وهنرى جانت H.GANTT . (١) .

أما هنرى فايول H.FAYOL فقام بجهود كبيرة فى الدراسة والبحث والتطبيق ، والقاء المحاضرات حول مبادئ الإدارة العامة وأسس العملية الإدارية ، ونشر تلك المبادئ فى كتابه " مبادئ الإدارة الصناعية والعامة Administration Industrielle et Generale سنة ١٩١٦ .

واعتبر فايول رائدا للإدارة العامة وإدارة الأعمال لأنه أبرز المبادئ العلمية التى تتركز عليها وظائف المشروع فى ستة وظائف أساسية هى ، الوظيفة الفنية ، والوظيفة التجارية ، والوظيفة المالية ، ووظيفة الأمن ، ووظيفة المحاسبة ، وأخيرا ، الوظيفة الإدارية .

وأوضح فايول أن الوظائف الخمس الأولى معروفة جيدا للجميع ، وأن الوظيفة السادسة هى التى تحتاج إلى شرح وتفصيل . وهذا ما

(١)
James W. FESLER & Dwight WALDO, and others, Element
of Public Administration, Edited by, Prix Mœstrien Marx Send Ed.
New Delhi, 1965, P. 412.

فعله فايول فى صفحات كتابه ، حيث بين أن الوظيفة الإدارية Fonction Administrative تتكون من خمس عمليات هى التخطيط Prévoyance والتنظيم Organistation ، والتوجيه Commandement ، والتنسيق Coordination ، والرقابة Controle (١) .

ولقد حققت حركة الإدارة العلمية نجاحا كبيرا على صعيد الإدارة الخاصة وفى مجال الإدارة العامة على حد سواء ، نتيجة للأفكار والمبادئ التى أرساها رواد حركة الإدارة العلمية .

ولكن الإهتمام الكبير بالمبادئ العلمية والتركيز على تنفيذها بدقة أدبا إلى تجاهل الجانب الإنسانى ، وإهمال الطابع البشرى المميز للإدارة . حيث أخذ تطبيق المبادئ العلمية طابعا من الإستبعاد للإنسان ، وأضفى على الإدارة صبغة علمية جافة خالية من الإهتمام بالنواحي الإجتماعية والجوانب النفسية والسلوكية للعاملين .

ولقد أدى ذلك إلى انتقاد حركة الإدارة العلمية ، وظهور حركة العلاقات الإنسانية The Human Relations Movement خلال الثلث الثانى من القرن العشرين ، بقصد إصلاح المساوىء والعيوب التى نتجت عن التطبيق المتزمت لمبادئ حركة الإدارة العلمية ، ولإيجاد التوازن بين مبادئ هذه الحركة عن طريق الإهتمام بالجانب الإنسانى بما يتضمنه من عناصر نفسية ، وسلوكية ، وإجتماعية .

وقد نتج عن الحركة الإهتمام بالجوانب الإنسانية المختلفة للعاملين والعناية بالحوافز المادية ، والدوافع المعنوية الباعثة على العمل وتحقيق الأهداف ، كما سنعرض بالتفصيل .

(١) Henri FAYOL; Administration Industrielle et Generale, DUNOD, Paris 1970, pp : 1et, s.

ولكن الحقيقة والتاريخ يوجبان علينا أن نعرض لدراسة ما حققته الإدارة العامة الإسلامية من انجازات ، وما سجلته من نجاح فى هذا المضمار الإنسانى ، قبل ظهور الإدارة العامة الحديثة بقرون عديدة.

إذ حظى الجانب الإنسانى بإهتمام كبير من الإسلام كعقيدة وشريعة فى نفس الوقت ، خاصة فى مجال الإدارة ، سواء فى القرآن الكريم أو فى السنة الشريفة .

وتجلى ذلك الإهتمام فى التطبيق العملى ، لا سيما فى العهد النبوى ، وفى عصر الخلفاء الراشدين ، كما سنبين فى صفحات هذا البحث .

وبناء على ما تقدم ، سنقسم هذا البحث - بمشيئة الله تعالى - إلى فصلين رئيسيين ، وخاتمة ، على النحو التالى ،

الفصل الأول : إنسانية الإدارة العامة الإسلامية .

الفصل الثانى : الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة .

خاتمة البحث : أهمية الجانب الإنسانى للإدارة العامة .

الفصل الأول إنسانية الإدارة العامة الإسلامية

كان للفكر الإسلامى دور عظيم فى تأسيس وتطوير قواعد الإدارة العامة ، وتم تطبيق المبادئ والقواعد التى أنبتها هذا الفكر بنجاح كبير فى مختلف مراحل الدولة الإسلامية .

وتتمثل مصادر هذا الفكر فيما نص عليه كتاب الله عز وجل ، الذى يجسد المعجزة الالهية التى أمد الله سبحانه وتعالى بها رسوله صلى الله عليه وسلم ، ليكون الكتاب الذى لا يأتیه الباطل ، ولا تنقضى عجائبه إلى يوم القيامة ، ويكون المصدر الأول والرئيسى للعقيدة والشريعة .

ولذلك ، فالقرآن الكريم هو المنبع الأصلى للفكر الإسلامى ، وهو الذى يحتوى على الجذور الأساسية للجوانب الإنسانية فى الإدارة العامة الإسلامية .

وتجئ السنة الشريفة فى المرتبة الثانية بعد القرآن الكريم ، لتشرح وتفسر وتوضح وتكمل ما جاء فى كتاب الله العزيز ، سواء بالقول أو الفعل أو التقرير .

ويأتى بعد ذلك الإجماع ، ثم الاجتهاد بأنواعه المختلفة ، حيث قام الفقهاء المسلمون بجهود كبيرة ، وسجلوا أفكارا عظيمة .

أما التطبيقات العملية فهى متعددة الأمثلة ، ومتنوعة النماذج ، طوال تاريخ الدولة الإسلامية ، منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم ، ثم عصر الخلفاء الراشدين ، وما تلا ذلك من عهود .

وعلى هذا الأساس سوف ندرس إنسانية الإدارة العامة الإسلامية فكرا وتطبيقا من خلال المباحث الخمسة التالية ؛

- المبحث الأول : الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية .
- المبحث الثاني : الجانب الإنساني فى الفكر الإدارى الإسلامى .
- المبحث الثالث : الإعتبارات الإنسانية فى اختيار القادة والولاة
وعمال الإدارة العامة الإسلامية .
- المبحث الرابع : رعاية عمال الإدارة العامة الإسلامية وكفالة حاجاتهم .
- المبحث الخامس : مراقبة العمال ومحاسبتهم .

المبحث الأول

الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية

الإسلام ليس مجرد دين يقتصر على العبادات ، بل هو نظام كامل شامل للحياة ، فهو دين ودولة ، عبادة وسياسة ، عقيدة وشرعية .

إذ يتضمن الإسلام مبادئ عامة أساسية تتمثل فى الشورى ، والعدل ، والمساواة ، والحرية .

كما استهدف الإسلام الإنسان فى كل ما نظم وشرع ، حيث نظم له جميع شئون حياته الخاصة ، من زواج وطلاق ونسب وميراث ، وكذلك حياته العامة من معاملات مالية ، وشئون إدارية وسياسية .

ومما لا ريب فيه أن كل ذلك تكريم للإنسان ، كما ذكر سبحانه وتعالى " وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا " (١) .

(١) سورة الأسراء ، الآية ٧٠ .

وساوى الإسلام بين البشر ، حيث قال عز وجل " يَا أَيُّهَا النَّاسُ
إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ، إِنَّ
أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ، إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ " (١) .

وأكد الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ما جاء فى كتاب الله
العزیز فى خطبة حجة الوداع ، قائلا " يا أيها الناس ، إن ربكم واحد
، كلکم لآدم ، وآدم من تراب الا لا فضل لعربى على عجمى ، ولا
لعجمى على عربى ، ولا احمر على اسود ، ولا اسود على احمر ، إلا
بالتقوى . إن اکرمکم عند الله اتقاکم " .

وبذلك لا يكون هناك افضلية لأحد على أحد فى المجتمع
الإسلامى ، وإن اکرم الناس عند الله سبحانه وتعالى أكثرهم تقوى
وصلاحا .

وتتجلى الأفضلية بالعمل الصالح الذى يؤديه المسلم بأمانة
وصدق مبتغيا به وجه ربه ، إذ أن العمل فريضة ، ومقياس لنجاح
الإنسان فى الدنيا والآخرة " وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ
وَالْمُؤْمِنُونَ ، وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ ، فَيُنبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ
تَعْمَلُونَ " (٢) .

وقال عز وجل " وَلِكُلِّ دَرَجَاتٍ مِّمَّا عَمِلُوا وَلِيُؤْفِقَهُمْ أَعْمَالَهُمْ وَهُمْ لَا
يُظَلَمُونَ " (٣) .

وميز القرآن الكريم المؤمنين ، وكرم اهل العلم ، ورفع هؤلاء
وهؤلاء " يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ،
وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ " (٤) .

(١) سورة الحجرات ، الآية ١٣ .

(٢) سورة التوبة ، الآية ١٠٥ .

(٣) سورة الأحقاف ، الآية ١٩ .

(٤) سورة المجادلة ، الآية ١١ .

وهكذا ، يتساوى المسلمون جميعا دون تفرقة أو تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو اللون ، أو غير ذلك من الأسباب ، ويتفاضلون فيما بينهم بالإيمان والعلم والعمل .

وكان للتلازم بين الدين والدنيا أثره على أداء العمل الإنسانى . فالمسلم عندما يعمل يبدأ بإسم الله ، والشعور بأن الله عزوجل مطلع عليه يملأ نفسه والأمل فى نيل رضوان الله وثوابه يراوده " إِنَّ الَّذِينَ ءَامَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ إِنَّا لَا نُضِيعُ أَجْرَ مَنْ أَحْسَنَ عَمَلًا " (١)

ولهذا ، فإن المسلم يؤمن بأنه سيحاسب على كل ما قدمت يدها ، إن خيرا فخير ، وإن شرا فشر " فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ ، وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ " (٢) ، " وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَى . وَأَنْ سَعِيَهُ سَوْفَ يَرَى " (٣) .

ويدرك كل مسلم أنه مسئول عن عمله ونتائجه " كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ " (٤) . " إِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ ، كُلُّ أُولَئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا " (٥) .

ومن أجل فإن العمل يجب أن يكون متقنًا ، كما جاء فى الحديث الشريف " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه " .

وفى المقابل فإن الإسلام لا يحمل الإنسان ما لا طاقة له به ، وأن التكليف دائما فى حدود المستطاع ليكون العمل على درجة عالية

(١) سورة الكهف ، الآية ٣٠ .

(٢) سورة الزلزلة ، الآيات ٧ - ٨ .

(٣) سورة النجم ، الآيات ٢٩ - ٤٠ .

(٤) سورة المدثر ، الآية ٣٨ .

(٥) سورة الإسراء ، الآية ٣٦ .

من الدقة والإتقان " لا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ " (١) .

كما اهتم الإسلام اهتماما كبيرا بالعلاقات الإنسانية بين الناس ، وبين ما يجب أن تقوم عليه من الأمانة والعدل " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ، إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ " (٢) . وكذلك ، الصدق " لِيَجْزِيَ اللَّهُ الصَّادِقِينَ بِصِدْقِهِمْ وَيُعَذِّبَ الْمُنَافِقِينَ إِنْ شَاءَ أَوْ يَتُوبَ عَلَيْهِمْ ، إِنَّ اللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَحِيمًا " (٣) .

وأیضا الرحمة كأساس هام للعلاقات الإنسانية ، إذ خاطب سبحانه وتعالى رسوله صلى الله عليه وسلم بقوله " وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ " (٤) . وكذلك بقوله عز وجل " فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ " (٥) .

وإذا كانت الإدارة تقوم على الجهد الجماعي المبني على التعاون البشري ، فإن هذا الأساس كان واضحا تمام الوضوح في القرآن الكريم ، حيث قال عز وجل " وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالتَّعَدُّوا " (٦) .

كما أن المسلم مأمور بالسعى في الأرض للبحث عن رزقه " هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذَلُولًا ، فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِن رِّزْقِهِ " (٧) .

(١) سورة البقرة ، الآية ٢٨٦ .

(٢) سورة النساء ، الآية ٥٨ .

(٣) سورة الأحزاب ، الآية ٢٤ .

(٤) سورة الأنبياء ، الآية ١٠٧ .

(٥) سورة آل عمران ، الآية ١٥٩ .

(٦) سورة المائدة ، الآية ٢ .

(٧) سورة الملك ، الآية ١٥ .

ويتعين عليه أن يأكل الرزق الحلال الطيب " يَا أَيُّهَا النَّاسُ كُلُوا مِمَّا فِي الْأَرْضِ حَلَالًا طَيِّبًا ، وَلَا تَتَّبِعُوا خُطُوَاتِ الشَّيْطَانِ إِنَّهُ لَكُمْ عَدُوٌّ مُبِينٌ " (١) .

ويوجهنا الإسلام إلى كيفية إنفاق الأموال التي هي ثمار الأعمال " وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا " (٢) .

ويتعين علينا أن نزكى هذا المال ، حتى يتحقق التكافل الإجتماعي في المجتمع الإسلامي " وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَعْلُومٌ لِلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ " (٣) ، " خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا " (٤) "

ولقد انتهج الإسلام نهجا خاصا به في جميع الأمور ، هو الوسطية الذي أكدته القرآن الكريم في قول العزيز الحكيم " وَكَذَلِكَ جَعَلْنَاكُمْ أُمَّةً وَسَطًا لِتَكُونُوا شُهَدَاءَ عَلَى النَّاسِ ، وَيَكُونَ الرَّسُولُ عَلَيْكُمْ شَهِيدًا " (٥) .

كما وضع الإسلام مبدءا هاما يحكم العلاقات الإنسانية هو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وجعله شرطا - مع الإيمان بالله - لتحقيق خيرية الأمة الإسلامية ، حيث قال سبحانه وتعالى في كتابه الكريم " كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ " (٦) .

(١) سورة البقرة ، الآية ١٦٨ .

(٢) سورة الفرقان ، الآية ٦٧ .

(٣) سورة المعارج ، الآيات ٢٤ - ٢٥ .

(٤) سورة التوبة ، الآية ١٠٣ .

(٥) سورة البقرة ، الآية ١٤٣ .

(٦) سورة آل عمران ، الآية ١١٠ .

المبحث الثانى الجانب الإنسانى فى الفكر الإدارى الإسلامى

كانت المبادئ والتوجيهات التى أرساها القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ، التى عرضناها بإختصار بإعتبارها الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية ، هى الأساس الذى قام عليه الفكر الإدارى الإسلامى بعد ذلك .

إذ برز علماء أجلاء دونوا أفكارهم فى مؤلفات عظيمة القيمة ، كان لها أثر كبير فى الفكر الإنسانى كله ، يأتى فى مقدمتهم أبو نصر محمد الشهير بالفارابى (٢٥٩ - ٣٣٩ هـ) ، وأبو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى المعروف بالماوردي (٣٦٤ - ٤٥٠ هـ) .

وكذلك الإمام أبو حامد الغزالي (٤٥٠ - ٥٠٥ هـ) ، والفييه الكبير أحمد بن عبد الحلیم بن تيمية (٦٦١ - ٧٢٨ هـ) .

وسوف نعرض لكل واحد من هؤلاء الأعلام ، لتبين أهم مؤلفاتهم ، وأبرز ما جاء فيها عن الجانب الإنسانى الذى تنعكس أهميته على الإدارة العامة ، وذلك فى المطالب الأربعة التالية .

المطلب الأول أبو نصر الفارابى (٢٥٩ - ٣٣٩ هـ)

ولد أبو نصر الفارابى (محمد بن محمد بن طرخان) ببلدة فاراب بالتركستان سنة ٥٢٩ هـ (٨٧٢ م) ودرس العلوم والرياضيات والآداب والفلسفة واللغات ، ثم نزع إلى العراق حيث درس الطب والفلسفة ، وارتحل إلى مصر ، ثم استقر بالشام فى عهد سيف الدولة الحمدانى ، حتى توفى بها سنة ٣٣٩ هـ (٩٥٠ م) (١) .

(١) الدكتور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكر الإدارى الإسلامى ، الكتاب الأول ، الأصول العامة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ، ص : ٣٥١ - ٣٥٢ .

ويعتبر الفارابى رائدا للفكر الفلسفى الإسلامى ، حيث كان ذا نزعة صوفية ميالا للتفكير والتأمل .

وسوف نعالج فيما يلى كيفية تحقيق السعادة عند الفارابى من جهة ، وصفات رئيس المدينة الفاضلة من جهة أخرى .

أولا

كيفية تحقيق السعادة عند الفارابى

أهم مؤلفات الفارابى التى تفيدنا فى موضوع هذا البحث ، رسالة الفارابى فى السياسة المسماة " السياسة المدنية " (١) ، وكتابة " آراء أهل المدينة الفاضلة " (٢) ، وكذلك كتاب " تحصيل السعادة " (٣) ، ورسالة " التنبيه على سبيل السعادة " (٤) .

لقد عالج الفارابى فى هذه المؤلفات كيفية تحقيق السعادة للإنسان ، التى يرى أنه ليس وراءها شئ آخر يمكن أن يناله الإنسان أعظم منها .

ف نجد فى كتابه " آراء أهل المدينة الفاضلة " الكثير من الأفكار الهامة فى مجال بحثنا هذا ، حيث أراد الفارابى أن يصنع نموذجا راقيا للمجتمع الإنسانى ، يؤدى فيه كل فرد الوظيفة الملائمة له .

(١) تولى الأب لويس شيخو نشر رسالة أبى نصر الفارابى فى السياسة ببيروت - لبنان . ونشرتها دار المشرق ببيروت سنة ١٩٦٤ بعنوان " السياسة المدنية " وحققها الدكتور فوزى مثرى نجار .

(٢) طبع كتاب " آراء أهل المدينة الفاضلة " بمكتبة ومطبعة صبيح وأولاده بالأزهر ، ثم فى بيروت سنة ١٩٦٨ بواسطة دار المشرق ، تقديم وتعليق الدكتور البير نصرى نادر .

(٣) الفارابى ، تحصيل السعادة ، تحقيق الدكتور جعفر آل ياسين ، دار الأندلس ، بيروت - لبنان ، سنة ١٩٨١ .

(٤) الفارابى ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، دراسة وتحقيق الدكتور سبحان خليفات ، الطبعة الأولى ، عمان - الأردن ، سنة ١٩٨٧ .

وأوضح الفارابي أن الأساس الذي يقوم عليه هذا المجتمع هو التعاون بين أفراده ، في سبيل تحقيق الهدف العام لهذا المجتمع الفاضل وهو السعادة ، التي يعرفها بأنها " الخير المطلوب لذاته ، وليست تطلب أصلا ولا في وقت من الأوقات لينال بها شيء آخر ، وليس وراءها شيء يمكن أن ينال الإنسان أعظم منها " (١) .

ويتم بلوغ السعادة عند الفارابي " بأفعال ما إرادية ، بعضها أفعال فكرية ، وبعضها أفعال بدنية ، وليست بأى أفعال اتفقت ، بل بأفعال ما محدودة ، مقدرة ، تحصل عن هيئات ما ، وملكات ما مقدرة محدودة " (٢) .

ويرسم الفارابي طريق بلوغ السعادة في كتابه " السياسة المدنية " بأنه " إذا كان المقصود بوجود الإنسان أن يبلغ السعادة القصوى ، فإنه يحتاج في بلوغها إلى أن يعلم السعادة ويجعلها غايته ونصب عينيه ، ثم يحتاج بعد ذلك إلى أن يعلم الأشياء التي ينبغي أن يعملها حتى ينال بها السعادة ، ثم أن يعمل تلك الأعمال " (٣) .

ويقول الفارابي في كتاب " تحصيل السعادة " أنه " إذا كان إنسان من الناس مفظورا مثلا على أن تكون حالة فيما يقدم عليه من المخاوف أكثر من احجامه عنها ، فما هو إلا أن يتكرر عليه ذلك عدة مرات إلا وقد صارت تلك الملكة إرادية " (٤) .

ويشرح الفارابي في " رسالة التنبيه على سبيل السعادة " نظريته في الوسط الفاضل " ، فيضع القاعدة العامة للنظرية التي تتمثل في " أن كمال الإنسان في خلقه هو كمال الخلق " . وأن " الخلق الجميل متى حصل فينبغي أن يحفظ ، ومتى لم يكن فينبغي أن يكتسب " (٥) .

(٢١) أبو نصر الفارابي ، آراء أهل المدينة الفاضلة ، المرجع السابق (طبعة بيروت) ص : ١٠٦ .

(٣) أبو نصر الفارابي ، السياسة المدنية ، دار الشرق ببيروت ، المرجع السابق ، ص : ٧٨ .

(٤) أبو نصر الفارابي ، تحصيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ٧٧ .

(٥) الفارابي ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ١٩٤ .

ويوضح الفارابي أن " الأفعال التي تحصل الخلق الجميل إنما تحصل متى كانت أيضا بحال توسط " ، وأنه " متى زالت الأفعال عن الاعتدال واعتيدت لم يكن عنها خلق جميل . وزوالها عن التوسط هو إما إلى الزيادة على ما ينبغى أو النقصان عما ينبغى " (١) .

ويفسر الفارابي لفظ التوسط بأنه " إنما يكون متى كانت كثرته ، وقلته ، وشدته ، وضعفه على مقدار ما ، إنما يكون متى قدر بعيلر " (٢)

ويضرب أمثلة كثيرة للفضائل المتوسطة ، كالشجاعة ، والسخاء ، والعفة ، والظرف ، والصدق ، والتوحد . ويقول عن فضيلة الشجاعة " إن الشجاعة خلق جميل ويحصل بتوسط في الإقدام على الأشياء المفزعة والإحجام عنها ، والزيادة في الإقدام عليها تكسب التهور ، والنقصان من الإقدام يكسب الجبن " (٣) .

ويحدد الفارابي طريق الوصول إلى الوسط الفاضل بأنه " متى صاغتنا أنفسنا على خلق جميل احتلنا في حفظه علينا ، ومتى صاغتناها على خلق قبيح استعملنا الحيلة في إزالته ، فإن الخلق القبيح هو سقم ما نفساني " (٤) .

وفي رسالته في السياسة حدد الفارابي بدقة قواعد السلوك الإنساني من جميع زواياها ، فبين ما ينبغى أن يستعمله المرء مع رؤسائه ، ثم ما ينبغى أن يستعمله مع أكفائه ، وكذلك ما ينبغى للمرء أن يستعمله مع من هم دونه . وأخيرا ، سياسة المرء لنفسه .

(١) الفارابي ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، ذات المرجع ، ص : ١٩٥ .

(٢) الفارابي ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٩٦ .

(٣) الفارابي ، رسالة التنبيه على سبيل السعادة ، المرجع السابق ، ص : ١٩٩ .

(٤) الفارابي ، نفس المرجع السابق ، ص : ٢٠٦ .

فقد بين أن " على المرء أن يكون ملازماً لما هو بصده مواظباً على ما فوض إليه " . وينبغي عليه " أن يتلطف كل التلطف في نيل المنافع من جهة الرؤساء بأن لا يلح في السؤال ولا يديمه ولا يظهر الطمع والشدة من نفسه ، ويجتهد في أن يطلب من الرؤساء أسباب المنافع لا المنافع أنفسها " .

وأن على المرء أن يحدد الأصدقاء والأعداء ، فالأصدقاء منهم الأصفياء المخلصون في الصداقة ، ومنهم الأصدقاء في الظاهر . أما الأعداء فمنهم أصحاب الحقد والضغينة ، ومنهم الحساد .

وهناك سائر الناس الذين منهم النصحاء ، ومنهم الصلحاء ، ومنهم السفهاء ، وكذلك أهل الكبر والمنافسة .

وبالنسبة لمن هم دون الإنسان ، فمنهم الضعفاء ، ومنهم ذوو الحاجة إلى العلم (١) .

ثانياً صفات رئيس المدينة الفاضلة

عرض الفارابي في كتابه "آراء أهل المدينة الفاضلة" للصفات التي يجب أن يتحلى بها رئيس المدينة الفاضلة ، بعضها طبيعي فطري ، والآخر مكتسب ، على النحو الذي توصل إليه فقهاء الإدارة العامة وعلماءها في العصر الحاضر .

فبالنسبة للصفات الطبيعية حدد الفارابي اثنتي عشرة خصلة ينبغي أن تتوافر بالفطرة في رئيس المدينة الفاضلة ، على النحو التالي :

- ١ - أن يكون تام الأعضاء .
- ٢ - أن يكون جيد الفهم والتصور .

(١) أبو نصر الفارابي ، السياسة المدنية ، المرجع السابق .

- ٣ - أن يكون جيد الحفظ .
- ٤ - أن يكون جيد الفطنة .
- ٥ - أن يكون جيد العبارة .
- ٦ - أن يكون محبا للعلم .
- ٧ - أن يكون غير شره على المأكول والمشروب والمنكوح .
- ٨ - أن يكون كبير النفس محبا للكرامة .
- ٩ - ألا يكون محبا للدرهم والدينار وسائر أعراض الدنيا .
- ١٠ - أن يكون محبا للعدل وأهله ، ومبغضا للجور والظلم وأهلها .
- ١١ - أن يكون عدلا غير صعب القياد ، ولا جموحا ولا لحوحا إذا دعى إلى العدل ، بل صعب القياد إذا دعى إلى الظلم وإلى التبيح .
- ١٢ - أن يكون قوى العزيمة على الشئ الذى يرى أنه ينبغى أن يفعل ، جسورا عليه ، مقداما غير خائف ، ولا ضعيف النفس .

أما الصفات المكتسبة للقيادة ، فقد أوضحها الفارابى فى الآتى ؛

- ١ - أن يكون حكيما .
- ٢ - أن يكون عالما حافظا للشرائع والسنن .
- ٣ - أن يكون له جودة استنباط فيما لا يحفظ عن السلف من شريعة .
- ٤ - أن يكون له جودة رؤية وقوة استنباط .
- ٥ - أن يكون له جودة الرشاد بالقول إلى شرائع الأولين .
- ٦ - أن يكون له جودة ثبات ببدنه فى أعمال الحرب (١) .

المطلب الثانى

الماوردى (٣٦٥ - ٤٥٠ هـ)

نشأ أبو الحسن على بن محمد بن جيب المعروف بالماوردى بالبصرة التى ولد فيها سنة ٣٦٥ هـ (٩٧٤م) ثم رحل إلى بغداد

(١) الفارابى ، آراء أهل المدينة الفاضلة ، المرجع السابق ذكره .

حيث تعلم بها ، واشتغل بالتعليم والقضاء ، ووصل إلى منصب قاضى القضاة سنة ٤٢٩ هـ (١٠٣٧ م) .

ويعتبر الماوردى رائدا للفكر السياسى والادارى بحق ، حيث تناولت معظم مؤلفاته العلمية الموضوعات المتصلة بنظام الحكم ، والوزارة ، والإدارة والقضاء . ويأتى كتابه الذائع الصيت " الأحكام السلطانية " فى مقدمة هذه المؤلفات ، وكذلك كتابه " نصيحة الملوك " ، ومؤلفه " قوانين الوزارة " .

سوف نعرض لأهم أفكار الماوردى التى دونها فى هذه المؤلفات القيمة ، التى تعكس اهتمامه بالجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الإسلامية فى موضوعات الإمامة ، والوزارة ، والإمارة ، والديوان .

أولا الإمامة

تناول الماوردى رئاسة الدولة أو الإمامة فى كتابه " الأحكام السلطانية " ، وكذلك فى مؤلفه " نصيحة الملوك " . فخصص الباب الأول من كتاب الأحكام السلطانية لعقد الإمامة ، حيث بين أن "الإمامة موضوعة لخلافة النبوة فى حراسة الدين وسياسة الدنيا " (١) .

وأوضح الماوردى أن الإمامة واجبة بالإجماع ، وأنها فرض كفاية كالجهاد وطلب العلم ، وأنه يتعين توافر سبعة شروط فى الإمام هى ، العدالة ، والعلم ، وسلامة الحواس ، وسلامة الأعضاء ، والرأى المفضى إلى سياسة الرعية وتدبير المصالح ، والشجاعة والنجدة . وأخيرا ، أن يكون من قريش ، وهو شرط مختلف فيه (٢) .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الكتب العلمية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٨٥ ، ص : ٥ .
(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٦ .

- وعدد الماوردي عشرة أمور تمثل واجبات الإمام ، نذكر منها ،
- حفظ الدين على أصوله المستقرة وما أجمع عليه سلف الأمة .
 - تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين المتنازعين حتى تعم النصفة ، فلا يتعدى ظالم ولا يضعف مظلوم .
 - حماية البيضة والذب عن الحريم ليتصرف الناس في المعاش وينتسروا في الأسفار آمنين من تفرير بنفس أو مال .
 - إقامة الحدود لتصان محارم الله تعالى عن الإنتهاك وتحفظ حقوق عباده عن إتلاف أو استهلاك .
 - تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير اسراف ولا تقتير ، ودفعه في وقت لا تقديم فيه ولا تأخير .
 - استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال ويكله إليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة ، والأموال بالأمناء محفوظة .
 - أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور وتصفح الأحوال ، لينهض سياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة . فقد يخون الأمين ويغش الناصح ، وقد قال تعالى "يٰدَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ" (١) . فلم يقتصر الله سبحانه وتعالى على التفويض دون المباشرة ، ولا عذره في الاتباع حتى وصفه بالضلال . وهذا ، وإن كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة فهو من حقوق السياسة لكل مسترع ، قال النبي عليه الصلاة والسلام " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " (٢) .

ويين الماوردي في كتابه " نصيحة الملوك " كيف يسوس الملك الفاضل الخاصة ، بأن " تكون عنايته بأهل خاصته أقدم وأكثر وأعم وأوفر ، حتى يروضهم رياضة لا يكون في أهل مملكته وضمن ولايته

(١) سورة ص ، الآية ٢٦ .

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ص ١٨ - ١٩ .

من هو أسرع إلى طاعته وأبعد من معصيته ، وأقوى عزما فى نصرته .
وأحسن أدبا فى خدمته منهم " (١) .

وشرح كيفية تقويم أمور الخاصة بخصال عشر نذكر أهمها الذى
يبرز الجانب الإنسانى من خلالها ؛

١ - أن يظهر لهم أن لا يرضى إلا ما يرضاه من نفسه من الأخذ
بهذه الخصال المعدودة المذكورة ، أو ما تبلغه منها طاقة كل واحد
منهم .

٢ - أن يدر عليهم أوزاقهم وجراياتهم ووظائفهم وعظياتهم حتى لا
تتأخر عن أوقاتها ، ويوسعها عليهم توسعة تغنيهم عن حيف الرعية
والطمع فى أموالها .

٣ - أن لا يقدم أحدا منهم قفزا ، ولا يرفع منهم وضعيا ، ولا
يؤخر أحدا ، ولا يضع له قدرا . إلا على استحقاق فى قديمه أو بلاء
فى نفسه أو كفاية أو غناء ، لا ميلا إلى هوى ولا حيفا على أحد .
فإنهم إذا عرفوا ذلك تنافسوا فى أبواب القربة ، وتشاحوا على حسن
الطاعة ، وتسارعوا فى البلاء والكفاية .

٤ - أن لا يسوغ لأحد منهم شيئا فى ظلم الرعية قل أو كثر ،
ويعلمهم الملك من رأيه كتابا وشفاهما واستعمالا ، ويعرفهم أنه لا
فرق بينهم وبين سائر الرعية فى أحكام الله وقضاياه ، وأن ذلك
فرض الله لا يحتمل تغييرا ولا تبديلا .

٥ - أن يستعمل فيهم العفو عن صفائر ذنوبهم وما يقع سهوا
وغفلة وخطا فى جرائمهم ، ولا يعمل على أن يأخذ بكل زلة ، أو يعاقب
بكل علة ويشفى كل غيظ ، فإن ذلك أبلغ فى المكرمة ، وأولى بدوى
الرفعة والمقدرة .

٦ - أن يلين جانبه ويخفض جناحه فى بعض الأوقات لهم ،
ويبسط كفه لأقصاهم وأدناهم ، وخاصهم وعامهم ، ويسهل لهم الأذن
فى الدخول عليه ، ورفع الحوائج إليه ، ولا يحتجب عنهم احتجاجا

(١) الماوردى ، نصيحة الملوك ، تحقيق خضر محمد خضر ، الكويت ، سنة
١٩٨٢ ، ص : ١٥٩ .

يورث الوحشة ، ولا يتناول عليهم تطاولا يوجب البغضة ، ويدل على الخيلاء والحفوة .

٧ - أن يتعهد مرضاهم وزمنامهم وأيتام موتاهم وورثتهم الضيع . (١)

ويوضح الماوردى بعد ذلك كيفية اختيار أهل المناصب الهامة فى الدولة ، من وزراء ، وكتاب ، وأصحاب جيوش ، وأصحاب شرط ، ونقباء ، وأصحاب حرس ، وأصحاب أخبار ، وولاة ، وقضاة ، فيقول فى ذلك " فليجتهد الملك فى اختيار هذه الطبقات من أهل الكفاية والاستقلال والشهامة والأمانة ، والعفة ، والديانة ، والعقل ، والأصالة . فمن هذه الخصال ما يحتاج إليه فى بعض دون بعض . فمن الخصال التى يحتاج أن تعم الجميع : الدين ، والعقل ، والأمانة ، والعقل ، والكفاية ، والاستقلال بما يعصب به ويفوض إليه . لأن منهم من يأتئنه الملك على دمه وروحه ، ومنهم من يأتئنه على خدمه وحرمه ، ومنهم من يأتئنه على سره ومشورته العظيم خطرهما ، الجليل قدرهما . ومنهم من يأتئنه على دينه وآخرفته ، ومنهم من يأتئنه على أمواله وخزائنه .

فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة كانت الأمانة منه معلقة برغبة حاضرة أو رهبة معجلة ، ولا يبعد أن تزول معهما إذا زالتا ، وتميل معهما إذا مالتا .

وإذا لم يكن له أمانة خان ، وإذا خان فى مثل هذه الأمور فربما عاد بضرر شامل أو فساد مستاصل .

وإذا لم يكن عاقلا فربما أراد أن ينفع فيضر ، وأن يحفظ فيضيع ، ويزين فيشين ، ويحسن فيقبح .

(١) الماوردى ، نصيحة الملوك ، المرجع السابق ، ص : ١٧٦ وما بعدها .

وإذا لم يكن فيه كفاية بما فوض إليه وعصب به - ضاع الأمر وانتشر .

ثم من هؤلاء من يجب أن يكون الغالب عليه فى أبواب فضائله الأصالة وحسن التدبير والتقدير ، وجودة القريحة والبديهة ، وحسن الاستدلال بالشاهد عن الغائب ، وبالماضى على الآتى .

ومنهم من يحتاج إلى فضل معرفة بالأدب واللغة وحسن الحظ ، والبيان فى اللفظ ، وسهولة اللقاء وجودة القريحة ، وهو الكاتب .

ومنهم من يحتاج منه إلى فضل معرفة بالحساب ، وعمل الدخل والخرج ، وهم الوكلاء وجباة الأموال من الكتاب .

ومنهم من يحتاج منه إلى شجاعة وجلادة وشهامة وبسالة ودرية بالوقائع ، وممارسة لها ، وهم أصحاب الجيوش .

ومنهم من يجب أن يكون الغالب عليه العلم والفقه والديانة والعفة والأمانة والدرابة والعدالة والصيانة والمعرفة بالأحكام والحدود والفرائض والشروط ، وهو القاضى .

فعلى حسب ذلك ، يجب أن يختار الملك ولاية أعماله وجباة أمواله . وليعلم أنه ليس يجد من يكمل بكل فضيلة ، ويبرز فى كل منقبة ، ولكنه يختار لكل عمل من هو أصلح له ، وأسد لمسده ، وإن كان فيه تخلف أو تقصير من جهات آخر ، فإنه لا يجد مهذباً لا عيب فيه ، وكاملاً لا نقص معه ، وإذا لم يستعمل ذوى المعاييب ضاعت الأمور وتعطلت (١) .

(١) الماوردى ، نصيحة الملوك ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٨٦ - ١٨٧

ثانيا الوزارة

تعرض الماوردي للوزارة في موضعين ، في الباب الثاني من كتابه الشهير الأحكام السلطانية والولايات الدينية الذي جعل عنوانه " في تقليد الوزارة " ، وفي الكتاب الذي خصه للوزارة وأطلق عليه " قوانين الوزارة " .

فحدد الماوردي الأسس التي تقوم عليها الوزارة في الدين من ناحية ، والعدل في الأمور والأقوال والأنفال من ناحية ثانية ، وتولية الأكفاء من ناحية ثالثة ، والوفاء بالوعد والوعيد من ناحية رابعة ، وأخيرا ، الجد والحق والصدق (١) .

ويميز الماوردي بين نوعين من الوزارة ، وزارة تفويض ، ووزارة تنفيذ ، " فأما وزارة التفويض فهو أن يستوزر الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وامضاءها على اجتهاده . ويعتبر في تقليد هذه الوزارة شروط الإمامة إلا النسب وحده ، لأنه ممضى الآراء ومنفذ الاجتهاد فالتقضى أن يكون على صفات المجتهدين . ويحتاج إلى شرط زائد على شروط الإمامة وهو أن يكون من أهل الكفاية فيما وكل إليه من أمر الحرب والخراج خبرة بهما ومعرفة بتفصيلهما ، فإنه مباشر لهما تارة ومستنيب فيهما أخرى " (٢) .

أما وزارة التنفيذ فحكمها أضعف وشروطها أقل ، لأن النظر فيها مقصور على رأى الإمام وتدبيره . وهذا الوزير وسط بينه وبين الرعايا والولاة ، يؤدي عنه ما أمر وينفذ عنه ما ذكر ، ويمضى ما حكم ، ويخبر بتقليد الولاة وتجهيز الجيوش ، ويعرض عليه ما ورد من مهم

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة ، تحقيق الدكتور فؤاد عبد المنعم أحمد ، الطبعة الثانية ، مؤسسة شباب الجامعات بالإسكندرية ، سنة ١٩٧٨ ، ص : ٤٦ وما بعدها .

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٥ .

وتجدد من حدث ملم ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ، ولا متقلدا لها " (١) .

وبين الماوردى أن وزير التنفيذ يجب أن تتوافر فيه سبعة أوصاف وهو يؤدى عن الخليفة ، وهى ؛

١ - الأمانة ، حتى لا يخون فيما أؤتمن عليه ، ولا يغش فيما قد استنصح فيه .

٢ - صدق اللهجة ، حتى يوثق بخبره فيما يؤديه ويعمل على قوله فيما ينهيه .

٣ - قلة الطمع ، حتى لا يرتشى فيما يلى ، ولا ينخدع فيتساهل .

٤ - أن يسلم فيما بينه وبين الناس من عداوة وشحناء .

٥ - أن يكون ذكورا لما يؤديه إلى الخليفة عنده لأنه شاهد له وعليه .

٦ - الذكاء والفظنة ، حتى لا تدلس عليه الأمور فتشبهه ، ولا تموه عليه فتلتبس .

٧ - أن لا يكون من أهل الأهواء ، فيخرجه الهوى من الحق إلى الباطل ، ويتدلس عليه المحق من المبطل (٢) .

وحدد الماوردى القوانين التى تحكم وزارة التنفيذ فى أربعة ؛

١ - السفارة بين الملك وأهل مملكته .

٢ - الرأى والمشورة .

٣ - عناية الوزير بالملك .

٤ - حرص الوزير على مصالح الملك (٣) .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٩ .

(٢) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣٠ .

(٣) الماوردى ، قوانين الوزارة ، المرجع السابق ، ص : ١٢٤ وما بعدها .

وخلص الماوردي مما سبق إلى تحديد الوجوه التي تفرق وزارتي التفويض والتنفيذ على النحو التالي ؛
١ - يجوز لوزير التفويض مباشرة الحكم والنظر في المظالم ، وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٢ - يجوز لوزير التفويض أن يستبد بتقليد الولاية وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٣ - يجوز لوزير التفويض أن ينفرد بتسيير الجيوش وتدبير الحروب ، وليس ذلك لوزير التنفيذ

٤ - يجوز لوزير التفويض أن يتصرف في أموال بيت المال ، يقبض ما يستحق له ويدفع ما يجب فيه وليس ذلك لوزير التنفيذ . (١)

وفي النهاية وجه الماوردي عدة نصائح للوزير ، نورد منها ما يلي ؛

- ١ - طاعة الله وطاعة السلطان .
- ٢ - اختيار واختبار الأعوان .
- ٣ - متابعة الأعمال .
- ٤ - الرحمة والتواضع .
- ٥ - الشكر والصبر .
- ٦ - الإحسان والحزم .
- ٧ - الشورى .
- ٨ - كتمان الأسرار .
- ٩ - الحذر من قبول المدح من المتملقين ، لأن المدح سوق النفاق .
- ١٠ - قضاء حوائج الناس .

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣١ .

١١ - الحذر من دعوة المظلوم ، والبعد عن الشهوات (١) .

ثالثا

الإمارة

ذكر الماوردي أنه " إذا قلد الخليفة أميرا على إقليم أو بلد كانت إمارته على ضربين ، عامة وخاصة .

فأما العامة فعلى ضربين ، إمارة استكفاء بعقد عن اختيار ، وإمارة استيلاء بعقد عن اضطرار " .

وتشتمل إمارة الاستكفاء على عمل محدود ونظر معهود ، والتقليد فيها أن يفوض إليه الخليفة إمارة بلد أو إقليم ولاية على جميع أهله ونظرا في المعهود من سائر أعماله " (٢) .

بينما تكون ولاية الاستيلاء عندما " يستولى الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة إمارتها ويفوض إليه تدبيرها وسياستها ، فيكون الأمير بإستيلائه مستبدا بالسياسة والتدبير " (٣) .

ولكن الإمارة الخاصة " يكون الأمير مقصور الإمارة على تدبير الجيش وسياسة الرعية ، وحماية البيضة والذب عن الحریم ، وليس له أن يتعرض للقضاء والأحكام ولجباية الخراج والصدقات " (٤) .

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة ، المرجع السابق ، ص : ١٤٠ .
(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٣٥ .
(٣) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، ص : ٢٩ .
(٤) الماوردي ، ذات المرجع السابق ، ص : ٣٧ .

وأوضح الماوردي أن شروط وزارة التنفيذ معتبرة في ولاية الإمارة الخاصة ، ويزاد عليها شرطين " هما الإسلام والحرية ، لما تضمنتها من الولاية على أمور دينية لا تصح مع الكفر والرق " (١) .

رابعاً الديوان

تناول الماوردي الديوان وذكر أنه " موضع لحفظ ما يتعلق بحق السلطنة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال " ، وبين أن " أول من وضع الديوان بالإسلام عمر بن الخطاب رضى الله عنه " (٢) .

وأوضح الماوردي أن الديوان ينقسم إلى أربعة أقسام ، " أحدها يختص بالجيش من اثبات وعطاء . والثانى ، ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق . والثالث ، ما يختص بالعمال من تقليد وعزل . والرابع ، ما يختص ببيت المال من دخل وخراج " .

وحدد الماوردي ثلاثة شروط للإثبات والعطاء في الديوان بالنسبة للقسم الأول الخاص بالجيش " أحدها ، الوصف الذى يجوز اثباتهم ، والثانى ، السبب الذى يستحق به ترتيهم . والثالث ، الحال الذى يقدر به عطاؤهم " (٣) .

وفيما يتعلق بالقسم الثالث الخاص بتقليد وعزل العمال ، ذكر الماوردي أنه يشتمل على ستة فصول على النحو التالى ؛
١ - من يصح منه تقليد العمال ، وهو معتبر بنفوذ الأمر وجواز النظر .

(١) الماوردي ، ذات المرجع السابق ، ص : ٣٩ .
(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٤٩ .
(٣) الماوردي ، نفس المرجع ، ص : ٢٥٤ .

٢ - من يصح أن يتقلد العمالة ، وهو من استقل بكفايته ووثق بأمانيته .

٣ - العمل الذي يتم تقلده ، ويتضمن تحديد الناحية ، وتعيين العمل ، والعمل برسوم العمل وحقوقه .

٤ - زمان النظر ولا يخلو من ثلاثة أحوال ، تقديره بمدة محصورة الشهور أو السنين . وتقدير العمل بناحية أو حدود معينة . وأخيرا ، أن يكون التقليد مطلقا ، فلا يقدر بمدة ولا عمل

٥ - جارى العامل على عمله . ولا يخلو فيه من ثلاثة أحوال كذلك ، أحدهما أن يسمى معلوما ، والثانى أن يسمى مجهولا ، والثالث أن لا يسمى بمجهول ولا بمعلوم .

٦ - فيما يصح به التقليد (١) .

وفى نهاية هذا الباب تحدث الماوردي عن كاتب الديوان ، وأن المعتبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة ، والكفاية .

" فاما العدالة فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ، فإقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية ، فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام مستقلا بكفاية المباشرين . فإذا صح تقلده فالذى ندب له ستة أشياء : حفظ القوانين ، واستيفاء الحقوق ، وإثبات الرفوع ، ومحاسبات العمال ، وإخراج الأحوال ، وتصفح الظلمات " (٢) .

واستطرد الماوردي فى بيان كل وجه من الوجوه الستة على النحو التالى ؛

- الأول هو حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة تحريف بها الرعية أو نقصان ينثلم به حق بيت المال .

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٦١ .

(٢) (الماوردي ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٦٨ .

- والثانى ، وهو استيفاء الحقوق فهو على ضربين ؛ أحدهما استيفاؤها ممن وجب عليه من العاملين . والثانى استيفاؤها من القابضين لها من العمال .

- والثالث ، وهو اثبات الرفوع ، فينقسم إلى ثلاثة أقسام ، رفوع مساحة وعمل ، ورفوع قبض واستيفاء ، ورفوع خرج ونفقة .

- أما الرابع ، وهو محاسبة العمال فيختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه .

- والخامس ، وهو إخراج الأحوال ، فهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق .

- أما السادس ، والأخير ، وهو تصفح الظلمات فهو يختلف بسبب اختلاف المتظلم . وليس يخلو من أن يكون المتظلم من الرعية أو من العمال ، فإن كان المتظلم من الرعية ، تظلم من عامل تحيفه فى معاملته كان صاحب الديوان فيها حاكما بينهما ، وجاز له أن يتصفح الظلّامة ويزيل التحيف ، سواء وقع النظر إليه بذلك أو لم يقع ... وإن كان المتظلم عاملا جوزف فى حساب أو غولط فى معاملة صار صاحب الديوان فيها خصما ، وكان المتصفح لها والى الأمر " . (١)

المطلب الثالث الغزالى (٤٥٠ - ٥٠٥ هـ)

هو حجة الإسلام الإمام أبو حامد محمد بن محمد بن محمد بن أحمد الغزالى المولود بقرية طوس سنة ٤٥٠ هـ (١٠٥٨ م) .

(١) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، المرجع السابق ، ص : ٢٦٨ .

درس فى طوس أولا ، ثم فى نيسابور ، ثم ارتحل إلى بغداد ، حيث ذاع صيته بعد أن تولى التدريس فى المدرسة النظامية بها .

وضع العديد من المؤلفات فى الفلسفة ، والدين ، والأخلاق ، والسياسة أشهرها " إحياء علوم الدين " ، و " الإقتصاد فى الإعتقاد " ، " والتبر المسبوك فى نصيحة الملوك " ، " فضائح الباطنية " ، وغيرها من المؤلفات العلمية القيمة .

وكانت وفاة الإمام الغزالي سنة ٥٠٥ هـ (١١١١ م) ببلدة طوس

- حدد الغزالي فى كتابه " فضائح الباطنية " الصفات التى يجب أن تتوافر فى الإمام ، فى أربع صفات رئيسية ؛
- ١ - النجدة ، ومراد الأئمة بالنجدة اظهار الشوكة ، وموفور العدة ، والاستظهار بالجنود ، وعقد الألوية والبنوه والتمكن من قمع البغاة والطفاة ، ومجاهدة الكفرة والعتاة .
 - ٢ - الكفاية ، ومعناها التهدى لحق المصالح فى معضلات الأمور ، والإطلاع على المسلك المقتصد عند تعارض الشرور .
 - ٣ - الورع ، وهى اعز الصفات واجلها وأولها بالرعايات واجدرها . وهو وصف ذاتى لا يمكن استعارته ، ولا الوصول إلى تحصيله من جهة الغير .
 - ٤ - العلم (١) .

وخصص الإمام الغزالي الباب العاشر من كتاب " فضائح الباطنية " فى الوظائف الدينية التى بالمواظبة عليها يدوم استحقاق الإمامة . وصنف هذه الوظائف بعضها علمية ، وبعضها عملية .

وحدد الغزالي عشرة أمور كلية تحكم الوظائف العملية كما يلى

(١) أبو حامد الغزالي ، فضائح الباطنية ، تحقيق الدكتور عبد الرحمن بدوى ، الدار القومية للطباعة والنشر ، القاهرة سنة ١٩٦٤ ، ص : ١٨٢ وبعدها .

- ١ - أن كل من تولى عملا على المسلمين فينبغي أن يحكم نفسه في كل قضية يبرمها ، فما لا يرتضيه لنفسه لا يرتضيه لغيره .
- ٢ - أن يكون والى الأمر متعظشا إلى نصيحة العلماء ومتجحبا بها إذا سمعها ، وشاكرا عليها .
- ٣ - ألا يستحقر الوالى انتظار أرباب الحاجات ووقوفهم بالباب فى لحظة واحدة ، فإن الإهتمام بأمر المسلمين أهم له ، وأعود عليه مما هو متشاغل به من نوافل العبادات ، فضلا عن اتباع الشهوات .
- ٤ - أن يترك الوالى للأمر الترفه والتلذذ بالشهوات فى المأكولات والملبوسات .
- ٥ - أن يعلم والى الأمر أن العبادة تيسر للولاء مالا يتيسر لأحد الرعايا ، وذلك بالتواضع والعدل والنصح للمسلمين والشفقة عليهم .
- ٦ - أن يكون الرفق فى جميع الأمور أغلب من الغلظة ، وأن يوصل كل مستحق إلى حقه .
- ٧ - أن يكون أهم المقاصد عنده تحصيل مرضاة الخلق ومحبتهم بطريق يوافق الشرع ولا يخالفه .
- ٨ - أن يعلم أن رضا الخلق لا يحسن تحصيله إلا فى موافقة الشرع ، وأن طاعة الإمام لا تجب على الخلق إلا إذا دعاهم إلى موافقة الشرع .
- ٩ - أن يعرف أن خطر الإمامة عظيم ، كما أن فوائدها فى الدنيا والآخرة عظيمة ، وأنها إن روعيت على وجهها فهى سعادة ، وإن لم تراعى على وجهها فهى شقاوة ، ليس فوقها شقاوة .
- ١٠ - أن تكون العادة الغالبة على والى الأمر العفو والحلم وحسن الخلق ، وكظم الغيظ مع القدرة (١) .

(١) أبو حامد الفزالى ، فضائح الباطنية ، المرجع السابق ، ص : ١٩٥ وما بعدها .

المطلب الرابع ابن تيمية (٦٦١ - ٧٢٨ هـ)

كانت ولادة أحمد بن عبد الحليم بن تيمية الملقب بتقى الدين في حران بالشام سنة ٦٦١ هـ ، وانتقل بعد ذلك إلى دمشق حيث نشأ وتلقى العلم بها ، وتنقل بين الشام ومصر ، وهو حنبلي المذهب .

وتميز تقى الدين بن تيمية بدعوته الإصلاحية ، ومحاربة الظلم والفساد ، ومقاومة الطغيان ، فتعرض بسبب ذلك للسجن والتعذيب ، وكانت وفاته سنة ٧٢٨ هـ في سجن دمشق (١) .

وأهم ما كتب ابن تيمية رسالته في " السياسة الشرعية في اصلاح الراعى والرعية " ، ورسالة " الحسبة ومسئولية الحكومة الإسلامية " .

وسوف نعرض لأهم أفكاره المتصلة بموضوع هذا البحث في رسالته المعروفة " السياسة الشرعية في اصلاح الراعى والرعية " . ولكن قبل ذلك سنوضح هدف الرسالة وموضوعها كما حددهما ابن تيمية نفسه .

أ - هدف الرسالة :

حدد ابن تيمية في مقدمة الرسالة الهدف منها بقوله " ... أما بعد ، فهذه رسالة مختصرة ، فيها جوامع من السياسة الإلهية والإنابة النبوية ، لا يستغنى عنها الراعى والرعية ، اقتضاها من أوجب الله نصحه من ولادة الأمور ، كما قال النبي صلى الله عليه وسلم فيما ثبت عنه من غير وجه " إن الله يرضى لكم ثلاثة ، أن

(١) الدكتور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن المرجع السابق ، ص : ٢٣٧ .

تعبدوه ولا تشركوا به شيئا ، وأن تعصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا ، وأن تناصحوا من ولاه الله أمركم " (١) .

ب- موضوع الرسالة :

بين ابن تيمية موضوع الرسالة بقوله " وهذه رسالة مبنية على آية الأمراء في كتاب الله ، وهي قوله تعالى " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ، وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ، إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا . يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ، فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ ، إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ، ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا " (٢) .

قال العلماء نزلت الآية الأولى في ولاية الأمور ، عليهم أن يؤدوا الأمانات إلى أهلها ، وإذا حكموا بين الناس أن يحكموا بالعدل ، ونزلت الثانية في الرعية من الجيوش وغيرهم ، عليهم أن يطيعوا أولى الأمر الفاعلين لذلك في قسمهم وحكمهم ومغازيهم ، وغير ذلك ، إلا أن يأمروا بمعصية الله ، فإذا أمروا بمعصية فلا طاعة لمخلوق في معصية الخالق ، فإن تنازعوا في شيء رده إلى كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم .. وإذا كانت الآية قد أوجبت أداء الأمانات إلى أهلها ، والحكم بالعدل ، فهذان جماع السياسة العادلة ، والولاية الصالحة " (٣)

وقد قسم ابن تيمية رسالته إلى قسمين ، خصص الأول منهما لأداء الأمانات ، وجعل الثاني خاص بالحدود والحقوق ، سواء ما كان منها متعلقا بحدود الله وحقوقه ، أو الحدود والحقوق المتعلقة بالأدبيين .

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية ، دار المعرفة ، بيروت - لبنان ، ص : ٣ .
(٢) سورة النساء ، الآيات ، ٥٨ - ٥٩ .
(٣) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ٤ - ٥ .

واشتمل القسم الأول على بايين ، الأول فى الولايات ، والثانى فى الأموال . وضمن الباب الأول الخاص بالولايات أربعة فصول كالاتى ، فى استعمال الأصلح ، واختيار الأمثل فالأمثل ، ثم قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس . وأخيرا ، معرفة الأصلح وكيفية تمامها .

وسوف نعرض بإيجاز لمضمون هذه الموضوعات الأربعة فيما يلى ؛

أولا استعمال الأصلح

يقول ابن تيمية فى هذا الموضوع " فإن النبى صلى الله عليه وسلم لما فتح مكة وتسلم مفاتيح الكعبة من بنى شيبة ، طلبها منه العباس ، ليجمع له بين سقاية الحاج ، وسدانة البيت ، فأنزل الله هذه الآية ، بدفع مفاتيح الكعبة إلى بنى شيبة .

فيجب على ولى الأمر أن يولى على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجده لذلك العمل ... وهذا واجب عليه ، فيجب عليه البحث عن المستحقين للولايات ... ويجب على كل من ولى شيئا من أمر المسلمين من هؤلاء وغيرهم ، أن يستعمل فيما تحت يده فى كل موضع ، أصلح من يقدر عليه ، ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية ، أو سبق فى الطلب ، بل ذلك سبب المنع .

فإن عدل عن الأحق الأصلح إلى غيره ، لأجل قرابة بينهما ، أو ولاء عتاقة أو صداقة ، أو موافقة فى بلد أو مذهب ، أو طريقة أو جنس ، كالعربية والفارسية والتركية والرومية ، أو لرشوة يأخذها من مال أو منفعة ، أو غير ذلك من الأسباب ، أو لضغن فى قلبه على الأحق ، أو عداوة بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ، ودخل فيما نهى

ننه فى قوله تعالى " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ
وَتَخُونُوا ءَامَانَتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ " (١) .

وقد دلت سنة رسول الله صلى الله عليه وسلم على أن الولاية
أمانة ، يجب أداؤها فى مواضع ، مثل ما تقدم " (٢) .

ثانيا اختيار الأمثل فالأمثل

يكمل ابن تيمية طريق الاختيار أمام ولى الأمر بعد ذلك بقوله
" إذا عرف هذا ، فليس عليه أن يستعمل إلا أصلح الموجود ، وقد لا
يكون فى موجوده من هو أصلح لتلك الولاية فيختار الأمثل فالأمثل
فى كل منصب بحسبه ، وإذا فعل ذلك بعد الإجتهد التام ، وأخذه
للولاية بحقها ، فقد أدى الأمانة ، وقام بالواجب فى هذا ، وصار فى
هذا الموضع من أئمة العدل والمقسطين عند الله " .

وينبغى أن يعرف الأصلح فى كل منصب ، فإن الولاية لها ركنان
، القوة والأمانة ... والقوة فى كل ولاية بحسبها ، فالقوة فى إمارة
الحرب ترجع إلى شجاعة القلب ، وإلى الخبرة بالحروب ، والمخادعة
فيها ، وإلى المقدرة على أنواع القتال .. والأمانة ترجع إلى خشية
الله ، والا يشتري بآياته ثمنا قليلا ، وترك خشية الناس " (٣) .

ثالثا قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس

يقول ابن تيمية فى هذا الصدد " اجتماع القوة والأمانة فى
الناس قليل ، ولهذا ، كان عمر بن الخطاب رضى الله عنه يقول ، اللهم

(١) سورة الأنفال ، الآية ٢٧ .
(٢) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ،
ص : ٦ - ٩ .
(٣) ابن تيمية ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٣ - ١٥ .

أشكو إليك جلد الفاجر ، وعجز الثقة . فالواجب فى كل ولاية الأصلح بحسبها .

فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة ، والآخر أعظم قوة قدم أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضررا فيها . فيقدم فى ولاية الحروب الرجل القوى الشجاع ، وإن كان فيه فجور فيها ، على الرجل الضعيف العاجز ، وإن كان آمينا .. وإن كانت الحاجة فى الولاية إلى الأمانة أشد ، قدم الأمين ، مثل حفظ الأموال ونحوها ، فأما استخراجها وحفظها ، فلا بد فيه من قوة وأمانة ، فيولى عليها شاد قوى يستخرجها ، وكاتب أمين يحفظها بخبرته وأمانته ..

ومكذا ، فى سائر الولايات إذا لم تتم المصلحة برجل واحد ، جمع بين عدد ، فلا بد من ترجيح الأصلح ، أو تعدد المولى إذا لم تقع الكفاية بواحد تام " .

ويختتم ابن تيمية هذا الفصل بقوله " ومع أنه يجوز توليه غير الأصلح للضرورة ، إذا كان أصلح الموجود ، فيجب مع ذلك السعى فى اصلاح الأحوال حتى يكمل فى الناس ما لا بد لهم منه ، من أمور الولايات والإمارات ونحوها " (١) .

رابعاً معرفة الأصلح

يربط ابن تيمية فى هذا الفصل بين أهداف الولاية-أى الوظيفة- وبين تحديد من يصلح لتوليها فيقول " والمهم فى هذا الباب معرفة الأصلح ، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية ، ومعرفة طريق المقصود ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر . ولهذا لما غلب على أكثر الملوك قصد الدنيا ، دون الدين ، قدموا فى

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٦ - ٢١ .

ولايتهم من يعينهم على المفاسد ، وكان من يطلب رئاسة نفسه ،
يؤثر تقديم من يقيم رئاسته .

فالمقصود الواجب بالولايات إصلاح دين الخلق الذى متى
فاتهم خسروا خسرانا مبينا ، ولم ينفعهم ما نعموا به فى الدنيا ،
وإصلاح ما لا يقوم الدين إلا به من أمر دنياهم وهو نوعان ، قسم المال
بين مستحقيه ، وعقوبات المعتدين ، فمن لم يعتد أصلح له دينه
ودنياه " (١) .

المبحث الثالث الإعتبرات الإنسانية فى اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية

أوجب الإسلام وجود الرئاسة أو الإمارة كضرورة إجتماعية ومسألة
حتمية لكل مجتمع إنسانى ، كما أن الدين لا يقوم إلا بها .

وفى هذا يقول ابن تيمية " فإن بنى آدم لا تتم مصلحتهم إلا
بالإجتماع لحاجة بعضهم إلى بعض ، ولا بد لهم عند الإجتماع من رأس
، حتى قال النبى صلى الله عليه وسلم " إذا خرج ثلاثة فى سفر
فيؤمروا أحدهم " (٢) .

وروى الإمام أحمد فى المسند عن عبد الله بن عمرو ، أن النبى
صلى الله عليه وسلم قال " لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض
إلا أمروا عليهم أحدهم " . فأوجب صلى الله عليه وسلم تأمير الواحد
فى الإجتماع القليل العارض فى السفر ، تنبيهها بذلك على سائر
أنواع الإجتماع . ولأن الله تعالى أوجب الأمر بالمعروف والنهى عن
المنكر ولا يتم ذلك إلا بقوة وإمارة . وكذلك سائر ما أوجبه من

(١) تقى الدين بن تيمية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٢ - ٢٤ .
(٢) رواه أبو داود ، من حديث أبى سعيد وأبى هريرة .

الجهاد والعدل ، وإقامة الحج والجمع والأعياد ونصر المظلوم . وإقامة الحدود لا تتم إلا بالقوة والإمارة " (١) .

ولهذا حرص الإسلام على بيان القاعدة العامة فى اختيار الرؤساء والقادة والولاة على اختلاف درجاتهم ، مراعىا الإعتبارات الإنسانية فى هذه القاعدة .

كما احتلت الإعتبارات الإنسانية مكانا بارزا ، فى كيفية اتمام هذا الإختيار لكل منصب من مناصب الإدارة العامة .

وتأسيسا على ذلك ، سوف نوضح الإعتبارات الإنسانية فى القاعدة الإسلامية العامة فى الإختيار من جهة ، وفى كيفية الولاة والقادة وعمال الإدارة العامة الإسلامية من جهة أخرى . وذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول الإعتبارات الإنسانية فى القاعدة الإسلامية العامة فى الإختيار

توجب القاعدة الإسلامية العامة اختيار الأصلح والأجدر الذى تتوافر فيه صفتا القوة والأمانة ، كما تنهى هذه القاعدة عن طلب التعيين فى المناصب ، بومتنع تعيين من يتكالب عليها .

وبذلك يتعين أن تسند المناصب العامة إلى من يتمتع بالكفاءة والأمانة من ناحية ، وأن تحجب عنمن يطلبها من ناحية أخرى.

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٦١ - ١٦٢ .

أولا

إسناد المنصب إلى القوى الأمين

حدد القرآن الكريم شرطى الصلاحية ، أى القوة والأمانة بكل وضوح فى قوله تعالى على لسان ابنة شعيب عليه السلام لابيها ملاحه سيدنا موسى عليه السلام " قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ " (١) .

كما قال سبحانه وتعالى " إِنَّهُ لَقَوْلُ رَسُولٍ كَرِيمٍ . ذِي قُوَّةٍ عِنْدَ ذِي الْعَرْشِ مَكِينٍ . مُطَاعٌ ثَمَّ أَمِينٌ " (٢) .

وأوضح ابن تيمية أن القوة فى إمارة الحرب - مثلا - ترجع إلى شجاعة القلب ، وإلى الخبرة فى الحروب ، والمخادعة فيها - فإن الحرب خدعة - وإلى القدرة على أنواع القتال . وأن الأمانة ترجع إلى خشية الله وترك خشية الناس ، والألا يشتري بآياته ثنا قليلا " (٣)

وهذه الخصال الثلاث اتخذها الله فى كل حكم على الناس ، فى قوله تعالى " فَلَا تَخْشَوْا النَّاسَ وَخَشَوْا اللَّهَ وَلَا تَشْتَرُوا بِآيَاتِي ثَمَنًا قَلِيلًا وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ " (٤) .

وكان اهتمام الإسلام بالشرط الثانى المتعلق بالأمانة واضحا ، إذ أمر الله عز وجل أولى الأمر أن يؤدوا الأمانات إلى أهلها فى قوله عز وجل " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ، وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ " (٥) .

(١) سورة القصص ، الآية ٢٦ .

(٢) سورة التكويد ، الآيات ١٩ - ٢١ .

(٣) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ،

المرجع السابق ، ص : ١٤ - ١٥ .

(٤) سورة المائدة ، الآية ٤٤ .

(٥) سورة النساء ، الآية ٥٨ .

ونهى سبحانه وتعالى عن خيانة الأمانة بقوله " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ
ءَامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَتَكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ " .
(١)

وأكد الرسول صلى الله عليه وسلم قاعدة اختيار الأصلح فى
أحاديثه الشريفة ، إذ قال " من ولى من أمر المسلمين شيئا ، فولى
رجلا وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه ، فقد خان الله ورسوله " .

وقال صلى الله عليه وسلم فى حديث آخر " من قلد رجلا عملا
على عصابة (جماعة من الناس) وهو يجد فى تلك العصابة أرضى منه
(أى أصلح منه) فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين " (٢) .

وهكذا ، أكد رسول الله صلى الله عليه وسلم أن تعيين شخص
فى منصب من المناصب ، أو وظيفة من الوظائف العامة ، مع وجود من
أصلح وأجدر منه لتولى هذا المنصب هو ارتكاب لجريمة الخيانة
العظمى لله ولرسوله وللمؤمنين .

وليس أجلى بيانا لخطورة وأهمية الأمانة من حديث رسول الله
صلى الله عليه وسلم إلى أبى ذر الغفارى رضى الله عنه عندما سأل
الإمارة بقوله ، يا رسول الله : ألا تستعملنى ؟ قال : فضرب بيده
على منكبى ، ثم قال : يا أبا ذر إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وإنها
يوم القيامة خزى وندامة إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذى عليه
فيها " (٣) .

وذلك رغم ما روى عنه صلى الله عليه وسلم أنه قال " ما أظلت
الخضراء ولا أقلت الغبراء أصدق لهجة من أبى ذر " .

(١) سورة الأنفال ، الآية ٢٧ .

(٢) رواه الحاكم .

(٣) رواه مسلم .

وروى أبو هريرة رضى الله عنه ، أن النسي صلى الله عليه وسلم قال " إذا ضيعت الأمانة ، انتظر الساعة . قيل يا رسول الله : وما إضاعتها ؟ قال : إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة " (١) .

ويشور التساؤل فى هذا المجال عما إذا كان يشترط اجتماع القوة والأمانة بصفة دائمة ، أم أنه فى الإمكان التجاوز عن أحدهما نظرا لتوافر الآخر ، إذا كانت طبيعة المنصب أو الوظيفة تقتضى ذلك ؟ .

وبالتحديد هل يمكن اختيار القوى الفاجر وتفضيله على الأمين الضعيف ؟ .

تعرض ابن تيمية لهذا الموضوع عندما تحدث عن قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس ، فأوضح أنه إذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة والآخر أعظم قوة ، تقدم أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضررا فيها ، فيقدم فى إمارة الحرب الرجل القوى الشجاع ، وإن كان فيه فجور فيها ، على الرجل الضعيف العاجز ، وإن كان آمينا .

ويؤكد ذلك بكلام الإمام أحمد بن حنبل عندما سئل عن الرجلين يكونان أميرين فى الغزو ، وأحدهما قوى فاجر والآخر صالح ضعيف ، مع أيهما يغزى ؟ فقال : أما الفاجر القوى فقوته للمسلمين ، وفجوره على نفسه ، وأما الصالح الضعيف ، فصلاخه لنفسه ، وضعفه على المسلمين ، فيغزى مع القوى الفاجر .

ويستشهد بإستعمال النبي صلى الله عليه وسلم لخالد بن الوليد فى الحرب منذ أسلم وقوله فيه " إِنْ خَالِدًا سَيْفٌ سَلَهُ اللَّهُ عَلَى الْمُشْرِكِينَ " مع أنه أحيانا كان يعمل ما ينكره النبي صلى الله عليه وسلم ، حتى أنه - مرة - رفع يديه إلى السماء وقال " اللهم إنى أبرأ إليك مما فعل خالد " . ومع هذا فما زال يقدمه فى إمارة الحرب ، لأنه كان أصلح فى هذا الباب من غيره .

(١) صحيح البخارى .

وكان أبو ذر الغفاري أصلح منه في الأمانة والصدق ،ومع هذا نهى النبي صلى الله عليه وسلم أبا ذر عن الإمارة والولاية لأنه رآه ضعيفا .

كما أمر النبي صلى الله عليه وسلم مرة عمرو بن العاص في غزوة " ذات السلاسل " استعطافا لأقاربه الذين بعثه إليهم ، على من هم أفضل منهم .
وأمر أسامة بن زيد لأجل ثار أبيه . ولذلك ، كان يستعمل الرجل لمصلحته ، مع أنه كان يكون مع الأمير من هو أفضل منه ، في العلم والإيمان .

واستمر أبو بكر الصديق في استعمال خالد بن الوليد في حرب الردة ، وفي فتوح العراق والشام ، وبدت منه هفوات كان له فيها تأويل ، وقد ذكر له عنه انه كان له فيها هوى ، فلم يعزله من أجلها ، بل عتبه عليها لرجحان المصلحة على المفسدة في بقاءه ، وأن غيره لم يكن يقوم مقامه (١) .

بيد أن أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي يرفض ماذهب إليه الرأي السابق من أن قوة القوى الفاجر للمسلمين ، وفجوره على نفسه ، ويرى أن الفجور يجعل القوى الفاجر عديم الخلق ، والقوة مع انعدام الخلق تصبح خطرا مضاعفا ، فينتلق التجبر والانحراف والبغي دون حاجز يصدّه ، أو وازع يرهه . وأن فجور هذا القوى لن يقتصر على نفسه ، بل سيكون وبالا على المسلمين جميعا ، حيث أنه سيؤثر الفاجرين أمثاله في مناصب الرئاسة الخاضعة له .

كما لا يقبل الدكتور مصطفى أبو زيد القول بأن الأمين الضعيف سيكون صلاحه لنفسه وضعفه على المسلمين ، لأن صلاح

(١) تقي الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ١٦

الإنسان ليس لنفسه فحسب ، إنه أيضا للمسلمين . وهو فى ضعف أفضل من القوى الفاجر لأنه لا يحمل من جرائم الخبيث والفجور ما ينقله إلى الآخرين وأن ما يتحلى به من أمانة خلقية سوف يدفعه إلى علاج ما يحسه من ضعف فى كفايته الفنية .

وفى النهاية ، يرى أن " القوة وحدها لا يمكن الإكتفاء بها ، والأمانة وحدها لا يمكن الإكتفاء بها أيضا . ولا بد من أن يجتمع الإثنان معا .

وإذا تخلف أحد الشرطين وكان لا بد من الإختيار بين القوى الفاجر والأمين الضعيف ، قدم الأمين الضعيف ، ذلك لأن خشيته من الرحمن عز وجل سوف ترده عن الخيانة والجور ، وسوف تدعوه إلى تلمس القوة ، إن لم يكن بتنميتها فى نفسه ، فإنه سوف يلتمسها عند الأقوياء ، يجعلهم من معاونيه وبطانته .

أما القوى الفاجر ، فإن فجوره لا يجعل للمسلمين أى ضمان فى أن تكون قوته سلاحا يخدمهم . فإن انعدام الوازع الدينى عنده سوف يجعل من هذه القوة سوط عذاب على ظهور الناس " (١) .

وفى تقديرنا أن ما ذهب إليه استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد وأوضحه بكل قوة وبيان هو الرأى الصائب ، الذى يتفق مع روح الإسلام ، ومع مبادئ الأخلاقية والإنسانية العظيمة .

فقد حدد القرآن الكريم بكل وضوح أن الإنسان الذى توكل إليه المهام ، ويعهد إليه بالمناصب ، يجب أن يتصف بالقوة والأمانة معا ، بحيث يتعين توافرها وإن بدرجة غير متساوية حسب طبيعة العمل أو المنصب .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٩١ ، ص : ١٠٥ وما بعدها .

أما أن يصل الأمر بإختيار القوى الفاجر ، ويقال أنه أفضل من الأمين الذى به ضعف ، فهذا لا يجوز . فالنفس البشرية أمارة بالسوء ، يسبق فجورها تقواها ، إلا التى غلب عليها هداها ، والإنسان مجبول بطبعه على الطغيان إذا ما اجتمعت لديه أسباب القوة والسلطة ، إلا من هداه الله " إن الإنسان ليظغى أن رآه استغنى " (١) .

وما أشد حاجة كل رئيس إلى المساعدين الصادقين المخلصين ، كما جاء فى حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم الذى روته أم المؤمنين السيدة عائشة " إذا أراد الله بالأمير خيرا جعل له وزير صدق : إن نسى ذكره ، وإن ذكر أعانه ، وإذا أراد به غير ذلك جعل له وزير سوء : إن نسى لم يذكره ، وإن ذكر لم يعنه " (٢) .

ولهذا ، فإنه لا يجوز تفضيل الفاجر الذى يتمتع بالقوة ، على الأمين التقى ولو كان به شئ من الضعف ، والمسألة ترجع إلى الحاكم أو ولى الأمر لكى يوازن الأمور ، ويبحث عن الشخص الكفء ، وإن رجحت كفة قوته على أمانته دون أن يصل ذلك إلى مرتبة الفجور .

وعند إمعان النظر فيما ذكره الإمام ابن تيمية ، نجد أن الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ، كان يوازن الأمر ويختار لكل مهمة الشخص الأصلى لها ، ويكون هذا الإختيار على أساس اعتبارات معينة لا تتوافر فى غيره ، رغم وجود من هو أكثر أمانة منه .

وبالنسبة لخالد بن الوليد ، فيكفى ما ذكره الرسول صلى الله عليه وسلم بشأنه من أنه " سيف سله الله على المشركين " ، وقد استعمله الرسول عليه الصلاة والسلام فى إماراة الحرب رغم ما قيل من حدوث هفوات منه كان له فيها تاويل .

(١) سورة العلق ، الآيات ٦ - ٧ .
(٢) رواه أبو داود .

واستمر أبو بكر الصديق رضوان الله عليه فى استعماله ، وكذلك عمر بن الخطاب رضى الله عنه ، إلى أن جاء الوقت الذى رأى فيه الفاروق أنه يجب عزله من قياده الجيش بعد أن فتن الناس به ، وأذاع بين الناس أنه لم يعزله لخيانة ، ولكن اتقاء فتنة الناس به ، وخوفه من أن يبتلوا به ، وأن يعلموا أن النصر من عند الله سبحانه وتعالى .

وفى النهاية ، فإنه يبدو لنا أن ابن تيمية لم يقصد أن يكون رأى الذى أدلى به قاعدة عامة فى الظروف العادية ، وإنما يكون فى حالة الضرورة ، حيث قال فى نهاية الفصل الذى تناول فيه هذا الموضوع " (ومع أنه يجوز توليه غير الأهل للضرورة ، إذا كان أصلح الموجود ، فيجب مع ذلك السعى فى إصلاح الأحوال ، حتى يكمل فى الناس ما لا بد لهم منه ، من أمور الولايات والإمارات ونحوها . فإن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب" (١) .

ثانيا

حجب المنصب عن من يطلبه

نهى الإسلام عن سؤال الإمارة ، أى طلب التعيين فى مناصب الرئاسة والقيادة وغيرها من مناصب العامة الهامة ، كما أوجب عدم تولية من يطلبها ويسعى إليها ، عملا بنقيض قصده . لأن تطلعه إلى المنصب وتكالبه عليه . يدل على حرصه على نيل مزاياه ، ورغبته فى استغلال ما يمنحه من نفوذ . وذلك تطبيقا للآية الكريمة " فَلَا تُزَكُّوْا أَنْفُسَكُمْ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنِ اتَّقَى" (٢) .

وقد نهى الرسول صلى الله عليه وسلم عن سؤال الإمارة فى أحاديثه الشريفة . فقد روى أبو ذر رضى الله عنه أنه قال " قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : يا أبا ذر إنى أراك ضعيفا ، وإنى أحب

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ٢١ .
(٢) سورة النجم ، الآية ٣٢ .

لك ما أحب لنفسى ، لا تأمرن على اثنين ، ولا تولين مال يتيم " (١) .

وذكر عبد الرحمن بن أبي سمرة ، أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال " يا عبد الرحمن لا تسأل الإمارة ، فإنك إن أعطيتها عن مسألة وكلت إليها ، وإن أعطيتها من غير مسألة أعنت عليها " (٢) .

كما روى عن أبي موسى الأشعري رضى الله عنه أنه قال "دخلت على النبي صلى الله عليه وسلم أنا ورجلين من بنى عمى ، فقال أحدهما : يا رسول الله أمرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل ، وقال الآخر مثل ذلك ، فقال رسول الله عليه الصلاة والسلام " إنا والله لا نولى هذا العمل أحد أسأله ، أو أحدا حرص عليه " (٣) .

ولهذا ، فإنه يجب على كل من ولى شيئا من أمر المسلمين أن يستعمل أصلح من يقدر عليه ، ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية ، أو سبق فى الطلب (٤) .

المطلب الثانى الإعتبرات الإنسانية فى كيفية اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية

تنطبق القاعدة الإسلامية العامة فى الاختيار السابق ذكرها على كل من يتولى منصبا من المناصب العامة الإسلامية ، ويكملها ما يجب توافره من شروط خاصة حسب طبيعة العمل أو الوظيفة .

(١) رواه مسلم .
(٢) متفق عليه من الخمسة ، البخارى ، ومسلم ، وأبو داود ، والترمذى ، والنسائى .
(٣) رواه الشيخان .
(٤) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق ، ص : ٨ .

وسوف نعرض فى هذا المجال الكيفية التى كان يتم بها الاختيار لشغل المناصب العامة العامة من زاوية الإعتبارات الإنسانية ، خاصة فى عهد الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ، وفى عصر الخلفاء الراشدين رضوان الله عليهم ، الذين حرصوا على اتباع النهج النبوى الشريف فى هذا الشأن .

أولا

كيفية اختيار الرسول صلى الله عليه وسلم للقادة والولاة

كان الرسول صلوات الله وسلامه عليه يدقق فى اختيار من يعينهم فى المناصب القيادية ليتأكد من كفاءتهم وجدارتهم لتولى هذه المناصب ، وقدرتهم على تحمل مسئوليتها .

ويدلنا على ذلك النهج النبوى الحوار الذى أجراه صلى الله عليه وسلم مع معاذ بن أبى جبل عندما اختاره ليكون قاضيا على اليمن ، حيث سأل : بم تقضى ؟ قال : بكتاب الله . قال : فإن لم تجد ؟ قال : فى سنة رسول الله . قال : فإن لم تجد ؟ قال معاذ : فبرأى . فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم : الحمد لله الذى وفق رسول الله إلى ما يرضى الله ورسوله .

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم إذا اختار أميرا على الجند أو استعمل رجلا نائبا على مدينة ، كان هذا الأمير أو النائب يتولى إمامة الناس فى الصلاة . وتم ذلك عندما استعمل عتاب بن أسيد على مكة ، وعثمان بن أبى العاص على الطائف ، وعليا ومعاذا ، وأبا موسى على اليمن ، وعمرو بن حزم على نجران .

وذلك لأن أهم أمر الدين الصلاة والجهاد ، حيث قال صلى الله عليه وسلم لمعاذ بن جبل عندما بعثه إلى اليمن " يا معاذ إن أهم أمرك عندى الصلاة " .

ولهذا ، لما قدم النبي صلى الله عليه وسلم أبا بكر فى الصلاة ، قدمه المسلمون فى إمارة الحرب وغيرها (١) .

ثانياً أبو بكر الصديق وكيفية الاختيار

سار أبو بكر الصديق خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم على المنهج الإسلامى القويم ، واتبع القاعدة الإسلامىة التى قررها القرآن الكريم ، وأكدتها السنة الشريفة فى تعيين الولاية والقادة فقد كان يختار الأكثر صلاحية لكفاءته وأمانته ، وإلا عزله ، بحيث يكون ذلك العزل لسبب واضح أثر فى هذه الصلاحية ، أو لتعيين من هو أكثر صلاحية بالنسبة لطبيعة المنصب .

وهذا ما حدث عندما ولى أبو بكر الصديق خالدًا قيادة الشام ، فأرسل إلى أبى عبيدة بن الجراح يخطره بذلك بالرسالة التالية " من عبد الله بن قحافة إلى عبيده بن الجراح . سلام الله عليك . أما بعد .

فقد وليت خالدًا لقتال العدو فى الشام فلا تخالفه ، واسمع له واطع . وأنا أعلم أنك خير منه وأفضل ، ولكن ظننت أن له فطنة فى الحرب ليست لك ، فأحببت أن أنسى به الروم وساوس الشيطان " .

وطبق أبو بكر الصديق أسلوب الإختيار ، حيث روى أنه قال ليزيد بن أبى سفيان عامله على الشام " إنى قد وليتك لأبلوك وأجربك ، وأحرجك ، فإن أحسنت رددتك إلى عملك ، وإن أسأت عزلتك " .

(١) تقى الدين بن تيمية ، السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية ، المرجع السابق الذكر ، ص : ٢٢ .

ورؤى عنه قوله لخالد بن الوليد " فر من الشرف يتبعك الشرف ،
واحرص على الموت توهب لك الحياة " (١) .

ولعل فى قصة استخلافه لعمر بن الخطاب ما يبين لنا صدقه
وحرصه وإيمانه ، إذ تخوف بعض الصحابة من ذلك فذهبوا إليه فقال
له قائل منهم " ما أنت قائل لربك إذا سألك عن استخلافك عمر علينا
، وقد ترى غلظته ؟ ففضب أبو بكر ، ورد عليه قائلًا " أبا لله
تخوفتى ؟ أقول : اللهم استخلفت على أهلك خير أهلك ، أبلغ غنى
ما قلت من وراءك " (٢) .

ثالثا

مسلك عمر بن الخطاب فى الإختيار

أعطى عمر بن الخطاب رضوان الله عليه القدوة التى يحتذى بها
فى تحمل الأمانة والقيام بالمسئولية الخطيرة التى وقعت على
عاتقه ، وضرب أروع الأمثلة فى كيفية الإختيار الصحيح للرجال
الصالحين للمناصب العامة على اختلاف أنواعها ، ورسم الطريق
للإختيار القائم على مراعاة الإعتبارات الإنسانية فى المرشح من
أمانة وصدق ورحمة .

وقد بدأ عمر بن الخطاب فى تطبيق النهج الإسلامى القويم منذ
أول خطبة ألقاها بعد مبايعته ، إذ حمد الله وأثنى عليه ثم قال :
أما بعد ، فقد ابتليت بكم وابتليت بى ، وخلفت فيكم بعد
صاحبى ، فمن كان بحضرتنا باشرناه بأنفسنا ، ومن غاب عنا وليناه

(١) شهاب الدين أحمد المعروف بن عبد ربه الأندلسى ، العقد الفريد ،
الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، المطبعة الأزهرية المصرية بالقاهرة ، سنة
١٣٢١ هـ ، ص : ٨ .

(٢) الإمام جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، تحقيق محمد محيى
الدين عبد الحميد ، ص : ٨٢ .

أهل القوة والامانة ، ومن يحسن نزده حسنا ، ومن يسى نعاقه .
ويغفر الله لنا ولكم " (١)

وأعلن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب بعد ذلك مبدأ وجوب اختيار
الأصلح بكل وضوح بقوله " ومن ولى من أمر المسلمين شيئا ، فولى
رجلا لمودة أو قرابة ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين " .

وحدث مرة أنه أراد أن يستعمل رجلا ، فبادر الرجل بطلب العمل
منه ، فقال عمر " والله لقد أردت لك لذلك ، ولكن من طلب هذا الأمر لم
يعن عليه " (٢) .

وكان الفاروق يمعن النظر فى تصرفات وسلوك المرشح للتعيين
فى المنصب ، وكان يستكتبه عهد الولاية .

ومن طرائف الروايات ما وقع عندما كان الكاتب يكتب عهد الولاية
لأحد المرشحين فى حضرة أمير المؤمنين ووجود المرشح ، فجاء صبي
من أولاد عمر بن الخطاب وجلس فى حجره فقبله ولاطفه . فقال الرجل
المرشح للولاية : يا أمير المؤمنين ، لى عشرة أولاد مثله مادنا أحد
منهم منى فقال عمر : " فما ذنبى إن كان الله عز وجل نزع الرحمة
من قلبك ، وإنما يرحم الله من عباده الرحماء " . ثم أمر بخطاب
الولاية فمزق ، وقال : " إذا لم يرحم أولاده فكيف يرحم الرعية ؟ " .
(٣) .

تدلنا هذه الواقعة على مدى حرص عمر بن الخطاب على اتصاف من
يتولى منصباً عاماً بالرفق والرحمة ، لكى يتعامل مع الناس على هذا
الأساس ، وليس بالشدة والعنف والتكبر .

(١) جلال الدين السيوطى . تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ١٤٣

(٢) ابن عبد ربه . المقدم المريد الجزء الأول الطبعة الأولى . المرجع
السابق . ص ٨١

(٣) الدكتور سليمان محمد الطماوى عمر بن الخطاب وأصول السياسة
والإدارة الحديثة دار الفكر العربى بالقاهرة ص ٢٥

كما كان عمر بن الخطاب يوازن بين شرطي الصلاحية في المرشحين ، فإذا كانت طبيعة المنصب تقتضي توافر القوة بالدرجة الأولى ، اختار الأشد قوة . أما إذا كانت طبيعة المنصب تستلزم الأمانة أولا وقع اختياره على من هو أكثر أمانة .

وقد برز هذا الأسلوب في اختياره للمغيرة بن شعبة على ولاية الكوفة . إذ قدم رجال الكوفة على عمر بن الخطاب يشكون سعد بن أبي وقاص ، فقال : " من يعذرني من أهل الكوفة ، إن وليتهم التقى ضعيفها ، وإن وليتهم القوى فجرهه " . فقال له المغيرة : يا أمير المؤمنين إن التقى الضعيف له تقواه عليك ضعفه ، والقوى الفاجر لك قوته وعليه فجوره . قال : " صدقت ، فانت القوى الفاجر ، فاخرج إليهم " .

فلم يزل عليهم أيام عمر وصدرا من أيام عثمان وأيام معاوية حتى مات المغيرة (١) .

ويختتم الفاروق حياته العظيمة بضرب أربع الأمثلة التي يقتدى بها ، وهو على فراش الموت يحتضر بعد أن طعنه أبو لؤلؤة المجوسي ، إذ قيل له : يا أمير المؤمنين ، لو استخلفت . فقال : لو كان أبو عبيدة (بن الجراح) حيا لاستخلفته ، وقلت لربي إن سألني : سمعت نبيك يقول " إنه أمين هذه الأمة " . ولو كان سالم مولى أبي حذيفة حيا لاستخلفته ، وقلت لربي إن سألني : سمعت نبيك يقول " إن سالما شديد الحب لله تعالى " . فقال له المغيرة بن شعبة : أدلك عليه ، عبد الله بن عمر . فنهزه عمر وقال له : قاتلك الله ، والله ما أردت الله بهذا ! ويحك ! بحسب آل عمر أن يحاسب يحاسب منهم رجل واحد ، ويسأل عن أمر أمة محمد .

(١) ابن عبد ربه . العقد الفريد المرجع السابق ص ٨

رابعاً كيفية الإختيار عند علي بن أبي طالب

حرص الإمام علي كرم الله وجهه كل الحرص على تطبيق المبادئ التي وضعها الإسلام في اختيار القادة والولاة وعمال الدولة ، رغم أنه تولى الخلافة في ظروف عصيبة ، وقاد دفة الحكم في مناخ عاصف .

وكان رضى الله عنه بليغاً فصيحاً ، عظيم البيان في خطبه وكتبه ورسائله إلى ولاته وعماله .

وتمثل رسالته إلى واليه علي مصر الأشرانخصى نموذجاً راقياً ، لما تضمنته من مبادئ وقواعد دينية وأخلاقية وسياسية ، وخاصة ما جاء فيها من نصائح تتعلق بالإعتبارات الإنسانية ، والصفات الأخلاقية التي يتعين أن تتوافر في المستشارين والوزراء والمساعدين والأعوان والعمال .

إذ بدأ الإمام علي كرم الله وجهه رسالته بتوجيه النصح الشخصى للأشتر وما يجب أن يتحلى به من خصال وصفات إنسانية ، فقال له " فليكن أحب الذخائر إليك ذخيرة العمل الصالح . فاملك هواك ، وشح بنفسك عما لا يحل لك ، فإن الشح بالنفس الإنصاف منها فيما أحبب أو كرهت .

وأشعر قلبك الرحمة للرعية والمحبة لهم واللطف بهم . ولا تكونن عليهم سعيًا ضارياً تغتتم أكلهم .. فاعظمهم من عفوك وصفحك مثل الذى تحب أن يعطيك الله من عفوه وصفحه ، فإنك فوقهم ، وولى الأمر عليك فوقك ، والله فوق من ولاك .

" أنصف الله وأنصف الناس من من نفسك ومن خاصة أهلك ومن لك فيه هوى من رعيته ، فإنك إلا تفعل تظلم ، ومن ظلم عباد الله كان

الله خصمه دون عباده ، ومن خصمه الله أحضر حجته وكان لله حريا
حتى ينزع أو يتوب .

بمالك رباً نبي ربه يملك لمنه ليتخذها تيمناً

.. وليكن أحب الأمور إليك أوسطها في الحق ، وأعمها في العدل ،

وإحبتها لرضيها الرعية . وفيها ما يخطو الخطاة ويجتنبه البري . والخاصة ، وإن
يحفظ للخاصة ويختلف بالمع وكفى العامة (١) . وفيها ما يجمع بين
سفاهة خلقه ورفعة مقامه ، فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة

ويقول أمير المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه في

خصوص اختيار اللزوم والمستشارين : **ولا تدخلن على مشورتك بخيلا**
يعدل بك عن الفضل ويبعدك الفقر ، ولا تجاننك كفضحك عن الأمور ،
ولا حريصا يزين لك الشره بالجور ، فإن البخل والجبن والحرص غرائز
شقيوة يجمعنك سوء الظن بالله كما يحسه ربه عيال رجا مستان (١) .

فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة . فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة .
تيسر به ربه في الدنيا راحة . فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة .
الأقرباء فلا يكونون تلك البطانة فإنهم أخوان الأئمة وأخوان الظلمة ، وأنت
واحد منهم خير الخلف ممن له مثل آرائهم ونظائرهم ، ولا يفسد عليه مثل

أصارهم وأوزارهم ممن لم يعاون ظالما على ظلمه ولا آثما على إثمه

أولئك أنصف عليك مؤمنك ، وأحسن لك جهنة له وأجس كالكافر عطفها ،

وأقل لغيرك العناء ، فأنصف أولئك خاصة لظلمتك وحولياتك (٢) .
فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة . فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة .

فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة . فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة .

فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة . فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة .

للحكم بين الناس أفضل رعيتك ، في نفسك ممن لا تضيق به

الأمير ، ولا تمخك من الخصوم ، ولا يتعدي في الزلة ، ولا يحصر من

القي إلى الحق إذا عرفه ، ولا تشرف نفسه على طمع ، ولا يكتفى

بأدنى فهم دون أقصاه ، وأوقفهم في الشبهات ، وأخذهم بالحجج ،

فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة . فلهذا قاله : تيسر به ربه في الدنيا راحة .

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين علي بن أبي طالب ، شرح

الاستبصار الإمام الشيخ محمد عبده ، الجزء الثالث مؤسسية الأعلمي ،

بيروت لبنان ، ص : ٨٤ ، ٨٦ .

(٢) نهج البلاغة ، أمير المؤمنين علي بن أبي طالب ، الجزء الثالث

، المرجع السابق ، ص : ٨٧ .

وأقلهم تبرما بمراجعة الخصم ،وأصبرهم على تكشف الأمور ،
وأصرمهم عند اتضاح الحكم . ممن لا يزهيه إطراء ولا يستمبله إغراء
وأولئك قليل " (١) .

ويوجه أمير المؤمنين علي بن أبي طالب واليه على مصر إلى
الطريق الصحيح لإختيار العمال فيقول له " ثم انظر فى أمور عمالك
فاستعملهم اختبارا ، ولا تولهم محاباة وأثرة ، فانهما جماع من سبب
الجور والخيانة ، وتوخ منهم أهل التجربة والحياء من أهل البيوتات
الصالحة والقدم فى الإسلام المتقدمة ، فإنهم أكرم أخلاقا ، وأصح
أعراضا ، وأقل فى المطامع إشرافا ، وأبلغ فى عواقب الأمور نظرا " .
(٢) .

وأخيرا ، يرسم الإمام على كرم الله وجهه للأشتر السبيل
السوى فى اختيار الكتاب ، فيقول له " ثم أنظر حال كتابك فول
أمورك خيرهم ، واخصر رسائلك التى تدخل فيها مكائلك واسرارك
بأجمعهم لوجود صالح الأخلاق ممن لا تبطره الكرامة فيجتري بها
عليك فى خلاف لك بحضرة ملاء ، ولا تقصر به الغفلة عن إيراد
مكاتبات عمالك عليك ، وإصدار جواباتها على الصواب عنك وفيما
ياخذلك ويعطى منك . ولا يضعف عقدا اعتقده لك ، ولا يعجز عن
اطلاق ما عقد عليك ، ولا يجهل مبلغ قدر نفسه فى الأمور ، فإن
الجاهل بقدر نفسه يكون بقدر غيره أجهل .

ثم لا يكن اختيارك إياهم على فراستك استنامتك وحسن الظن
منك ، فإن الرجال يتعرفون لفراسات الولاة بتصنعهم وحسن خدمتهم
، وليس وراء ذلك من النصيحة والأمانة شئ ، ولكن اختيارهم بما ولو
للصالحين قبلك فاعمد لأحسنهم كان فى العامة أثرا ، وأعرفهم
بالأمانة وجها ، فإن ذلك دليل على نصيحتك لله ولمن وليت أمره ،
واجعل لرأسى كل أمر من أمورك رأسا منهم لا يقهره كبيرها ، ولا

(١) نهج البلاغة ، ذات المرجع السابق ، ص : ٩٤ .

(٢) نهج البلاغة ، نفس المرجع ، ص : ٩٥ .

يتشتت عليه كثيرها ، ومهما كان فى كتابك من عيب فتغايبت عنه
الزمته " (١)

المبحث الرابع رعاية عمال الإدارة العامة الإسلامية وكفالة حاجاتهم

شمل الإسلام موظفى وعمال الإدارة العامة بالرعاية والعناية ،
وكفل لهم حقوقهم ، وضمن لهم حياة إنسانية كريمة ، لكى يطمئن
العامل على حياته وحياة أسرته فى الحاضر والمستقبل .

ولكى تتضح الصورة الكاملة فى هذا المجال سنعرض لرعاية
وكفالة عمال الإدارة العامة الإسلامية فى السنة النبوية الشريفة أولا
، ثم رعاية الخلفاء الراشدين لهؤلاء العمال وكفالة حاجاتهم ثانيا .
وذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول رعاية وكفالة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة

سنبداً بحديث شريف للرسول الكريم صلى الله عليه وسلم ،
له أهمية بالغة فى الدلالة على مدى ما يحظى به عمال الإدارة العامة
فى الإسلام من رعاية كاملة ، وكفالة شاملة لحاجاتهم الأساسية
التي تحقق لهم الحياة الكريمة . فعن المستورد بن شداد أن رسول
الله عليه أفضل صلاة وأزكى سلام قال " من كان لنا عاملاً فليكتسب
زوجه ، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً ، فإن لم يكن مسكن
فليكتسب مسكناً " . قال : قال أبو بكر : أخبرت أن النبى صلى
الله عليه وسلم قال : " من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق " (٢) .

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين على بن أبى طالب ، المرجع
السابق ، ص : ٩٨ - ٩٩ .
(٢) رواه أبو داود .

وبذلك يكون لكل عامل أو موظف يعمل فى الإدارة العامة الإسلامية الحق فى المساعدة على الزواج وبناء أسرته له إذا كان فقيرا لا يقدر على دفع المهر .

وكذلك توفير مسكن له إذا لم يكن لديه مسكن خاص به . وأخيرا ، إذا كان الموظف يحتاج إلى خادم يرفع شأنه ويقوم على خدمته حتى يتفرغ لعمله الوظيفى ويكرس كل وقته له ، فإنه يتعين على الدولة أن توفر له هذا الخادم ، وتدفع له أجره .

وفى رواية أخرى للحديث الشريف يوجد حق رابع للعامل وهو " وأن لم يكن له دابة فليتخذ دابة " ، أى أن الدولة تلتزم بتوفير وسيلة الانتقال لكل عامل لديها ممن يحتاج إليها ، وكانت الدواب هى الوسيلة فى ذلك الوقت .

كل هذه الحقوق زيادة على راتبه الذى يتقاضاه بصفة دورية . وبعد كل ذلك " من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق " ، وهذا يعنى أن قيام العامل بأخذ أى مال فوق ما تقدم يأخذ حكم الغلول أو السرقة .

وأكد رسول الله عليه الصلاة والسلام ذلك فى حديث شريف آخر بقوله " من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك ، فهو غلول " (١) .

وهكذا ، تلتزم الدولة الإسلامية بتوفير وسائل الحياة الكريمة لعمال الإدارة العامة بها بصورة لم تصل إليها أية دولة فى العصر الحديث ، حتى ينصرفوا إلى أداء أعمالهم بكل قوة وإخلاص ، ويؤدون واجبهم بصدق وأمانة .

(١) رواه أبو داود .

ولقد قرر الرسول الكريم عليه أفضل صلاة وأزكى سلام منح عمال الدولة رواتب تكفل لهم الحياة الكريمة بعد أن استقرت الأوضاع ، واستتبّت الأمور ، واتضحت معالم نظام الدولة ، وامتدت الفتوحات شرقاً وغرباً

وكان أول من حصل على راتب منتظم فى عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم هو عتّاب بن أسيد الذى عينه الرسول واليا على مكة .

وروى ابن الساعدى قال : استعملنى عمر على الصدقة ، فلما فرغت أمرلى بعمالة ، فقلت : إنما عملت لله ، قال : خذ ما أعطيت ، فانى قد عملت على عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم فععملنى " . (١)

المطلب الثانى الخلفاء الراشدون ورعاية عمال الإدارة العامة وكفالة حاجاتهم

اتبع الخلفاء الراشدون رضوان الله عليهم النهج النبوى الشريف فى كفالة حقوق عمال الإدارة العامة ، وتوفير حاجاتهم التى تؤمن لهم الحياة الكريمة ، بدون بذخ أو إسراف فى المال العام .

وكانوا يطبقون هذه المبادئ والقواعد على أنفسهم أولاً ليضربوا المثل ويعطوا القدوة لكافة المسلمين .

فهذا أبو بكر الصديق رضى الله عنه يخرج صبيحة مبايعته خليفة لرسول الله صلى الله عليه وسلم إلى السوق لكى يكسب قوته وقوت عياله ، فيقابل به عمر بن الخطاب ويسأله : أين تريد ؟ قال : إلى السوق ، قال تصنع ماذا ؟ وقد وليت أمر المسلمين ، قال :

(١) رواه أبو داود

فمن أين أطعم عيالي؟ فقال عمر: انطلق يفرض لك أبو عبيدة فانطلقا إلى أبي عبيدة، فقال: أفرض قوت رجل من المهاجرين ليس بأفضلهم ولا أوكسهم، وكسوة الشتاء والصيف، إذا أخلقت شيئا رددته وأخذت غيره.

ففرضا له كل يوم نصف شاة، وما كساه في الرأس والبطن (١).

وكانت فترة حكم ثاني الخلفاء الراشدين عمر بن الخطاب التي استمرت عشر سنوات هي مرحلة تكريس هذه المبادئ.

فقد قال أبو أمامة بن سهل بن حنيف " مكث عمر زمانا لا يأكل من بيت المال شيئا، حتى دخلت عليه في ذلك خصاصة، فأرسل إلى أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم، فاستشارهم، فقال: قد شغلت نفسي في هذا الأمر فما يصلح لي منه؟ فقال علي: غداء وعشاء، فاخذ بذلك عمر (٢).

وفي رواية أخرى، أنه قال لهم: إني كنت أمرا تاجرا وقد شغلتموني بأمركم هذا، فما ترون أنه يصلح لي من هذا المال؟ فقال عثمان بن عفان رضي الله عنه: كل وأطعم. وتكلم آخرون، فوجه عمر الكلام إلى علي بن أبي طالب، وقال له: وما تقول أنت في ذلك؟ قال: ما يصلحك ويصلح عيالك بالمعروف، ليس لك من هذا الأمر غيره. فقال القوم: القول ما قال بن أبي طالب (٣).

وكان أمير المؤمنين عمر بن الخطاب حريص على ألا يصل إلى أهله شيء غير ما تقرر له من بيت المال، وهو رئيس الدولة الساهر على مصالحها، حتى أن عامل بيت المال كان ينظفه فوجد فيه درهما،

(١) جلال الدين السيوطي، تاريخ الخلفاء، المرجع السابق، ص: ٧٨.
(٢) جلال الدين السيوطي، تاريخ الخلفاء، المرجع السابق، ص: ١٤١.
(٣) الدكتور سليمان الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، المرجع السابق، ص: ٧٥.

فأعطاه إلى ابن عمر ، فاستدعاه عمر حين علم بالأمر ، فنهزه وقال له : أوجدت على في نفسك شيئا ؟ أردت أن تخصصني أمة محمد صلى الله عليه وسلم في هذا الدرهم يوم القيامة ؟ !

وأخرج ابن عمر أن عمر حج سنة ثلاث وعشرين فأنفق في حجته مئة عشر دينارا ، فقال : يا عبد الله ، أسرفنا في هذا العمل !!
(١) .

روى عن عمر بن الخطاب أنه قال " إني أنزلت نفسي من مال الله منزلة والى اليتيم من ماله : إن أميرت استعفت ، وإن اتعرت أكلت بالمعروف ، فإن أميرت قضيت " (٢) .

وكان الجانب الإنساني لعمال الإدارة العظيمة محل اهتمام كبير من جانب عمر بن الخطاب ، والقصة التالية قاطعة الدلالة على ذلك .

فقد خرج الفاروق ذات ليلة ليطوف بالمدينة ، وكان يفعل ذلك كثيرا ، فسمع امرأة تقول :

تظنول هذا الليل واسود بجانبه وأرقنى أن لا خليل الأعبه
فلولا خذرك الله لا شئ مثله لزحج من هذا السرير جوانبه !
فقال عمر : مالك ؟ قالت : أغزيت زوجي منذ أشهر وقد أشقت إليه ، قال : أردت سورا ؟ قالت : معاذ الله ، قال : فملكى عليك نفسك ، فإنما هو البريد إليه ، فبعث إليه ، ثم دخل على حفصة ، فقال : إني سألتك عن امر قد أهمنى فافرجيه عنى ؟ كم تشتاق المرأة إلى زوجها ؟ فحفظت رأسها واستحييت ، قال : فان الله لا يستحي من الحق ، فأشارت بيدها ثلاثة أشهر ، وإلا فربعة ، فكتب عمر أن لا تحبس الجيوش فوق أربعة (٣) .

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق الذكر ، ص : ١٤١

(٢) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، نفس المرجع ، ص : ١٣٩

(٣) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ١٤٢

وهذا يعنى منح الحق لكل مجند فى الحصول على اجازة كل اربعة اشهر على الاقل ، ايا ما كان موقع الجيش الذى يعمل به .

اما على بن ابي طالب كرم الله وجهه ، فانه قال للاشتر النخعى واليه على مصر فى رسالته الجامعة إليه يوصيه بعماله " .. ثم أسبغ عليهم الأرزاق ، فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم ، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم ، وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك " (١) .

المبحث الخامس مراقبة العمال ومحاسبتهم

وأوجب الإسلام على كل حاكم أو أمير أو والى أو موظف يملك سلطة على الناس أن يؤدى الأمانة إلى أصحابها ، وأن يحكم بين الناس بالعدل ، امتثالاً لأمر الله سبحانه وتعالى " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ، إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا " (٢) .

ولهذا ، يجب أن يتصف كل من يحتل موقعا من مواقع السلطة فى الإدارة العامة الإسلامية بالأمانة والنزاهة ، وأن يبتعد عن كل ما يجرح هذه الأمانة ، أو يشوب تلك النزاهة .

وإذا كان الإسلام قد كفل الحقوق المشروعة لكل من يعمل لدى الدولة وضمن لهم حياة كريمة على النحو السابق بيانه ، فانه من الطبيعى أن يحرم عليهم الحصول على أية زيادة فوق ما تقرر لهم . فكل مبلغ من المال ، أو أى شئ من الأشياء ذات القيمة ، يحصل

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين على بن ابي طالب ، الجزء الثالث ، المرجع السابق ، ص : ٩٥ - ٩٦ .
(٢) سورة النساء . الآية ٥٨

عليها أى عامل من عمال الإدارة العامه بايه طريقه من الطرق غير
المشروعه طبعاً - هى رشوة

وكل هدية من الهدايا تصل إليه فى أية صورة من الصور بحكم
منصبه تمثل استغلالاً للنفوذ

وكل مال أو متاع أؤتمن عليه يقوم بالاستيلاء عليه وأخذه بدون
وجه حق ، فهو اختلاس للمال العام ، وهى خيانة الأمانة

ولهذا نهى الله سبحانه وتعالى عن أكل أموال الناس بالباطل ،
وعن تقديم بعضها إلى الحكام على سبيل الرشوة لتمكينهم من أخذ
بعض أموال الناس ظلماً وعدواناً ، فقال عز وجل " وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ
بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ
بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ " (١)

وفسر الإمام ابن كثير هذه الآية بقوله " إن هذا فى الرجل يكون
عليه مال وليس له فيه بينة ، فيجحد المال ويخاصم إلى الحكام ،
وهو يعرف أن الحق عليه ، وهو يعلم أنه أثم أكل الحرام " (٢)

كما قال العزيز الحكيم فى محكم التنزيل " وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ
يَغْلِبَ وَمَنْ يَغْلِبْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ
وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ " (٣)

وبعد ذلك جاءت السنة النبوية الشريفة لتؤكد ما جاء فى القرآن
الكريم قولاً وعملاً ثم سار الخلفاء الراشدون على هذا النهج التويم ،
والتزموا به التزاماً دقيقاً فى مراقبة ومحاسبة عمال الإدارة العامة
الإسلامية

(١) سورة المقرة الآية ٨٨

(٢) من كتبه تفسير القرآن العظيم الجزء الأول ص ٢٥

(٣) سورة البقرة الآية ٢٥٤

وبناء على ذلك ، سوف نعرض لمراقبة ومحاسبة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة من جهة ، ومراقبة عمال الإدارة العامة ومحاسبتهم فى عهد الخلفاء الراشدين من جهة أخرى . وذلك فى مطلبين متعاقبين .

المطلب الأول مراقبة ومحاسبة عمال الإدارة العامة فى السنة النبوية الشريفة

قامت السنة النبوية الشريفة بدورها خير قيام فى هذا المجال ، فقد صدرت عن الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم عدة أحاديث شريفة تلعن الراشى والمرتشى ، وتنهى نهياً شديداً عن الغلول ، وتحرم قبول الهدايا من جانب العاملين فى الإدارة العامة الإسلامية . كما أوضحت السنة العملية كيفية تطبيق هذه المبادئ أيما إيضاح .

فبالنسبة للرشوة يروى عن عبد الله بن عمر ، قال : "لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشى والمرتشى " (١)

كذلك قال أبو هريرة " لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشى والمرتشى فى الحكم " . وفى رواية أخرى " والرائش " الذى يسعى بينهما (٢) .

وواضح من هذه الأحاديث الشريفة أن الجزاء على الرشوة شديد ورهيب ، يتمثل فى لعنة الله عز وجل على الراشى والمرتشى والرائش

ولقد استوعب صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم خطورة الرشوة فتجنبوها فى أعمالهم التى عهد بها إليهم رسول الله اتقاء للعنة الله .

(١) رواه أبو داود .
(٢) رواه الترمذى ، وابن حبان ، والحاكم .

ف عندما استعمل الرسول صلوات الله وسلامه عليه عبد الله بن رواحه لتقدير الخراج على أرض يهود خيبر كل عام ، أراد اليهود أن يرشوه ، فجمعوا له حليا من حلى نسايمهم وقالوا له ، هذالك وخفف وضعف عنا وتجاوز فى القسم .

فقال عبد الله : يا معشر اليهود ، إنكم لمن أبغض خلق الله تعالى إلى ، وما ذاك بحاملى أن أحيف عليكم ، وأما ما عرضتم على من الرشوة فإنها السحت وأنا لا ناكلها . فقالوا : بهذا قامت السموات والأرض (١) .

أما عن خيانة الأمانة التى تتمثل فى الغلول ، فقد حرمه صلى الله عليه وسلم تحريما قاطعا فى الحديث الشريف الذى رواه بريده عن النبى صلى الله عليه وسلم " من استعملناه على عمل فزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك فهو غلول " (٢) .

وعن أبى مسعود الأنصارى قال : بعثنى النبى صلى الله عليه وسلم ساعيا ، ثم قال : انطلق أبا مسعود ولا ألفينك يوم القيامة تجئ على ظهرك بعير من إبل الصدقة له رغاء قد غلته " قال : إذا لا انطلق ، قال " إذا لا أكرهك " (٣) .

وعن أبى هريرة أنه قال : قام فىنا رسول الله صلى الله عليه وسلم ذات يوم فذكر الغلول فعظمه وعظم أمره ، ثم قال : " لا ألفين أحدكم يجئ يوم القيامة على رقبته بعير له رغاء يقول : يا رسول الله اغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم يجئ يوم القيامة على رقبته فرس له حمحة فيقول : يا رسول الله اغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم

(١) الدكتور على عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام الإسلامى وفى النظم الحديثة ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٨٣ ، ص : ٤٧ .
(٢) رواه أبوداود .
(٣) رواه أبوداود .

يجئ يوم القيامة على رقبته شاة لها ثغاء يقول : يا رسول الله
أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم
يجئ يوم القيامة على رقبته نقر له صياح ، فيقول : يا رسول الله
أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم
يجئ يوم القيامة على رقبته رقاع تخفق ، فيقول : يا رسول الله
أغثنى ، فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك . لا ألفين أحدكم
يجئ يوم القيامة على رقبته صامت فيقول : يا رسول الله أغثنى ،
فأقول له : لا أملك لك شيئا قد أبلغتك (١) .

وحرم الرسول صلوات الله وسلامه عليه اختلاص أى قدر من المال
للمسلمين من جانب من ولى عليه . فعن عدى بن عميرة الكندى أن
رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : يا أيها الناس من عمل منكم لنا
عملا فكتمنا منه مخيط فما فوقه فهو غل يوم القيامة " فقام رجل من
الأنصار أسود كأنى أنظر إليه فقال : يا رسول الله اقبل عنى عملك ،
قال : وما ذاك ؟ قال : سمعتك تقول كذا وكذا ، قال : " وأنا أقول ذلك
، من استعملناه على عمل فليات بقليله وكثيره ، فما أوتى منه أخذ
، وما نهى عنه انتهى " (٢) .

كما حرم الرسول الكريم عليه أفضل صلاة وأزكى سلام أخذ
الأشياء والمنافع التى تقدم إلى أصحاب المناصب فى صورة هدايا ،
لأنها تمثل استغلالا واضحا لهذه المناصب .

وهذا من جاء فى الحديث الشريف الذى رواه أبو حميد الساعدى ،
أن النبى صلى الله عليه وسلم استعمل رجلا من الأزد يقال له ابن
اللُتَيْبِة (أو ابن الأُتَيْبِة) على الصدقة ، فجاء فقال : هذا لكم وهذا
أهدى لى . فقام النبى صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الله
وأثنى عليه ، وقال " ما بال العامل نبعثه فيجئ فيقول : هذا لكم
وهذا أهدى لى ، ألا جلس فى بيت أمه ، أو أبيه ، فينظر أيهدى له أم

(١) رواه البخارى ومسلم .

(٢) رواه أبو داود .

لا ، والذي نفس محمد بيده لا ينال أحد منكم منها شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه ، بعير له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر ، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه ، ثم قال : اللهم هل بلغت ؟ مرتين " (١) .

وفي هذا المقام لا يجوز الاحتجاج بحديث السيدة عائشة رضي الله عنها الذي قالت فيه " كان النبي صلى الله عليه وسلم يقبل الهدية ويثيب عليها " (٢) ، لأن الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم كان يرد بهدية مماثلة أو أكثر قيمة من ماله الخاص .

وبذلك يختلف هذا الوضع عن قبول أصحاب المناصب وعمال الدولة لما يقدم إليهم من هدايا ، لأنهم لن يثيبوا عليها في الأعم الأغلب من الأحوال ، فتتحول الهدية في هذه الحالة إلى رشوة واضحة .

وإذا ما حدث وأثابوا عليها ، فإن ذلك سيكون - في الغالب - إما بأداء خدمة لصاحب الهدية ليس له حق فيها ، وأما بإنجاز مصلحة له غير مشروعة تضر بالمصلحة العامة .

لهذا ، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " هدايا الأمراء غلول " ومن أجل ذلك أبى عمر بن عبد العزيز - خامس الخلفاء الراشدين - قبول هدية قدمت له ، ولما قيل له : إن النبي صلى الله عليه وسلم قد قبل الهدية ، أجاب بسرعة وحسم : " إن كان ذلك له هدية ، فهو لها رشوة " (٣) .

(١) رواه البخاري ، ومسلم ، وأبو داود .
(٢) رواه البخاري ، وأحمد ، وأبو داود ، والترمذي .
(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، الإدارة العامة ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١١٩ .

المطلب الثاني مراقبة عمال الإطارة العامة الإسلامية ومحاسبتهم في عهد الخلفاء الراشدين

سلو الخلفاء الراشدين على النهج الإسلامي الذي جاءت ركائزه في القرآن الكريم ، وأكدت وأوضحت السنة النبوية الشريفة في مراقبة الولاية وعمال الإطارة العامة ، لكي يستوثقوا من أهالهم لأعمالهم على الوجه المطلوب ، ومن قيامهم بتنفيذ ما أمروا به - دون الخروج على هذه الأوامر - في تصريف الشؤون العامة ، وإنفاق الأموال - وكذلك ليطمئنتوا إلى إتباعهم الصواب والاعتدال في سلوكهم الشخصي ، وفي معاملة الرعية معاملة إنسانية ، وأمانتهم لما أودع بين أيديهم من أموال المسلمين .

وذلك ، من أجل محاسبتهم عما صدر منهم من أفعال ، وما أنجزوه من أعمال ، وإثابة الأمين المخلص في عمله وتثيبته في موقعه الوظيفي ، وسعاقبة المسمى المهمل لعمله ، أو الخائن للأمانة ، أو المستغل لتفويض المنصب على ما كسبت يده .

ولإجراء هذه المراقبة وإتمام تلك المحاسبة ، استخدم الخلفاء الراشدين - رضوان الله عليهم - عدة وسائل وأساليب لمعرفة حقيقة سلوك وتصرفات الولاية والعمال ، كاختبارهم وتتبع أخبارهم ، ورصد العيون عليهم ، وإحصاء أموالهم قبل تولية المنصب وبعد تركه لمعرفة مقدار ما زاد في ثروتهم أثناء مدة الولاية أو العمل ، وغير ذلك من الأساليب التي ستوضحها من خلال هذا المطلب :

وسوف تعرض فيما يلي لأسلوب أبو بكر الصديق في المراقبة والمحاسبة ، من جهة ، وكيفية مراقبة عمر بن الخطاب لعمال الإدارة ومحاسبتهم من جهة ثانية . ورواية عثمان بن عفان إلى عمال الخراج ، من جهة ثالثة . وأخيرا ، على بن أبي طالب ومراقبة العمال ومحاسبتهم .

أولا أسلوب أبو بكر الصديق في المراقبة والمحاسبة

بدأ أبو بكر الصديق بنفسه ، وطلب من المسلمين مراقبته لمعرفة ما إذا كان يسير في حكمه وفقا لشرعية الله أم لا . يوريط طاعة المسلمين له بطاعته هو لله والرسول وجعل هذه مرهونة بتلك ، فقال لهم " اطيعوني ما أطعت الله ورسوله ، فإن عصيت الله فلا طاعة لي عليكم ! "

وأخذ خليفة رسول الله بأسلوب الاختبار ، أى تعيين الولاية والعمال تحت الاختبار ليتأكد من كفاءتهم وأمانتهم قبل أن يشبتهم في مواقع عملهم . فقد قال ليزيد بن أبى سفيان عامله إلى الشام " إنى وليك لأهلوك ، وأجريك ، وأحرجك ، فإن أحسنت رددتك إلى عمالك ورددتك ، وإن أسأت عزلتك " .

وقال الصديق رضى الله عنه ليزيد بن أبى سفيان وهو فى طريقه إلى الشام أميرا على جيش المسلمين : " إنى موصيك بعشر خلال : لا تقتلوا امرأة ، ولا صبيا ، ولا كبيرا هزما ، ولا تقطع شجرا مثمرا ، ولا تخربن عامرا ، ولا تعقر شاة ولا بعيرا إلا لمالكه ، ولا تفرقن نخلا ، ولا تحرقنه ، ولا تغلل ، ولا تجبن " (١) .

وما هو خليفة رسول الله لا ينسى - وهو فى فراش مرض الموت - أن يأمر بإعادة ما لديه من أدوات وأشياء انتفع بها أثناء خلافته ، حيث قال : " يا عائشة ، أنظرى اللقحة التى كنا نشرب من لبنها ، والجفنة التى كنا نصطبغ فيها ، والقطيفة التى كنا نلبسها ، فإننا كنا ننتفع بذلك حين كنا نلى أمر المسلمين . فإذا مت

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ٩٧ .

فأرسله إلى عمر . فلما مات أبو بكر أرسلت به إلى عمر ، فقال عمر :
رحمك الله يا أبا بكر ! . لقد أتعبت من جاء بعدك " (١) .

وفى رواية أخرى أنه قال لعائشة رضى الله عنها : يا بنية ، إنا
ولينا أمر المسلمين فلم نأخذ لنا دينارا ولا درهما ، ولكننا أكلنا من
جريش طعامهم فى بطوننا ، ولبننا من خشن ثيابهم على ظهورنا ،
وإنه لم يبق عندنا من فى المسلمين قليل ولا كثير إلا هذا العبد
الحبشى ، وهذا البعير الناضح وجرده هذه القطيفة ، فإذا مت فابعثى
بهن إلى عمر " (٢) .

ثانيا

كيفية مراقبة عمر بن الخطاب لعماله ومحاسبتهم

استخدم عمر بن الخطاب رضى الله عنه عددا من الوسائل
والأساليب فى الرقابة على الولاة والعمال الذين عينهم لخدمة الدولة
وإدارة شئونها ، منها استكتاب عهد الولاية ، والتحقيق فى شكاوى
المسلمين ضد الولاة والعمال ، واحصاء أموال من يتقلد المنصب أو
العمل عند تعيينه ثم بعد تركه له ، وملاحظة ما يحدث من تغيير
فى أحوال الولاة والعمال .

ولقد حرص الفاروق على أن يبين للكافة أن الوظيفة العامة فى
الإدارة العامة الإسلامية خدمة عامة ، إذ خطب فى الناس قائلا " إنى
لم أبعث إليكم الولاة ليضربوا أبشاركم ، ويأخذوا أموالكم ، ولكن
ليعلموكم ويخدموكم " .

وكان يقول لعماله " إنى لم استعملكم على أمة محمد على
أشعارهم ولا على أبشارهم ، وإنما استعملتكم عليهم لتقيموا بهم
الصلاة ، وتقضوا بينهم بالحق ، وتقسموا بينهم بالعدل " .

(١) جلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، نفس المرجع ، ص : ٧٨ .
(٢) جلال الدين السيوطى ، ذات المرجع السابق ، ص : ٧٩ .

وكانت شدة عمر بن الخطاب رضى الله عنه فى مراقبة الولاة والعمال ومحاسبتهم مضرب الأمثال فى مراعاة الأمانة فى الحكم ، والنزاهة فى الذمة ، والإخلاص فى العمل . فقد روى عنه أنه قال " إن هذا الأمر لا يصلح إلا بالشدة التى لا جبرية فيها ، وباللين الذى لا وهن فيه " (١) .

ولقد استعمل الفاروق نفرا من صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم وعددا من مشاهير المسلمين فى ذلك الوقت ، منهم أبو عبيدة بن الجراح ، وسعد بن أبى وقاص ، وعمرو بن العاص ، وأبو موسى الأشعري ، وأبو هريرة ، وخالد بن الوليد ، وحذيفة بن اليمان ، وعتبة بن أبى سفيان ، وغيرهم كثير .

فكان يعظهم ويوجه إليهم النصح والإرشاد عند اختياره لهم ، ويرسل إليهم الرسائل المتضمنة للتوجيهات والتعليمات ، ثم يراقبهم ليعلم من سار منهم على الطريق المستقيم ، واتبع النهج الإسلامى القويم ، ومن خرج عليه وخالفه . وذلك ، لكى يحاسبهم ، فيثب على المخلص الأمين ويثبته فى مركزه الوظيفى ، ويشاطر من تضحمت أمواله حتى وإن ثبتت نزاهته ، لأنه كان يرى أنه عينهم لخدمة المسلمين ورعاية مصالحهم ، وليس للتجارة وكسب المال واستثماره ولو بالطريق الحلال .

كما كان يعاقب المسئى بالعزل ، وبمصادرة أمواله وإيداعها فى بيت مال المسلمين .

فها هو أمير المؤمنين عمر بن الخطاب يوصى سعد بن أبى وقاص ويعظه وهو فى طريقته إلى حرب العراق بعد أن اختاره قائدا للجيش الإسلامى ، فيقول له : يا سعد ، سعد بنى وهيب ، لا يغرنك من الله أن قيل خال رسول الله وصاحب رسول الله . فان الله عز وجل لا

(١) إجلال الدين السيوطى ، تاريخ الخلفاء ، المرجع السابق ، ص : ١٤٠ .

يمحو السي بالسي ولكنه يمحو السي بالحسن ، وليس بين الله وبين
أخذ نسب إلا طاعته . والناس شريفهم ووضيعهم فى ذات الله سواء ،
الله ربههم وهم عباده . يتفاضلون بالعافية ويدركون ما عنده بالطاعة
، فانظر الأمر الذى رأيت النبى منذ بعث إلى أن فارقتنا ، فالزمه ،
فانه الأمر . هذه عظتى إليك إن تركتها ورغبت عنها حبط عملك وكنت
من الخاسرين (١) .

وعمل سعد بن أبى وقاص بوصية الفاروق وعظته ، فاندحر جيش القرس
إمام جيش المسلمين بقيادته فى القادسية ، وفتح الله العراق على
يديه .

ولكن مكانة سعد بن أبى وقاص هذه لم تمنع أمير المؤمنين عمر
بن الخطاب من مشاطرته ماله ، حيث أخذ نصفه وترك له النصف الآخر .
وكان سعد بن أبى وقاص يقال له المستجاب لقول النبى صلى الله
عليه وسلم " اتقوا دعوة سعد " ، فلما شاطره عمر ماله قال له سعد :
لقد هممت .. قال له عمر : بأن تدعو على ، قال : نعم ، قال عمر : إذا
لا تجدنى بدعاء ربي شقيا ! (٢) .

وكان الفاروق يأمر ولاته وعماله بدخول المدينة نهارا حتى يكون
ظاهرا أمام أعين المسلمين ما قد يكونوا قد جليوه معهم من أموال
وأنعام .

كما كان يكمن لبعضهم فى طريق عودته عن مقر ولايته ليرى
ويشاهد بنفسه ما يحملونه من أموال ، وما هم عليه من لباس ومظهر
. فإذا وجدهم كما كانوا قبل تولى العمل أثنى عليهم ، وثبتهم فى
مناصبهم ، وإذا كان العكس ، وقع الجزاء والعقاب .

(١) الدكتور على عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام
الإسلامى وفى النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٧٤ (الهامش) .
(٢) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، المرجع السابق ، ص : ١٥ .

من ذلك ، أنه استعمل حذيفة بن اليمان على المدائن ، وبعد مدة من عمله أرسل له عمر بالحضور إليه ، وعندما علم بقدمه كمن له فى الطريق ، فلما رآه على الحال التى خرج من عنده عليها ، وأن المنصب لم يغيره ، طلب منه الاستمرار فى العمل ، وقال له : " أنت أخى وأنا أخوك " (١)

ولكن الذى حدث مع عتبه بن أبى سفيان كان عكس ما وقع مع حذيفة بن اليمان تماما . فقد واه أمير المؤمنين عمر بن الخطاب على الطائف ، وصدقاتها ، ثم عزله وتلقاه فى بعض الطريق . فوجد معه ثلاثين ألفا ، فقال : انى لك هذا ؟ قال : والله ما هو لك ولا للمسلمين ، ولكنه مال خرجت به لضيقة اشتريتها . فقال عمر : عاملنا وجدنا معه مالا ما سبيله إلا إلى بيت المال ، ورفع " (٢) .

ولعل فى قصة الفاروق مع الصحابى أبى هريرة أحد كبار رواة الحديث ما يدلنا على مسلكه فى المراقبة والحساب حتى مع من لا يشك فى نزاهته ، ولكن لا بد من الحساب وأخذ ما فاض من مال وضمه إلى بيت المال . فقد عينه واليا على البحرين ، ثم حاسبه على ماكتسبه من أموال أثناء ولايته ، إذ قال له أمير المؤمنين عمر بن الخطاب : علمت أنى استعملتك على البحرين وأنت بلا نعلين ! ، ثم بلغنى أنك ابتعت أفراسا بألف دينار وستمائة دينار ! . قال : كانت لنا أفراس تتاجت وعطايها تلاحقت ، قال : حسبت لك رزقك ومؤنتك ، وهذا فضل فاده . قال : ليس لك ذلك ، قال عمر ، بلى والله أوجع ظهرك ، ثم قام إليه بالدره فضربه حتى أدماه ، ثم قال : إئت بها ، قال : احتسبتها عند الله ، قال : ذلك لو أخذتها من حلال ، وأديتها طائعا . أجتت من أقصى حجر البحرين بجسى الناس لك لا لله ولا للمسلمين ، ما رجعت بك أميمة (أم أبى هريرة) إلا لرعية الحمر .

(١) الدكتور على عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام الإسلامى وفى النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٧٣ - ٧٤ .
(٢) ابن عبد ربه ، العقد الفريد ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١٧ .

وتحدث أبو هريرة عن ذلك فقال : لما عزلنى عمر عن البحرين ، قال لى : يا عدو الله وعدو كتابه ! ، سرقت مال الله ، قال ، قلت : ما أنا عدو الله ولا عدو كتابه ، ولكنى عدو من عاداك ، ما سرقت مال الله ، قال فمن أين اجتمعت لك عشرة آلاف ، قلت : خيل تاناجت ، وعطايا تلاحقت ، وسهام تتابعت ، قال فقبضها منى . فلما صليت الصبح استغفرت لأمير المؤمنين ، فقال لى بعد ذلك : ألا تعمل ؟ ، قلت : لا . قال : قد عمل من هو خير منك ، يوسف صلوات الله عليه ، قلت : يوسف نبى وأنا ابن أميمة ، أخشى أن يشتم عرضى . ، ويضرب ظهرى ، وينزع مالى ! (١) .

وكان من عادة عمر بن الخطاب التجول فى أنحاء المدينة لى يراقب المبانى الحديثة بها ، ويسأل عن أصحابها . فمر على بنيان يبنى بأجر وجص فقال : لمن هذا ؟ ، قيل : لعاملك على البحرين ، فقال : أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها ! ، فأرسل إليه فشاطره ماله . (٢) .

وها هو الفاروق يكتب كتابا إلى عامله على مصر عمرو بن العاص ، يقول له فيه " من عبد الله بن عمر بن الخطاب إلى عمرو بن العاص ، سلام عليك . فإنه بلغنى أنه فشت لك فاشية من خيل وإبل وغنم وبقرة وعبيد ، وعهدى بك قبل ذلك أن لا مال لك ، فاكتب إلى من أين أصل هذا المال ولا تكتمه " .

فكتب إليه عمرو بن العاص " إلى عبد الله أمير المؤمنين ، سلام عليك ، فإنى أحمد الله إليك ، الله الذى لا إله إلا هو . أما بعد ، فإنه اتانى كتاب أمير المؤمنين يذكر فيه ما فشا لى ، وأنه يعرفنى قبل ذلك لا مال لى ، وأنى أعلم أمير المؤمنين أنى بأرض السمر فيه رخيص وأنى أعالج من الحرفة والزراعة ما يعالج أهله ، وفى رزق أمير المؤمنين سعة ، والله لو رأيت خيانتك حلالا ما خنتك

(١) ابن عبد ربه ، المقدم الفريد ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١٦ .

(٢) ابن عبد ربه ، المقدم الفريد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٥ .

فأقصر أيها الرجل ، فان لنا أحسابا هي خير من العمل لك إن رجعنا إليها عشنا بها ، ولعمري إن عندك من تدم معيشته ولا تدم له ، فأنى كان ذلك ولم يفتح قفلك ولم نشركك فى عملك " .

فكتب إليه عمر " أما بعد فأنى والله ما أنا من أساطيرك التى تسطر ، ونسقك الكلام فى غير مرجع ، لا يغنى عنك أن تزكى نفسك ، وقد بعثت إليك محمد سلمه فشاطره مالك ، فانكم أيها الرهط الأمراء جلستم على عيون المال لم يفزعكم عذر ، تجمعون لأبنائكم ، وتمهدون لأنفسكم ، أما إنكم تجمعون العار ، وتورثون النار ، والسلام " .

فلما قدم محمد بن سلمة صنع له عمرو طعاما كثيرا ، فأبى محمد بن سلمه أن يأكل منه شيئا ، فقال له عمرو : أتحرمون طعامنا ؟ فقال : لو قدمت إلى طعام الضيف أكلته ، ولكنك قدمت إلى طعاما هو تقدمه شر ، والله لا أشرب عندك ماء ، فاكتب إلى كل شئ هو لك ولا تكتمه .

فشاطره ماله بأجمعه ، حتى بقيت نعلاه فأخذ أحدهما وترك الأخرى (١) . ولم يبال بغضب عمرو بن العاص .

ومن عمال أمير المؤمنين الذين صادر أموالهم ووضعها فى بيت المال ، الحرث بن وهب ، الذى استدعاه ، وقال له : ما قلاص (إبل) وأعبد (جمع عبد) بعثها بمائتى دينار ؟ قال : خرجت بنفقه معى فتجرت فيها فقال : أما والله ما بعثناكم لتتجروا فى أموال المسلمين ، أدها ! فقال : أما والله لا عملت عملا بعدها ، قال : انتظر حتى استعملك ؟ ! (٢) .

(١) ابن عبد ربه ، المقدم الفريد ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص : ١٦
(٢) ابن عبد ربه ، المقدم الفريد ، المرجع السابق ، ص : ١٦

أما ذكاء وفطنة عمر بن الخطاب فحدث ولا حرج . ونسرد الواقعة التالية التى تبين جانباً من هذا الذكاء ، وبعضاً من هذه الفطنة .

زار أبو سفيان ابنه معاوية بالشام ، فلما رجع من عنده دخل على عمر فقال : أجزنا يا أبا سفيان ، قال : ما أصبنا شيئاً فتجيزك به . فأخذ عمر خاتمه فبعث به إلى هند ، وقال للرسول : قل لها يقول لك أبو سفيان أنظري الخرجين اللذين جئت بهما فاحضريهما . فما لبث عمر أن أتى بخرجين فطرحهما فى بيت المال (١) .

وبالنسبة لخالد بن الوليد ، فإنه - كما عرضنا سلفاً - القائد المغوار ، وأنه " سيف سله الله على المشركين " كما قال رسول الله صلى الله عليه وسلم ، استعمله رسول الله صلى الله عليه وسلم ، ثم استعمله أبو بكر الصديق ، ولم يعزله أو يعاقبه رغم ما نقل إليه من تجاوزات وتاويلات .

فلما تولى عمر بن الخطاب عزل خالداً من القيادة العامة ، وأعاد أبا عبيدة الجراح قائداً عاماً للجيوش ، وجعل خالداً تحت إمرته ، لأنه كان يكن تقديراً واحتراماً كبيرين لأبى عبيدة بن الجراح ، ويردد قول رسول الله صلى الله عليه وسلم عنه " أبو عبيدة أمين هذه الأمة " .

ولما وقعت وقائع أخرى من خالد وهو بالشام اعتبرها الفاروق تجاوزات خطيره لا يمكن السكوت عليها ، فأرسل إلى أبى عبيدة أن يحقق مع خالد عن مصدر الأموال التى ينفق منها على الشعراء ، فإن كانت من أموال المسلمين فهى الخيانة ، وإن كانت من ماله فهو الإسراف .

ولقد أجاب خالد عن السؤال الخاص بمصدر الأموال بأنها من ماله ، وكان ذلك فى المسجد ، وعلى مرأى وسمع من جمهور المسلمين .

(١) ابن عبد ربه ، المقدم الفريد ، ذات المرجع السابق ، ص : ١٧ .

ومع ذلك ، قطع عمر براهه بضرورة عزله نهائيا ، عندما رأى افتتاح الناس به ، وقال : والله ما صدقت الله إن كنت أشرت على أبى بكر بأمر فلم أنفذه . والله لا يلى خالد لى عملا أبدا " .

وكتب إلى خالد يبلغه بقرار عزله ويطلب إليه القدوم إلى المدينة ، وعندما وصلها سأله أمير المؤمنين : من أين لك هذا الشراء يا خالد ؟ . قال خالد : من الأنفال والسهمان ، ما زاد على الستين ألفا فهى لك . فقدر الفاروق ماله بثمانين ألف درهم ، ترك له منها ستين ألفا ، وجعل العشرين الباقية فى بيت المال (١) .

ثالثا

وصية عثمان بن عفان إلى عمال الخراج

كتب ذو النورين عثمان بن عفان ثالث الخلفاء الراشدين رضى الله عنه إلى عمال الخراج فقال : أما بعد .. فإن الله خلق الخلق بالحق ، فلا يقبل الا الحق . خذوا الحق وأعطوا الحق . والأمانة الأمانة ، قوموا عليها ، ولا تكونوا أول من يسلبها فتكونوا شركاء من يعدكم إلى ما اكتسبتم . والوفاء الوفاء ، لا تظلموا اليتيم والمعاهد ، فإن الله خصم لمن ظلمهم " (٢) .

رابعا

المراقبة والمحاسبة عند على بن أبى طالب

عرضنا من قبل لأجزاء من الرسالة الجامعة للإمام على أبى طالب كرم الله وجهه التى بعث بها إلى الأشرئالنجسى واليه على مصر . ومما قاله رابع الخلفاء الراشدين رضى الله عنه فى هذه الرسالة الهامة

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى ، فن الحكم فى الإسلام ، المكتب المصرى الحديث ، القاهرة سنة ١٩٨١ ، ص : ١٩٠ .
(٢) الدكتور على عبد القادر مصطفى ، الوظيفة العامة فى النظام الإسلامى ، وفى النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص : ٦٨ .

فى مجال مراقبة العمال ومحاسبتهم " .. ثم تفقد أعمالهم ، وابتعث
العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم . فإن تعاهدك فى السر لأمورهم
حدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية . وتحفظ من الأعوان ،
فإن أحد منهم بسط يده إلى خيانة أجمعت بها عليه عندك أخبار
عيونك اكتفيت بذلك شاهدا ، فسطت عليه العقوبة فى بدنه
وأخذته بما أصاب من عمله ، ثم نصبته بمقام المذلة ووسمته
بالخيانة ، وقلدته عار التهمة .

وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله فإن فى صلاحه وصلاحهم
صلاحا لمن سواهم ، ولا صلاح لمن سواهم إلا بهم ، لأن الناس كلهم
عيال على الخراج وأهله . وليكن نظرك فى عمارة الأرض أبلغ من نظرك
فى استجلاب الخراج ، لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة . ومن طلب
الخراج بغير عمارة أخرج البلاد وأهلك العباد ، ولم يستقم أمره إلا
قليلاً " (١) .

(١) نهج البلاغة ، من كلام أمير المؤمنين ، على بن أبى طالب الجزء
الثالث ، المرجع السابق ، ص : ٩٦ .

الفصل الثاني الجانب الإنساني في الإدارة العلمية الحديثة

ذكرنا في مقالة البحث أنه بعد أن تحقق للإدارة العلمية استقلالها كعلم مستقل عن علم السياسة في نهاية القرن التاسع عشر ، ظهرت حركة الإدارة العلمية بزعمه كل من فريدريك تايلور ، وهنري فايول ، التي ركزت اهتمامها على إبراز المبادئ العلمية وتطبيقها لتحقيق أعلى كتابة ممكنة .

وكان هذا الإهتمام العلمي على حساب الجانب الإنساني ، فبرزت الحركة الإنسانية في الإدارة العلمية التي سميت بحركة العلاقات الإنسانية **Human Relations** كرد فعل طبيعي لحركة الإدارة العلمية ، حيث اهتمت بالجانب الإنساني والاعتبارات الاجتماعية والسلوكية والنفسية للعاملين في المنظمات الإدارية .

إذ قام رواد الحركة الإنسانية بأبحاث علمية عملية تمخضت عن ثروة فكرية عظيمة لصبغ مجالات الإدارة المختلفة بالصبغة الإنسانية .

وتنتج عن فكر ومبادئ الحركة الإنسانية اهتمام كبير بالعنصر الإنساني **Humanizing** للعاملين في كافة المجالات النفسية والسلوكية والاجتماعية .

واحتل الجانب الإنساني موقعا بارزا في بحث ودراسة كثير من موضوعات الإدارة العلمية ، كالقيادة الإدارية ، والحوافز المادية والدوافع المعنوية ، والرقابة على العاملين . كما برز ما يسمى بالتنظيم غير الرسمي بجوار التنظيم الرسمي في المنظمات المختلفة .

وعلى هذا الأساس سنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى المباحث
الخمسة التالية ،

- المبحث الأول : رواد الحركة الإنسانية .
- المبحث الثاني : الإعتبارات الإنسانية في القيادة الإدارية .
- المبحث الثالث : التنظيم غير الرسمي .
- المبحث الرابع : الحوافز المادية والدوافع المعنوية .
- المبحث الخامس : الرقابة على العاملين .

المبحث الأول رواد الحركة الإنسانية

بدأ ظهور الحركة الإنسانية فى الإدارة العامة فى عشرينات القرن العشرين ، وساعد على هذا الظهور عدة عوامل ، كان أهمها تزايد قوة نقابات واتحادات العمال كدلالة على فشل تطوير العلاقات الإنسانية فى المنظمات التى يعملون بها من ناحية .

كما ساعد - من ناحية ثانية - تحسن الأوضاع المادية والثقافية للعمال على المطالبة بإدارة أفضل ، وعلى القدرة على المشاركة فى التعامل مع الإدارة .

وأخيرا ، أدى زيادة حجم المنظمات الإدارية ، والإتجاه المتزايد نحو التخصص الدقيق إلى تزايد المشاكل الإنسانية بين الفئات المهنية المختلفة (١) .

وخلال النصف الأول من القرن العشرين برزت أسماء معينة قام أصحابها بريادة الحركة الإنسانية فى الولايات المتحدة الأمريكية مهد الإدارة العلمية . كان على رأسهم جورج التون مايو الذى كونه مدرسة هارلارد صاحبة الأبحاث العلمية الشهيرة ، وكذلك مارى بلركر فوليت ، وشيتر بلرنارد ، وأوردواى تيد ، وهيرت سيمون .

واستمرت الحركة الإنسانية فى التطور بعد جهود هؤلاء الرواد ، كتشرت عدة مؤلفات وأبحاث علمية لأساتذة وعلماء فى الإدارة العلمية مستندة إلى المنهج السلوكى فى الإدارة . من أشهر هؤلاء جون فينسر ، وروبرت بروتوسوس R.V. PRESTHUS ، ومارشال ديموك .

(١) راجع بشأن هذه العوامل ، الدكتور عادل حسن ، العلاقات الإنسانية وإدارة الأفراد ، البحث الثانى ، العلاقات الإنسانية ، طبعة أولى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٦٣ ، ص : ٩ وما بعدها ؛ والدكتور مهدي حسن زويلى ، والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة - نظريات ووظائف ، عمان- الأردن ، سنة ١٩٨٤ ، ص : ٤١ .

M. DIMOCK ، ودوجلاس ماكجريجور D. MC. GREGOR ، وابراهيم
ماسلو A.H. MASLOW وفردريك هيرزبيرج F. HERZBERG ، وكرس
ارجيرس CHRIS ARGYRIS .

وسوف نعرض فيما يلي لرواد الحركة الإنسانية عن طريق القاء
الضوء عليهم وعلى أبحاثهم العملية ، ومؤلفاتهم العلمية ، وأفكارهم
الإنسانية ، فى المطالب الخمسة التالية .

المطلب الأول

جورج إلتون مايو G. ELTON MAYO
(١٨٨٠ - ١٩٤٩ م)

أجرى إلتون مايو عددا من التجارب والأبحاث خلال عشرينات
وثلاثينيات القرن العشرين فى شركة وسترن إلكترونيك Western
Electric وبالتحديد فى مصنع هورثون Hawthorne فى
ضواحي مدينة شكاغو بقصد اختبار العلاقة بين الكفاية الإنتاجية
للعمال فى المصنع وظروف العمل من ناحية ، وأحوالهم النفسية
والاجتماعية من ناحية أخرى (١) .

فقد تركزت تجارب مصنع هورثون التى أجراها مايو فى ثلاثة
إتجاهات أساسية ، الإتجاه الأول تجريبى تمثل فى تجربة الإضاءة
لمعرفة العلاقة بين زيادة الإضاءة وكفاية العاملين الإنتاجية ،
وتجربة ساعات العمل ، بحيث توزع فترات العمل وتخللها فترات
راحة ، وأثر ذلك على الإنتاج .

(١) راجع بشأن هذه التجارب ونتائجها ،
روبرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانية فى إدارة الأعمال ، ترجمة الدكتور
أحمد سعيد دويدار ، والدكتور أحمد كامل مازن ، والسيد محمد العزاوى ،
مراجعة حسن عبد المنعم كامل والدكتور عبد العزيز حجازى ، مكتبة
النهضة المصرية ، القاهرة سنة ١٩٦٦ ، ص : ٨١ وما بعدها

وأخيرا ، تجربة الأجور التى استهدفت معرفة أثر زيادة الأجر على العمل .

أما النوع الثانى من التجارب ، فتجسد فى تجارب المقابلات التى أجريت على مجموعة كبيرة من العمال فى المصنع ، وسجلت نتائج هذه المقابلات للإستفادة منها فى تحسين الأحوال المعنوية والنفسية لهم .

وانصب النوع الثالث من التجارب على ملاحظة السلوك الجماعى للعاملين عن طريق الملاحظة المباشرة كأداة لجمع المعلومات عن سلوك الجماعة وأثره على إنتاج كل فرد فيها (١) .

ولقد خرج مايو بنتائج هامة للغاية من هذه التجارب المتنوعة نلخصها فى الآتى ؛

- ١ - أن الناحية المعنوية للعاملين لها أثر كبير على العمل والإنتاج ، وذلك بعد أن أدى العمل على تحسين ظروف العمل إلى رفع الكفاءة الإنتاجية ثم بعد إعادة الحال إلى ما كان عليه لم تنخفض هذه الكفاءة رغم ذلك .
- ٢ - أن الظروف الإجتماعية المحيطة بالعاملين لها تأثير كبير على روح العمل ، وبالتالي على الإنتاج .
- ٣ - أن الحافز المادى أو زيادة الأجور لا تكفى وحدها لزيادة الكفاءة الإنتاجية .

٤ - يوجد تنظيم غير رسمى يجمع بين مجموعات معينة من العاملين يجمعها روح التفاهم والترابط والإنسجام ، ينشأ بينهم

(١) راجع الدكتور عادل حسن ، لعلاقات الإنسانية وإدارة الأفراد ، البحث الثانى ، العلاقات الإنسانية ، المرجع السابق ، ص : ١٠٩ وما بعدها ؛ والدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية على خليل ، السلوك الإدارى ، دار المجمع العلمى بجدة ، سنة ١٩٧٨ ، ص : ٥٦ وما بعدها ، والدكتور مهدى زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣ وما بعدها .

نتيجة الإتصال الدائم وعلاقة العمل المستمرة ، وأن تنمية هذا التنظيم يساعد على تحقيق هدف المنظمة إلى حد كبير .

ولقد نشر إلتون مايو هذه الأبحاث والتجارب والنتائج التي استخلصها منها في كتابين هامين له ، كان الكتاب الأول بعنوان " المشاكل الإنسانية للمدنية الصناعية " سنة ١٩٣٣ (١) . أما الكتاب الثانى فنشره سنة ١٩٤٥ قبل وفاته تحت عنوان " المشاكل الإجتماعية للمدنية الصناعية " (٢) .

المطلب الثانى

مارى باركر فوليت MARY PARKER FOLLETT

(١٨٦٨ - ١٩٣٣ م)

اهتمت مارى باركر فوليت بدراسة القيادة الإدارية من منظور انسانى حيث خلصت من دراستها إلى أن القيادة تتمثل فى قبول الجماعة لها ، وليس بتسلطها عليها ، وهى صفة تكتسب بالتعلم والدراسة والفهم .

وكانت السيدة فوليت تقول " إن القيادة والسلطة ليست فردية ، بل إنها جماعية ، لأنها تتعلق بأفراد كثيرين " . وقالت أيضا " إن السلطة ترتبط بالعمل وتصاحبه ، فالسلطة لا تكمن فى أى مصدر فردى بما فى ذلك المهابة أو المكانة فى السلم الإدارى ، بل إنها أكثر ارتباطا بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكم ، والتصوير الذى يبدو من الفرد الذى يشغل مركز السلطة " (٣) .

G. ELTON MAYO; The Human Problems of an Industrial (١) Civilization, 1933.

G. ELTON MAYO; The Social Problems of an Industrial Civilization, (٢) BOSTON, Harvard University, 1945.

(٣) مارشال ديموك ، وجلايز أوجدن ديموك ، ولويس و. كوينج ، الإدارة العامة ترجمة ، إبراهيم على البرلسى ، مراجعة وتقديم الدكتور محمد توفيق رمزى ، مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع بالقاهرة ، سنة ١٩٦٧ ، ص : ٤٣٠ .

كما كانت تعتقد أنه إذا عرضت الحقائق على الأطراف المتعارضة أو أتاحت لهم الفرصة لتبادل الآراء مدة كافية في ظروف مواتية ، فلن يكون هناك موضوع يعز على التسوية الهادئة .

وركزت السيدة فوليت كذلك على دراسة التنسيق بإعتباره عملية مستمرة وضرورية تأتي عن طريق التكامل في الرأي وليس بفرض السلطة أو المساومة بين أصحاب الآراء المتباينة .

وأبرزت فوليت في أبحاثها مفهوم الجماعة ، ودعت ، إلى الترابط الإجتماعى والتفكير الجماعى فى سبيل الوصول إلى حلول لمشاكل الإدارة عن طريق التعاون الناجح (١) .

وأهم مؤلفات مارى باركز فوليت " الحرية والتنسيق " ، " والإدارة الميكانيكية " و " الدولة الحديثة " الذى عرضت فيه أفكارها عن الجماعة .

المطلب الثالث

شيستر بارنارد CHESTER BARNARD

(١٨٨٦ - ١٩٦١ م)

يعتبر شيستر بارنارد رائد المدرسة الإجتماعية فى الفكر الإدارى الإنسانى الحديث ، إذ استند إلى المفاهيم الإجتماعية فى الإدارة فى دراساته وأبحاثه العلمية ، وسطرها فى مؤلفه الشهير " وظائف المدير المنفذ " الذى نشره سنة ١٩٣٨ (٢) ، وكذلك كتابه التنظيم والإدارة الصادر سنة ١٩٤٩ .

(١) راجع ، الدكتور حمدي أمين عبد الهادي ، الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن ، المرجع السابق ، ص : ٩٧ وما بعدها .

(٢) Chester BARNARD; The functions of the executive, New York, Harvard University Press, 1938.

إذ أوضح بارنارد الأهمية الكبيرة للمدير التنفيذي في عملية التنظيم ، الذى يقوم ببناء شبكة للإتصالات تضمن التعاون بين مختلف إدارات المنظمة ، من ناحية .

كما يتولى المدير التنفيذي عملية تشغيل التنظيم والحصول على الخدمات التى لا غنى عنها للأفراد ، من ناحية أخرى .

وأخيرا ، يقوم المدير التنفيذي بصياغة الأهداف والأغراض التى يهدف التنظيم إلى تحقيقها (١) .

ولهذا ، كان اهتمام بارنارد بالقيادة كبيرا ، حيث انتقد المفهوم التقليدى فى تعريف القيادة الإدارية الذى يركز على السلطة الرسمية المفروضة من أعلى ، وشدد على ضرورة الإعتماد على السلطة المقبولة التى تجد الإستجابة والقبول لدى أعضاء المنظمة .

ويعتقد سيستر بارنارد أن الرئيس ليس مصدرا للسلطة ، وأنه لا يملك سلطة التعبير الدقيق لهذا اللفظ ، إذ أن السلطة تكمن فى القدرة على الإقرار " التى تنبع من انتشار الولاء للأهداف المشتركة للتنظيم " (٢) .

ويعتبر بارنارد من أبرز أنصار النظرية الذاتية فى تحديد خصائص القائد الإدارى حيث عبر عن هذه النظرية بقوله " إن الصفات المؤثرة للقائد الإدارى الجيد هى ، الحيوية ، والجلد ، والإحساس بالمسئولية الأدبية ، والقدرة على الإقناع ، والميل المستلهم ، والفهم العميق للعلاقات الإنسانية (٣) .

(١) Chester BARNARD; The functions of the executive, op.cit. p: 92-96.

(٢) شىستر بارنارد ، وظائف المدير المنفذ ، ص : ١٧٢ - ١٧٣ .
(٣) شىستر بارنارد ، التنظيم والإدارة ، ص : ٢١٧ و ٢٣٤ ، نقلا عن مارشال ديموك ، وجلاديز أوجدن ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٥٠ .

وكان بارنارد أول من اهتم بالحوافز فى مؤلفه " وظائف المدير المنفذ " ، حيث أوضح أن المدير الناجح يستخدم الحوافز الإيجابية ويستفيد منها ، ولا يلجأ إلى سلاح العقوبات إلا بالقدر اللازم للحفاظ على النظام .

وركز بارنارد على الحوافز المعنوية كظروف العمل الجيد ، وتنمية شعور الولاء للمنظمة لدى العاملين ، ورأى أن أهميتها تفوق بكثير أهمية الحوافز المادية (١) .

المطلب الرابع

أوردواى تيد ORDWAY TEAD

ولد أوردواى تيد سنة ١٨٩١ ، وبدأ حياته العملية سنة ١٩١٢ بعد تخرجه فى نفس السنة ، واشتغل فى الميدان الصناعى ، وأبدى اهتماما كبيرا بالمشكلات الإنسانية ، وحصل على الدكتوراه فى القانون من جامعة سانت لورانس .

وقام تيد بالتدريس فى الجامعات الأمريكية ، وخاصة فى جامعة كولومبيا ، حيث كان يلقى محاضراته فى الإدارة والقيادة .

وتولى العمل كمدير لعدة شركات أمريكية ، ورأس مجلس التعليم العالى بنيويورك ، وكان رئيسا لمجلس أوصياء كلية برباركليف .

وكان أوردواى تيد قد بدأ فى وضع المؤلفات والأبحاث العلمية فى وقت مبكر ، فنشر كتابه الأول " الفرائز فى الصناعة " سنة

(١) الدكتور حمدى أمين عبد الهادى ، الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن ، المرجع السابق ، ص : ١٠٠ .

١٩١٨ ، ثم أصدر كتابه " الطبيعة البشرية والإدارة " سنة ١٩٢٩ ،
وكتاب " الإدارة الخلاقة " سنة ١٩٣٥ (١)

بيد أن أشهر مؤلفاته على الإطلاق هما ، كتاب " فن القيادة "
المنشور سنة ١٩٣٥ (٢) ، وكتاب " فن الإدارة " الصادر سنة ١٩٥١
(٣) .

وحصل تيد على ثمانى دكتوراه فخرية من الجامعات الأمريكية .

ولقد اهتم تيد بتطبيق علم النفس فى المجال الصناعى ،
لتفسير سلوك العاملين ، ودراسة شخصية العامل ، ودعا إلى حل
المشاكل بأسلوب جماعى قائم على النصيح والمشورة .

وأوضح تيد مفهوم السلطة عنده فى كتابه " فن الإدارة " بقوله
" إن الأساس الحقيقى للسلطة ليس الفرد ، فليست السلطة شيئاً
يدعيه المدير المنفذ لنفسه ، يتفاخر به ويكسبه أهمية ذاتية
بومذا ما قصدته " مارى بلزكر فوليت " عندما قالت أن السلطة
ترتبط بالعمل وتصاحبه ، فالسلطة لا تكمن فى أى مصدر مفرد بما
فى ذلك المهابة أو المكانة فى السلم الإدارى بل إنها أكثر ارتباطاً
بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكم والتصوير الذى يبدو من الفرد الذى
يشغل مركز السلطة " (٤) .

(١) راجع ، مقدمة كتاب أوردواى تيد " الإدارة - هدفها وانجازها " التى
كتبها توماس نورتون عميد كلية التجارة والمحاسبة المالية بجامعة
نيويورك ، ترجمة الدكتور على كامل بدران ، مراجعة وتقديم الدكتور محمد
توفيق رمزى ، عالم الكتب ، القاهرة سنة ١٩٦٧ ، ص : ١٦ وما بعدها .
(٢) Ordway TEAD; The art of leadership, New York, 1935.

(٣) Ordway TEAD; The art of Administration, New York, 1951.

(٤) أوردواى تيد ، فن الإدارة ، نيويورك ، المرجع السابق ذكره ، ص :
١٢٦ - ١٢٧ ، عن مارشال ديموك وجلابيز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة
العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣١ .

ويرى أوردواى تيد ضرورة تحقيق ديمقراطية الإدارة عن طريق مشاركة العاملين فى الشؤون التى تتصل بالعمل .

ويوجه تيد اهتمامه نحو القيادة فى كتابه " فن القيادة " التى يرى أنها الجهد المبذول للتأثير فى الأفراد ، ودفعهم نحو التعاون لتحقيق هدف يرغبون فى تحقيقه عن طريق الارتباط فى مجموعة واحدة .

وكان اهتمام أوردواى تيد بالأخلاق كبيرا ، إذ أنه كان يردد دائما فى مؤلفاته أن " الإدارة عمل أخلاقى والإدارى وسيط أخلاقى " (١) .

المطلب الخامس

هربرت سيمون HERBERT SIMON

يعتبر هربرت سيمون رائدا للمدرسة السلوكية داخل الحركة الإنسانية للإدارة العامة ، وكان للدراسات والبحوث التى قام بها فضل كبير فى إثراء الحركة الإنسانية وتحقيق التوازن مع الحركة العلمية .

فقد نشر سيمون بحوثه وأفكاره فى كتابه المشهور " السلوك الإدارى " ، الذى صدرت أولى طبعاته سنة ١٩٤٧ (٢) . وكذلك فى كتاب " الإدارة العامة " الذى نشر سنة ١٩٥٠ ، بالإشتراك مع اثنين من أساتذة الإدارة العامة (٣) .

(١) أوردواى تيد ، الإدارة - هدفها وانجازها ، المرجع السابق ، ص : ١٢٨ .

(٢) Herbert SIMON, Administrative Behavior, New York, the Macmillan Com. 1947.

(٣) طبع هذا الكتاب عدة مرات ، منها الطبعة الأتية ،

Herbert SIMON and others, public Administration, 1970.

إذ أوضح سيمون أن الدوافع النفسية والإتجاهات السلوكية لهما أثر كبير على إنجاز العمل الإدارى فى كافة مراحل العملية الإدارية ، وخاصة فى مرحلة اتخاذ القرارات .

كما بين سيمون أن الكفاية الإدارية تتزايد عن طريق التخصص وتقسيم العمل من ناحية ، وتنظيم الموظفين فى مستويات إدارية متدرجة من ناحية ثانية ، وتحديد الرقابة الرئاسية على أقل عدد ممكن من المرؤوسين من ناحية ثالثة .

وأخيرا ، بالإلتجاء إلى تقسيم العاملين فى مجموعات محددة من أجل الرقابة تبعا للهدف ، والعمليات ، والمنتفعين ، والمناطق الجغرافية (١) .

ولم تكن فكرة الكفاية عند هيربرت سيمون تلك الفكرة المادية التى أبرزتها حركة الإدارة العلمية ، وإنما هى فكرة نسبية ترتبط بتنظيم الجماعة من أجل تحقيق غايات المنظمة ، وبحاجات الجماعة والعوامل السلوكية التى تؤثر فيها .

ولقد نتج عن هذه الأبحاث والأفكار التى نشرها هيربرت سيمون ، أن تزايد الإهتمام بالدراسات السلوكية والأبحاث النفسية ، وتشعبت فى موضوعات الإدارة العامة .

إذ شملت البحث فى مجال الإتصالات Communication داخل المجموعات الإجتماعية ، حيث يتصل هذا المجال بنظرية الإعلام La Theorie De L'information المتعلقة بالترابط الجماعى ، والإقبال على العمل . ويشكل كل ذلك فى النهاية " تشخيص نفسى ، لكل قطاع من قطاعات العمل الجمعى فى المنظمة الإدارية .

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السادسة ، سنة ١٩٨٠ ، ص : ٤٦ .

كما اهتمت هذه الأبحاث بمشكلة البيروقراطية ، وأسباب وجودها ، ووسائل القضاء عليها بالطرق العلمية .

كما ظهر علم النفس الصناعى أو " السيكولوجية الصناعية " La Psychologie Industrielle التى تهتم بالإختيار العلمى للعاملين فى الوظيفة العالمة ، وتعنى بصفة علمة بالمشاكل المتصلة بشئون العاملین فى الإدارة (١) .

ومكذا ، ساعدت الأبحاث السلوكية والنفسية على تعميق البحث العلمى فى عدد من مجالات الإدارة العالمة ، وألقت الضوء على الكثير من المشاكل والصعوبات فى ميدان العلاقات الإنسانية ، وعملت على حل هذه المشاكل وبالتغلب على تلك الصعوبات .

المبحث الثانى الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية

أصبحت الحاجة إلى وجود قيادة إدارية واعية ورشيذة مسألة أساسية لكل منظمة إدارية تسمى إلى النجاح فى إنجاز أهدافها بأعلى كفاية ممكنة .

ولهذا ، فإن القيادة الإدارية Administrative Leadership تعتبر المحرك الذى يدير أجهزة المنظمة نحو تنفيذ الأهداف المحددة لها ، وبدونها ستعجز المنظمة عن تحقيق هذه الأهداف

ونظرا لهذا الدور الجوهرى الذى تضطلع به القيادة الإدارية ، فإن الإعتبارات الإنسانية فى القيادة أصبحت ذات أهمية بالغة .

(١) Traite de science Administrative, par group des professeurs, preface de géorges VEDEL, Mouton, Paris 1966, p: 115 et, s.

وتبرز هذه الإعتبارات بالذات فى تحديد مفهوم القيادة الإدارية من جهة ، وفى الأخذ بالأسلوب الديمقراطى فى القيادة الإدارية من جهة ثانية .
وهذا ما سوف نعرض له فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول أثر الإعتبارات الإنسانية فى تحديد مفهوم القيادة الإدارية

تبرز الإعتبارات الإنسانية بشكل واضح فى مجال تحديد مفهوم القيادة الإدارية ، سواء فى تعريف القيادة الإدارية ، أو فى الخصائص التى يجب توافرها فى القيادة الإدارية .

أولاً الأثر فى تعريف القيادة الإدارية

تجاذبت مسألة تعريف القيادة الإدارية نظريتان هامتان ، نظرية السلطة الرسمية من ناحية ، ونظرية السلطة المقبولة من ناحية أخرى

إذ تربط نظرية السلطة الرسمية The Formal Authority Theory بين القيادة والسلطة ، على أساس أن السلطة الرسمية هى التى تحقق أهداف القيادة فى إخضاع الجماعة لإدارة القائد ، وتمكنه من السيطرة عليهم استناداً إلى خوفهم من المسؤولية .

وكان العالم الألمانى ماكس ويبر MAX WEBER قد ربط بين القيادة والسلطة الرسمية عندما عرض أفكاره عن التنظيم الديمقراطى المثالى .

وساد الربط بين السلطة والقيادة فى ظل حركة الإدارة العلمية
بزعامة فردريك تايلور وهنرى فايولور ، حيث نظر إليهما بإعتبارهما
متلازمين .

وفاصر هذه النظرية الأستاذان موني MONY ووالى RAILEY ،
الذان اعتبرا أن القيادة تمثل السلطة ، ويتعين أن تملك السلطة
الضرورية لممارسة وظائفها (١) .

بيد أن الحركة الإنسانية انتقدت هذا الربط بين السلطة
والقيادة ، الذى يؤدى إلى اعطاء القيادة طابعا دكتاتوريا يستند
إلى قوة السلطة الرسمية ويعتمد على التحكم والسيطرة ، والخوف من
توقيع العقاب عند حدوث الخطأ .

ولهذا رفضت الحركة الإنسانية نظرية السلطة الرسمية ونادت
بنظرية السلطة المقبولة ، The Accepted Authority Theory،
التي تحدد القيادة الحقيقية بمقدار قدرتها على التأثير فى سلوك
الأخرين ، عن طريق الرضا والقبول المؤديان إلى كسب طاعة واحترام
وولاء العاملين بما يضمن شحذ الهمم ، وخلق التعاون بينهم من
أجل تحقيق أهداف المنظمة الإدارية .

وبذلك تربط نظرية السلطة المقبولة بين القيادة الإدارية
وعنصر القبول الإختيارى من جانب جماعة العاملين فى المنظمة
الإدارية ، حيث يقبلون تأثير هذه القيادة ونفوذها عليهم ، ليس
بدافع الخوف والرغبة ، وإنما عن رضا واقتناع .

وحدد رواد الحركة الإنسانية ماهية القيادة الإدارية على هذا
الأساس .

(١) ليندول أورفيك ، عناصر الإدارة ، ترجمة على حامد بكر ، دار الفكر
العربى بالقاهرة ، ص : ٧٧ .

فقد عبرت ماري باركر فوليت عن حقيقة هذه النظرية بقولها " القيادة موضوع تأثير في الأفراد أكثر منها سلطة عليهم " (١) .

ويعتقد شيلستر بارنارد أن الرئيس ليس مصدرا للسلطة ، كما أنه لا يملك سلطة التعبير الدقيق لهذا اللفظ ، حيث تكمن السلطة في " المقدرة على الإقرار التي تنبع من انتشار الولاء للأهداف المشتركة للتنظيم " (٢) .

وأعلن أوردواي تيد " أن الأساس الحقيقي للسلطة ليس الفرد ، فليست السلطة شيئا يدعيه المنفذ لنفسه يتفاخر به ويكسبه أهمية ذاتية " (٣) .

ويعرف الأستاذان چون فيفنر PFIFNER J. وروبرت برستوس R. PRESTHUS القيادة بأنها " فن التنسيق بين الأفراد والجماعات وشحنهم بلوغ غاية منشودة " (٤) .

ولقد كان لنظرية السلطة المقبولة في تعريف القيادة الإدارية التي اعتمدها الحركة الإنسانية أثر كبير في تعريف القيادة الإدارية ، حيث غلب عليها عنصر التأثير والقبول في توجيه العاملين في المنظمة الإدارية وعدم استخدام السلطة الرسمية إلا عند الإقتضاء (٥) .

(١) مارشال ديموك ، وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٣٠ .

(٢) Chester BARNARD; the functions of the executive; op.cit. pp: 172-173.

(٣) Ordway TEAD; the art of Administration, op.cit. pp: 126-27.

(٤) Jon PFIFNER; Robert PRESTHUS, Public Administration, New York, 1958.

(٥) حددنا تعريف القيادة الإدارية بأنها القدرة على التوجيه من أجل تحقيق هدف معين عن طريق التأثير والقبول أساسا ، أو باستخدام السلطة الرسمية عند الإقتضاء . راجع مؤلفنا ، أصول علم الإدارة العامة ، طبعة سنة ١٩٩٠ ، ص : ١٥٩ .

كما نتج عن تعريف القيادة الإدارية على هذا الأساس التفرقة بين القيادة الإدارية والرئاسة الإدارية . إذ لا يعتبر كل رئيس إدارى قائدا إداريا ، بينما يكون كل قائد إدارى رئيسا إداريا بالضرورة .

إذ أن كلا من القائد الإدارى والرئيس الإدارى يتفان فى احتلالهما لمركز القمة فى المنظمة ، ويتمتعان بسلطة تقديرية كبيرة .

ولكن الرئيس الإدارى يصل إلى مركزه بالتعيين ، أى أنه مفروض رسميا على أعضاء المنظمة ، فإذا لجأ إلى استخدام السلطة الرسمية بصفة أساسية فى إدارة المنظمة فهو رئيس إدارى فقط .

ولكنه يصبح قائدا إداريا بالإضافة إلى كونه رئيسا ، إذا ما بسط نفوذه بالرضا والإقناع على العاملين فى المنظمة ، وجعل اللجوء إلى السلطة الرسمية الوسيلة الأخيرة .

وبذلك يتحدد " الفارق الأساسى بين القائد والرئيس فى موقف الجماعة من كليهما ، القائد يقود ويوجه والجماعة مؤمنة به ، متجاوبة معه ، متعاونة مع قراراته . والرئيس يوجه والجماعة تتخذ منه موقفا سلبيا أو موقفا من مواقف عدم المبالاة " (١) .

ويرى البعض أن الاختلاف ينحصر فقط فى الأسلوب أو الوسيلة ، وليس الغرض ، لأن هدفهما واحد . وبناء على ذلك ، فى الإمكان تطوير الرئاسة عن طريق تدريب كل رئيس على الإتجاهات الإنسانية والسلوكية الحديثة ليصبح قائدا . (٢)

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الطبعة الثالثة ، المرجع السابق ، ص : ٤٢٩ .
(٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، سنة ١٩٧١ .

ثانيا الأثر فى خصائص القيادة الإدارية

ظهر اثر الإعتبارات الإنسانية فى تحديد الخصائص الواجب توافرها فى القيادة الإدارية ، وكان ذلك واضحا جليا فى النظريات الأساسية التى تم طرحها لمعالجة هذا الموضوع ، وهى النظرية الذاتية من ناحية ، ونظرية الموقف من ناحية ثانية . وأخيرا ، النظرية التفاعلية .

فقد قامت النظرية الذاتية *The Individualistic Theory* على أساس ضرورة توافر عدة صفات فى القائد الإدارى . تتنوع هذه الصفات إلى سمات جسدية ، كالصحة الجيدة ، والقدرة على التحمل ، وأخرى فطرية ، كالذكاء ، والقدرات الذهنية . وأخيرا ، صفات مكتسبة ، كالمهارات الفنية ، وحسن تقدير الأمور ، وتحمل المسؤولية

وكانت هذه الصفات محلا للشرح والتوضيح من جانب عدد كبير من أساتذة الإدارة العالمة بصفة عامة ، وكذلك من رواد وأنصار الحركة الإنسانية .

ف نجد الأستاذ شيلتر بارنارد يحدد صفات القائد الإدارى الجيد فى " الحيوية ، والجلد ، والإحساس بالمسئولية الأدبية ، والقدرة على الإقناع ، والميل المستلهم ، والفهم العميق للعلاقات الإنسانية " (١) .

بينما بين الأستاذ أورداوى تيد أن أهم الصفات الأساسية التى يتعين أن يتمتع بها القائد الإدارى تتمثل فى الآتى ؛
١ - حيوية ودفع عصبين ، وبدنيين فائقين .

(١) شيلتر بارنارد ، التنظيم والإدارة ، ص : ٢١٧ - ٢٣٤ ، عن مارشال ديموك وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٥٠ .

٣ - قدرة على التفكير المنطقي المعقول ، مع مهارة فى حل المشكلات .

٣ - رغبة فى تحمل اعباء مسئولية القرارات والأعمال التنفيذية .

٤ - قدرة على مسابرة الناس بطريقة تصادقية مخلصه محبة ، وحازمة فى نفس الوقت .

٥ - قدرة على الإتصال شفاهة وكتابة بطريقة فعالة (١) .

٦ - الأخلاق ، لأن الإدارة عمل أخلاقى ، والإدارى وسيط أخلاقى (٢)

هذا ، فى حين يحدد الأستاذ مارشال ديموك السمات التى لا غنى عنها للقائد الإدارى المنفذ فى النشاط الجسمى والمقدرة على تقييم الأفراد ، والعدالة وصواب الحكم (٣) .

أما اثر الإعتبارات الإنسانية فى النظرية الموقفية The Situational Theory فيظهر فى قيام هذه النظرية على قدرة القائد على التصرف الإنسانى السليم فى موقف معين ، وأن الصفات المطلوبة فى القائد الإدارى الناجح ليست صفات عامة ، وإنما هى سمات نسبية ترتبط بموقف قيادى محدد .

وترى هذه النظرية أن طبيعة العمل هى التى تحدد الصفات الأساسية اللازمة فى القائد الإدارى المطلوب لهذا العمل ، فطبيعة العمل العسكرى مثلا تختلف عن طبيعة العمل السياسى ، وعن طبيعة العمل الإدارى .

ويضرب المثل على ذلك بالرئيس الأمريكى دوايت أيزنهاور الذى حقق نجاحا فى القيادة العسكرية ، فى حين لم يسجل نفس القدر من النجاح فى القيادة الإدارية (٤) .

(١) أورد واى تيد ، الإدارة - هدفها وانجازها المرجع السابق ، ص: ١١٥ .

(٢) أوردواى تيد ، ذات المرجع السابق ، ص: ١٢٨ .

(٣) مارشال ديموك ، وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: ٤٥٠ .

(٤) J. PFIFNER and R. PRESTHUS; Public Administration, op.cit. p: 93.

ولهذا ، فهناك اتفاق عام على وجوب توافر ثلاث مهارات أساسية
فى القائد الإدارى (١) .

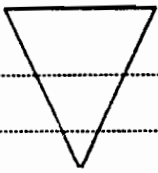

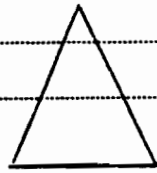
- أ - المهارة الفنية ، أى الخبرة العلمية أو الفنية أو القدرة على التعامل مع الأشياء .
- ب - المهارة الإنسانية أو الإدارية ، وهى القدرة على التعامل مع الأفراد ، والفهم الصحيح لطبيعة الجماعة التى يقودها ، وإقامة جسر من العلاقات الإنسانية مع أفرادها .
- ج - المهارة الفكرية أو السياسية ، وتعنى القدرة على تصور الأمور ورؤية الأبعاد الكاملة للمشاكل ، والوضوح فى الرؤية السياسية بالنسبة لطبيعة عمل المنظمة التى يقودها ودورها فى المجتمع باعتبارها جزء منه ، لتحقيق الأهداف العامة ، وبالتالي الصالح العام (٢) .

وبطبيعة الحال فإن القدر المطلوب من كل نوع من هذه المهارات الثلاث يختلف بحسب موقع القيادة فى المستويات المختلفة . إذ تبرز الأهمية الكبيرة للمهارة الفنية بالنسبة للقيادة المباشرة ، وتقل أهميتها للقيادة الوسطى ، ثم يحدث العكس فيما يتعلق بالقيادة العليا ، حيث تحتاج إلى أكبر قدر من المهارة الفكرية أو السياسية ، وكذلك المهارة الإنسانية ، وأقل قدر من المهارة الفنية ، كما هو مبين فى الشكل رقم (١) .

(١) حدد روبرت سلتونستال هذه المهارات فى المهارة الفنية ، والمهارة الإنسانية ، ومهارة التصور ، راجع مؤلفه السابق الإشارة إليه ، العلاقات الإنسانية فى إدارة الأعمال ، ص : ١٥٣ وما بعدها .

(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة سنة ١٩٧٧ ، ص : ٤١٢ وما بعدها ؛ الدكتور على السلمى ، السلوك الإنسانى فى الإدارة ، مكتبة غريب ، القاهرة ، بدون تاريخ ، ص : ٢٢٦ ؛ الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٤٣٤ وما بعدها .

شكل رقم (١)

القيادة العليا	القيادة الوسطى	القيادة المباشرة	
			المهارة الفكرية
			المهارة الإنسانية
			المهارة الفنية

كما أن المهارات الأساسية تختلف من قائد إلى قائد ، بحيث تجعل الشخص يصلح قائدا هنا ولا يصلح قائدا هناك (١) .

ولهذا ينتقد جانب من أساتذة الإدارة العامة ما يحدث في الواقع العملي من إعادة تعيين قائد إداري حقق نجاحا في موقع آخر يختلف عن الموقع الأول ، بالرغم من عدم تناسب الخصائص القيادية المتوافرة في هذا القائد مع الموقع الجديد ، مما قد يؤدي إلى الفشل الذريع (٢) .

وأخيرا ، فإن النظرية التفاعلية The Interactional Theory تنهض على أساس أن القيادة ما هي إلا عملية تفاعل اجتماعي ، وأن القائد الإداري الناجح هو الذي يستطيع أن يتفاعل مع الجماعة التي يقودها عن طريق توطيد الصلة بأفرادها ، وحل مشاكلها.

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، الإدارة العامة ، الجزء الثاني ، ص ٤٣٧

(٢) الدكتور إبراهيم درويش ، الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، القاهرة سنة ١٩٧٥ ، ص : ١١٠ .

فالقيادة الناجحة هي القيادة الفعالة المتفاعلة مع الجماعة ،
المؤثرة فيها ، والدافعة لها إلى العمل البناء والتعاون المثمر الذى
يحقق أهدافها .

وبذلك تقف هذه النظرية موقفا وسطا بين النظرية الذاتية
والنظرية الموقفية ، حيث تتطلب التكامل والتفاعل بين سمات
القائد ومتطلبات الموقف (١) .

المطلب الثانى الإعتبرات الإنسانية والقيادة الديمقراطية

تعتبر القيادة الديمقراطية Democracie Leadership أحد
المظاهر الهامة لأثر الإعتبرات الإنسانية فى ميدان القيادة الإدارية
(٢) .

إذ أن للقيادة الديمقراطية معنى معين لا يختلط ببعض
المفاهيم الخاطئة لها من جهة ، كما أن هذا النوع من القيادة يستند
إلى دعائم محددة من جهة أخرى .
وسوف نعرض لهذين الموضوعين بالدراسة فيما يلى .

أولا معنى القيادة الديمقراطية

يقصد بالديمقراطية فى القيادة الاستناد إلى العلاقات
الإنسانية فى التعامل مع العاملين فى المنظمة الإدارية ، كما

(١) الدكتور أنور أحمد رسلان ، الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، مبادئ
الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ، ص : ١٦٤ وما
بعدها .
(٢) بشأن القيادة الديمقراطية ، راجع ، روبرت سلتونستال ، العلاقات
الإنسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٥٣٨ .

تعتمد على إشاعة روح التعاون والمشاركة فى البحث عن حلول للمشاكل ، وتحمل المسؤولية (١) .

وبذلك يختلف معنى القيادة الديمقراطية عن القيادة التسلطية ،
Autorative Leadership التى تستند إلى السلطة الرسمية
فى إدارة شئون المنظمة الإدارية ، والتى تنفرد بوضع نظام العمل ،
وتتخذ القرارات دون مشاركة من العاملين فى المنظمة ، وتستأثر
بالسلطة دون أن تفوض فيها .

كما تعتمد القيادة التسلطية على الرقابة الصارمة والإشراف
الدقيق المستمر نظرا لإنعدام الثقة فى العاملين بالمنظمة الإدارية ،
وتلجأ إلى أسلوب الردع والعقاب بإعتباره الوسيلة الناجحة للتقويم
والعلاج (٢) .

وعلى النقيض من ذلك ، نجد أن القيادة الديمقراطية تمد جسور
الثقة بينها وبين العاملين فى المنظمة الإدارية ، ولا تستخدم
العقاب إلا فى نهاية المطاف بعد أن تكون قد استعملت جميع وسائل
الإقناع والإستمالة والتأثير على العاملين .

وإذا كانت القيادة التسلطية تحقق نجاحا سريعا فى العمل ،
فإنه نجاح غير دائم ، ولا يستمر طويلا ، لأنه جاء نتيجة التركيز
على انجاز أهداف المنظمة دون نظر إلى مصالح العاملين ، من ناحية .

ولأنه لم يأت عن رضا واقتناع بهذه القيادة من جانب العاملين
فى المنظمة الإدارية ، وإنما عن طريق التسلط والضغط وأسلوب العقاب،
من ناحية أخرى .

(١) أنظر فى هذا المعنى ، الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات
الإنسانية والرأى العام ، توزيع دار الجامعات المصرية بالإسكندرية ، بدون
تاريخ ، ص : ١١٥ .
(٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، رسالة الدكتوراه
سأفة الذكر ، ص : ٥٥ .

هذا ، على عكس القيادة الديمقراطية التى قد لا تحقق النجاح بسرعة ، لأنه يتعين عليها أن تقوم أولا بتذليل العقبات وحل المشكلات فى سبيل إقامة الترابط الإنسانى المطلوب فى المنظمة وبناء أسس الجماعة الفعالة ، ولكن النجاح سيكون حليفها بعد ذلك بصفة دائمة .

بيد أن ديمقراطية الإدارة Democratic Management لا تعنى لجوء الرئيس الإدارى المسئول إلى الحصول على موافقة مرؤوسية أو أغلبيتهم قبل التصرف ، لأن هذا يتنافى مع حق الرئيس فى أن يأمر ، ومع واجب المرءوس فى أن يطيع (١) .

كما أن القيادة الديمقراطية بالتحديد السابق لا تعنى إهدار أهداف المنظمة الإدارية لحساب مصالح العاملين لأن ذلك يعنى هدم المنظمة ذاتها . ولا تعنى أيضا تخلى القائد عن مسؤولياته أو تنازله عنها لمرؤوسيه ، وإلا لما أصبحت هناك حاجة إليه أصلا (٢)

ثانيا

دعائم القيادة الديمقراطية

تنهض القيادة الديمقراطية على ثلاث دعائم أساسية ،

- إقامة العلاقات الإنسانية بين القيادة والعاملين .
- مشاركة العاملين فى حل المشكلات واتخاذ القرارات .
- عناية القيادة بالجماعة بأكملها .

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السادسة ، المرجع السابق ، ص : ٥١٩ .
(٢) الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأى العام ، المرجع السابق ، ص : ١١٩ .

أ - إقامة العلاقات الإنسانية بين القيادة والعاملين :

تتمثل أولى دعائم القيادة الديمقراطية فى حرص القيادة على إقامة علاقات إنسانية سليمة بينها وبين العاملين فى المنظمة الإدارية .

وكذلك العمل على توافر الإحساس بالطمأنينية إلى القيادة من جانب العاملين والشعور بالأمن فى التعامل معها ، من ناحية ثانية .

ومن ناحية ثالثة ، يتعين على القيادة أن تشجع كل مجتهد ، وأن تعترف بجهد كل من اشترك فى إنجاز عمل من الأعمال المتميزة للمنظمة ، عن طريق تقدير ومكافأة هؤلاء المتميزين .

كما يجب على القيادة الديمقراطية فى المقابل أن توفر الحماية اللازمة عند حدوث أخطاء قانونية من جانبهم ، سواء بتوفير المحاكمة العادلة وضمان حق الدفاع ، أو بتوقيع الجزاء المناسب للخطأ ، وحمايتهم من الفصل التعسفى (١) .

وإذا كانت القاعدة أنه لا بد من وقوع أخطاء فى العمل ، لأن من لا يعمل لا يخطئ ، فإن للقيادة دور هام فى كيفية معالجة أخطاء العاملين وتصحيحها ، وتوجيه العاملين التوجيه السليم حتى لا يقعوا فى هذه الأخطاء مستقبلا .

ومعالجة القيادة لأخطاء العاملين له أسلوب خاص ، بحيث لا يترك أثرا سيئا عليهم يتمثل فى الإحباط والخوف من تحمل المسؤولية ، ولذلك يتعين أن تكون هذه المعالجة بأسلوب موضوعى ، وأن يكون الانتقاد توجيهى ، حتى يستفيد المخطئ من خطئه .

(١) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ٥١ .

ويتجنب الوقوع فيه ، ولكى تكون النتيجة هى إعادة الثقة فى نفس المخطئ ، وتجديد حماسه للعمل (١) .

ب- مشاركة العاملين فى حل المشكلات واتخاذ القرارات :

إذا لم يكن الرئيس الإدارى ملزما بالحصول على موافقة رؤوسيه مقدما ، فإنه لى يكون قائدا ديمقراطيا يتعين عليه أن يتيح لهم الفرصة لإبداء رغباتهم ، وإعلان آرائهم فى مشاكل العمل التى تواجه المنظمة ، وأن يكون لهم دور فى التحضير والإعداد للقرار الإدارى المزمع اتخاذه من جانبه . لأن القيادة الإدارية لا تعنى - بأى حال - تنازل المدير عن سلطته فى اتخاذ القرار النهائى (٢) .

ذلك هو مضمون المشاركة من جانب العاملين فى حل المشكلات ، وفى عملية صنع القرارات .

ويتعين على القائد الديمقراطى أن يتحلى بسلوك معين فى أثناء عملية المشاركة من جانب العاملين ، ضرب له الأستاذ رنيس ليكرت الأمثلة الآتية ؛

- أن يحسن الاستماع ويصبر عليه .
- ألا يتعجل التقدم فى خطوات الجماعة ، وبصفة خاصة فى المشاكل الصعبة .
- أن يتقبل قدرا من اللوم عن أى فشل أو خطأ .
- أن يعطى فرصة كافية لأعضاء الجماعة للتعبير عن أفكارهم دون إكراه . أو فرض وجهات نظره ؛
- عدم نرض قرار على المجموعة .
- أن يقدم مساهمته غالبا فى شكل أسئلة ، أو يعبر عنها فى تساؤل .

(١) الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأى العام ، المرجع السابق ، ص : ١١٨ .
(٢) روبرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٥٥٦ .

- أن يهيئ الفرصة للآخرين للقيام بوظائف القيادة التى ترفع مكانتهم (١) .

وإذا كان البعض يعتقد أن التوسع فى أسلوب المشاركة يشكك فى قدرة القيادة على حل المشكلات أو اتخاذ القرارات ، فإن غالبية فقهاء الإدارة العامة يرون أن المشاركة لا تقلل من كفاءة القيادة وقدرتها على حل المشاكل أو اتخاذ القرارات (٢) .

هذا ، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للعاملين لإبداء المقترحات ، والتفكير فى حلول للمشكلات ، والمساهمة فى عملية صنع القرارات .

ولقد أوضحت دراسات علم الاجتماع وسلوك الأفراد أنه ينتج عن المشاركة فى عملية اتخاذ القرارات تقليل الاحتكاك والتعارض بين أعضاء الجماعة عند تطبيق هذه القرارات ، من ناحية . كما تقل درجة اعتماد الأعضاء على الرئيس الإدارى أو القيادى من ناحية أخرى . (٣)

وتحقق المشاركة عدة مزايا ، ونتائج طيبة هامة تتمثل - من ناحية - فى إشعار العاملين بأهميتهم داخل المنظمة الإدارية ، وضمان تنفيذ القرارات المتخذة بشكل سليم ، لأن النتيجة ستنسب إلى الجميع وليس إلى القيادة (٤) .

(١) رنيس ليكوت ، أنماط جديدة فى الإدارة ، ترجمة إبراهيم على البرلسى ، مراجعة الدكتور محمد توفيق رمزى ، سلسلة الألف كتاب ، رقم ٥٩٨ ، مؤسسة سجل العرب ، القاهرة سنة ١٩٦٦ ، ص : ٣١١ - ٣١٢ .
(٢) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ٥٣ .
(٣) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، الطبعة الرابعة ، الدار المصرية الحديثة ، الإسكندرية ، سنة ١٩٨٠ - ١٩٨١ ، ص : ٣٣٢ .
(٤) الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأى العام ، المرجع السابق ، ص : ١١٧ .

ومن ناحية أخرى ، فإن أفراد الجماعة يتقبلون التغيير أو التعديل الذى تحدثه بعض القرارات المتخذة فى أسلوب العمل ومواعيده عن رضا واقتناع ، لأنهم شاركوا فى صنع هذه القرارات عند استشارتهم لقيادتهم الديمقراطية واستماعها إلى وجهات نظرهم (١) .

كما أن المشاركة فى وضع القرارات تؤدى إلى إصدار قرارات دقيقة لمعالجة المشاكل وتذليل العقبات ، نظرا لأن هذه المشاركة تتيح الفرصة للعاملين للكشف عن الأسباب الحقيقية لهذه المشاكل ، وعن جذور هذه العقبات .

وأخيرا ، فإن المشاركة تؤدى إلى رفع درجة الكفاية فى العمل ، وزيادة معدلات الإنتاج كما وكيفا ، وحماس العاملين لتحقيق أهداف المنظمة . وذلك لأن عملية المشاركة داخل القيادة الديمقراطية تفجر ينابيع جديدة من الطاقة والمبادرة بين أعضاء الفريق الذين يحترمون الرئيس الذى يلتزم بصحتهم ومعونتهم قبل أن يتخذ القرار الأخير (٢) .

ج - عناية القيادة بالجماعة بأكملها :

يجب على القائد الديمقراطى أن يوجه عناية كبيرة نحو الجماعة بأكملها عن طريق حل مشاكلها ، وتعميق الإنتماء إلى المنظمة ، وتقوية روح الفريق بين أفرادها (٣) .

كما يقع على عاتق القائد الديمقراطى توفير العوامل النفسية والاجتماعية التى تؤدى إلى إشاعة التعاون بين العاملين أثناء العمل ، وبت روح الولاء للمنظمة ، والإخلاص لتحقيق أهدافها .

(١) انظر فى هذا المعنى ، الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٢٣٣ .
(٢) روبرت سكتونستال ، العلاقات الإنسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٥٥٦ .
(٣) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ٥٢ .

ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بإشعار كل فرد من أفراد الجماعة بقيمته الذاتية ، وبأهمية ما يقوم به من عمل ، وبإهتمام القيادة بحل ما يقابله من مشاكل اجتماعية ، وتحقيق الإطمئنان النفسى له .

ولقد وضع الباحثون فى الإدارة العامة دستوراً للعلاقة الإنسانية بين القيادة الإدارية للمنظمة والعاملين فيها ، يبين واجبات القائد الإدارى نحو كل فرد فى العاملين .

ومن الحروف الأولى لكل للكلمات التى تمثل هذه التوجيهات تكونت كلمة Human Touch ، بمعنى اللمسة الإنسانية ، وذلك على النحو التالى (١)

- | | |
|---------------------------------|--------------------|
| H = Hear Him. | ١ - استمع إليه . |
| U = Understand His Feeling. | ٢ - احترم شعوره . |
| M = Motivate His Desir. | ٣ - حرك رغبته . |
| A = Appreciate His Efforts. | ٤ - قدر مجهوده . |
| N = News Him . | ٥ - مده بالأخبار . |
| T = Train Him. | ٦ - دربه . |
| O = Open His Eyes. | ٧ - أرشده . |
| U = Understand His Uniqueness . | ٨ - تفهم تفرده . |
| C = Contact Him . | ٩ - إتصل به . |
| H = Honour Him . | ١٠ - كرمه . |

وبذلك ، تستطيع القيادة الديمقراطية أن تجنى ثمار غرسها ، من حماس للعمل ، وارتفاع بكفاءته ، وقيادة جماعة متعاونة نحو تحقيق أهداف المنظمة .

(١) راجع ، الدكتور على الباز ، العلاقات العامة والعلاقات الإنسانية والرأى العام ، المرجع السابق ، ص : ١٢٥ .

المبحث الثالث التنظيم غير الرسمي

تقوم كل منظمة إدارية على أساس تنظيم إداري معين ، يسمى التنظيم الرسمي ، يتضمن هيكل تنظيمي على شكل هرمي لكافة أقسام وإدارات المنظمة الإدارية ، تباشر في إطاره أنشطة المنظمة ، وتتم داخل قنواته الإتصالات الرسمية بين القيادة والعاملين فيها ، وتمارس من خلاله السلطة والمسئولية ، والرقابة من الرؤساء على المرؤوسين .

ولهذا ، يعرف الأستاذ ديموك M. DIMOCK التنظيم بأنه "التجميع المنطقي للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة . والتنظيم يشمل التشكيل والأفراد" (١) .

كما كان للعالم الألماني ماكس ويبر (MAX WEBER) 1820 - ١٨٦٤ م) الفضل في إبراز خصائص التنظيم الرسمي أو ما يسمى بالتنظيم البيروقراطي المثالي . حيث ، حدد هذه الخصائص في وجود تنظيم مستمر للوظائف الرسمية ، وتدرج السلطات في شكل هرمي ، ووضع سياسات محددة للعمل ، واختيار العاملين في المنظمة على أساس مؤهلاتهم وقدراتهم التي تتفق مع نوع العمل الذي يعهد به إليهم (٢) .

كما كان لأنكار ماكس ويبر أثر كبير على رواد حركة الإدارة العلمية وعلى رأسهم فردريك تايلور الأمريكي ، وهنري فايول الفرنسي .

(١) مارشال ديموك ، وجلاديز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ص : ١٥٣ .
(٢) عرض ماكس ويبر أفكاره عن التنظيمات البيروقراطية في مؤلفه ،

The theory of social and economic organization, Translation by A.M. HENDERSON, New York, Oxford University Press, 1947.

أما هيربرت سيمون H. SIMON فإنه أوضح أن التنظيم يؤثر فى الأفراد الذين يعملون فى نطاقه بخمس وسائل مختلفة ؟

- ١ - تقسيم العمل بين الأعضاء .
- ٢ - إنشاء اجراءات قياسية أو نمطية .
- ٣ - نقل القرارات المخولة للسلطة .
- ٤ - توفير نظام للإتصالات .
- ٥ - تدريب وتعليم الأعضاء (١) .

ونظرا لأن التنظيم السليم ، تنظيم هندسى دقيق يهدف إلى تحقيق أهداف المنظمة الإدارية بأعلى كفاءة ممكنة بصفة أساسية دون الإلتفات إلى الجوانب السلوكية والاجتماعية فيه ، فإنه تلقى انتقادات شديدة من علماء الإدارة العامة المعاصرين . تتلخص هذه الإنتقادات فى أن النظرية التقليدية فى التنظيم لا تتفق مع المبادئ الديمقراطية والإنسانية فى محاولتها الضغط على الفرد ليدوب فى قوانينها ونظمها (٢) .

وانتهى هؤلاء المنتقدون إلى أن النظرية التقليدية للتنظيم تغفل وجود تنظيم آخر قائم بالفعل بجوار التنظيم الرسمى هو التنظيم غير الرسمى .

وللحقيقة ، فإن هنرى فايول H. FAYOL رائد العملية الإدارية كان قد قسم التنظيم إلى نوعين من قبل ، أطلق على النوع الأول التنظيم المادى L'organisation Materiel ، وسمى النوع الثانى ، التنظيم الإجتماعى L'organisation Social (٣)

(١) هيربرت سيمون ، السلوك الإدارى ، ص : ١٠٢ - ١٠٣ ، نقلا عن مارشال ديموك وزيلاه ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ١٥٣ - ١٥٤ .
(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتور ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٣٣ .

(٣) H. FAYOL, Administration Industrielle et generale, op.cit. P: 64.

وكان للباحث الأستاذ إلتون مايو G. ELTON MAYO أحد رواد الحركة الإنسانية الذين عرضوا لهم من قبل الفضل في تأكيد وجود هذا التنظيم غير الرسمي ، عندما خرج من أبحاثه التي أجراها في مصنع " هوثورن " بشركة " ويسترن اليكتريك " بنتيجة هامة ، هي وجود تنظيم غير رسمي ينشأ بين العاملين في المنظمة نتيجة الإتصال الدائم وعلاقة العمل المستمرة ، وأن الإهتمام بهذا التنظيم وتنميته يساعد إلى حد كبير على تحقيق هدف المنظمة (١) .

وسوف نعالج هذا التنظيم غير الرسمي عن طريق البحث في الموضوعات التالية ؛

- ماهية التنظيم غير الرسمي وأشكاله .
- مصادر التنظيم غير الرسمي .
- أهمية التنظيم غير الرسمي ، وعلاقته بالتنظيم الرسمي .
- وذلك في ثلاثة مطالب متعاقبة .

المطلب الأول

ماهية التنظيم غير الرسمي وأشكاله

أولا

ماهية التنظيم غير الرسمي

يعبر التنظيم الرسمي - كما رأينا - عن الإطار التنظيمي القانوني للمنظمة الإدارية . أما التنظيم غير الرسمي ، فإنه يترجم النطاق البشري أو الإنساني للعاملين في المنظمة .

G. ELTON MAYO; the social problems of Industrial civilization, (١)
op.cit.

ويتجلى التنظيم غير الرسمى فى تكوين العاملين مجموعات صغيرة ، أو علاقات جانبية ، خارج قنوات الإتصال الرسمية المعروفة داخل الهيكل التنظيمى الرسمى .

ويعبر التنظيم غير الرسمى Informal Organization عن ظاهرة طبيعية ، إذ أنه لا بد أن ينشأ داخل كل جماعة علاقات إجتماعية وإنسانية تنبع من اتفاق الآراء وتقارب المشاعر ، وهذا ما يسمى سيكولوجية التنظيم (١) .

ولا يدل اصطلاح التنظيم غير الرسمى على تركيب ملموس محدد المعالم ، ولكنه يشير إلى مجموعة من العلاقات الإنسانية بين العاملين فى المنظمة الإدارية تنشأ نتيجة الإتصال المستمر والزمانة الدائمة فى العمل .

ولقد ظهر التنظيم غير الرسمى فى المنظمات الإدارية ليسد الفراغ الذى يعجز التنظيم الرسمى عن ملئه فى النواحي السلوكية . وذلك ، لأنه على الرغم من وجود التنظيم الرسمى وتحديد العلاقات ، قد توجد العوامل التى تفتت المنظمة ، وتضعف فاعليتها ، وتجعل التعاون متعذرا ، والتنسيق مهمة صعبة ، لعدم تعاون الأفراد طواعية لمجرد وجود التنظيم . وهذا النقص فى التنظيم الرسمى يولد فراغا لا يتفق مع طبيعة البشر (٢) .

ثانيا

أشكال التنظيم غير الرسمى

يأخذ التنظيم غير الرسمى ، أو التجمعات غير الرسمية ، عدة أشكال أو تركيبات ، يتجلى أهمها فى التركيبات الآتية ؛

(١) الدكتور مهدى حسن زويلف ، والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة - نظريات ووظائف ، المرجع السابق ، ص : ١٥٦ .
(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة لىلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٦٢ .

- ١ - جماعات متشابكة يربط بعضها ببعض أهداف مشتركة ، قد تكون أهداف الشركة أو النقابة ، أو غيرها من الأهداف .
- ٢ - جماعات كبرى متصلة ببعضها البعض ، ولها أهداف ومصالح مشتركة ، وتتحد للعمل معا ، على أساس الأقسام ، أو الأقدمية ، أو المهارة ،
- ٣ - تجمعات صغيرة ، أو جماعات ذات مصالح خاصة بينها اتصالات شخصية وثيقة أو ولاء ، ولها ما تحبه وما تكرهه ، وتعمل في أوجه نشاط مشتركة .
- ٤ - أصدقاء حميمين ، يكونون جزءا من التجمعات أو الجماعات الأكبر حجما .
- ٥ - أفراد مستقلين كالذئاب الوحيدة ، قلما يشتركون في أوجه النشاط الجماعية (١) .

ولقد أظهرت نتائج الأبحاث التي أجريت في شركة البحوث الكهربائية أنه توجد معتقدات نموذجية تسود بين أعضاء الجماعة غير الرسمية تتمثل في الآتى ؛

- ١ - لا ينبغي أن يزيد العامل من العمل الذى يقوم به ، فإن فعل ذلك فإنه يحطم المعدل .
- ٢ - لا يصح أن يقلل من العمل الذى يقوم به ، وإن فعل ذلك فهو مختلس .
- ٣ - لا يجوز إبلاغ الملاحظ عن أى شئ يؤدي إلى الإضرار بزميل ، وإن فعل فهو خائن .
- ٤ - لا يجب أن يحاول الابتعاد عن الجماعة ، أو أن يتدخل فيما لا يعنيه ، وإن كان مفتشا مثلا ، فلا ينبغي أن يتصرف كمفتش (٢)

(١) روبرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٤٥٣ .

(٢) روبرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، ذات المرجع السابق ، ص : ٤٥٤ .

وحدد أحد الأساتذة أنماط السلوك الذى تتميز به عادة جماعات العمل غير الرسمية فى مجال الصناعات فى أربعة أنماط أساسية (١) ، كما يلى ؛

- ١ - الجماعة الخاملة ، وهى التى يكون أعضاؤها ساخطين ، ولكنهم منقسمون على أنفسهم ، فلا يستطيعون القيام بعمل متفق عليه .
- ب - الجماعة المتقلبة ، التى تتأرجح بين السلبية والهيجان العدائى .
- ج - الجماعة الاستراتيجية ، التى تسعى باستمرار إلى تحسين مركزها عن طريق تصرفات مدروسة بعناية ، وموحدة .
- د - الجماعة المحافظة ، وهى التى يكون أعضاؤها قادرين على العمل المتخذ ولكنهم راضون عموماً وبدرجة كافية حتى أنهم لا يتحملون مشقة إسماع أصواتهم .

ويوضح الأستاذ سلتونستال أن تركيب جماعات العمل غير الرسمية متغير باستمرار ، بسبب تفاعل العوامل الإيجابية التى تقوى تماسك الجماعة ، والعوامل السلبية التى تميل إلى إضعافها .

من هذه العوامل الإيجابية ، العوامل الآتية ؛

- ١ - سد احتياجات الأفراد الشائعة للحماية والأمن والصدقة .
- ٢ - الإتصال الداخلى الجيد عن طريق الشائعات .
- ٣ - المثل العليا المشتركة عن المساواة والعدالة ، والمساعدة المتبادلة .
- ٤ - القيادة غير الرسمية التى تبلور أهداف الجماعة .
- ٥ - أوجه نشاط الجماعة الرمزية ، المتمثلة فى مشاركة الجميع فى التجارب والعادات .
- ٦ - حفظ النظام الذاتى داخل الجماعة ، وفى مواجهة خصومها .

(١) هو الأستاذ وليام . ف . هويت - WILLIAM F. WHYTE أشار إليه الأستاذ سلتونستال ، فى مؤلفه سالف الذكر ، ص : ٤٦٠ .

وفى المقابل ، يمكن أن يتعرض تماسك الجماعة للخطر بفعل
العوامل التالية ؛

- ١ - تلمس أعضاء الجماعة للأخطاء .
- ٢ - الشعور بالإستغلال الفردى .
- ٣ - الحسد الزائد والتنافس داخل الجماعة .
- ٤ - الرغبة الجامحة فى الظهور بمظهر مخالف .
- ٥ - خيبة الأمل الفردية الزائدة عن الحد (١) .

ويتضح لنا - مما سبق - أن التنظيم غير الرسمى لا يأخذ
شكلا محددًا ، بل له عدة أشكال تختلف حسب ظروف تكوينه ، وفقا
لمعتقدات وميول أعضائه ، ويتأثر ويتغير إيجابيا أو سلبا بعوامل
متنوعة .

المطلب الثانى مصادر التنظيم غير الرسمى

رأينا كيف تتنوع تركيبات وأشكال التنظيم غير الرسمى ،
والعوامل المؤثرة فى جماعات العمل التى تكون هذا التنظيم .

هذه الأشكال والتركيبات لها مصادر أو منابع معينة ، تعرض
لتحديدها كتاب الإدارة العامة ، ونستطيع أن نحددها فى خمسة
مصادر أساسية ؛ التأثيرات العقائدية ، والروابط الإجتماعية ،
والضغوط السياسية ، والشلة . وأخيرا ، السكرتير الخاص .
وسوف نلقى الضوء على كل مصدر من هذه المصادر .

(١) روبرت سلتونستال ، العلاقات الإنسانية فى إدارة الأعمال ، المرجع
السابق ، ص : ٤٦٨ - ٤٦٩ .

أولا التأثيرات العقائدية

عندما يتوجه العاملون إلى عملهم ، فإنهم لا يتركون وراءهم الأفكار والمعتقدات التي يؤمنون بها ، وإنما يحملونها معهم إلى مقار منظماتهم ، وتؤثر عليهم في عملهم ، وفي تعاملهم مع زملائهم . إذ يحاولون استمالة الآخرين إليها ، ويكونون في النهاية جماعة متفاهمية ومتوافقة على أساس عقيدة معينة .

هذه الجماعة القائمة على أساس عقائدى تحاول دائما أن تجذب أعضاء جدد إليها ، وأن تحمى مصالح أعضائها . كما تحاول أن تمد نفوذها العقائدى إلى قيادة المنظمة الإدارية ، وأن تؤثر في نظام العمل القائم ، " وأن تغير مسار الإدارة لتحقيق أهداف خاصة " (١) .

ثانيا الارتباطات الإجتماعية

تمثل الارتباطات الإجتماعية المتنوعة لأعضاء المنظمة الإدارية مصدرا هاما للتنظيم غير الرسمى .

ومن أمثلة هذه الارتباطات الإجتماعية ، النقابات ، والنوادي ، والمناطق الجغرافية المتجانسة في العادات والتقاليد .

فقد يكون لهذه الروابط تأثير كبير على عدد من الأفراد العاملين في المنظمة ، يؤدي إلى جمع أعداد منهم في تجمعات غير رسمية يكون لها نفوذ ملموس على المنظمة ذاتها (٢) .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٣٧٢ .
(٢) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإدارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٦٩ ، ص : ٢٠٣ .

ثالثا الضغوط السياسية

تؤدى الضغوط السياسية إلى إيجاد قيادات غير رسمية فى المنظمات الإدارية لا تستند إلى التنظيم الإدارى الرسمى ، وإنما تعتمد على الولاء السياسى أو الإخلاص الحزبى .

وما تلبث هذه القيادات أن تتحول إلى نواة تتجمع حولها جماعة من العاملين يمثلون تنظيما غير رسمى يؤثر على أداء العمل فى المنظمة الإدارية (١) .

وقد تؤدى الضغوط السياسية إلى تكوين حلف غير منظور بين من يدينون بالولاء لمبدأ سياسى واحد ، يتجهون من خلاله لأن ينال كل منهم قدرا أكبر من السلطة والمزايا (٢) .

رابعا الثلثة

غالبا ما يكون لكل رئيس إدارى مجموعة من العاملين المحيطين به تحوز على ثقته ، ويعتمد عليها فى الحصول على المعلومات والأخبار الخاصة بالعاملين ، وتساعد فى اتخاذ القرارات الإدارية الهامة .

وتحيط هذه المجموعة بالرئيس بدائرة شبه مغلقة ، وتكون ما يعرف بالثلثة *The Men Behind The Throne* ، التى قد يكون لها تأثير غير رسمى على عمل المنظمة ما يفوق التنظيم الرسمى (٣) .

(١) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، ذات المرجع السابق ، ص : ٢٠٢ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٣٧٦ .

(٣) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، المرجع السالف ذكره ، ص : ٢٠٢ .

خامسا السكرتير الخاص

يلعب السكرتير The Private Secretary دورا هاما
وخطيرا فى بعض الأحوال فى المنظمة الإدارية .

إذ تتيح له طبيعة عمله وصلته بالرئيس أن يؤثر أحيانا عليه
بشكل كبير ، ويفرض عليه معتقداته وآرائه ، ويمده بالمعلومات
والأخبار التى توافق أغراضه فيتحول بذلك إلى مصدر للتنظيم غير
الرسمى .

ويتم ذلك ، عن طريق ما يحدثه السكرتير الخاص من تأثير
على العاملين ، وعلى إدارة المنظمة بواسطة توجيهاته غير الرسمية ،
التي تضطر إلى قبولها على أساس أنها تعكس رغبة الرئيس ذاته
(١) .

المطلب الثالث

أهمية التنظيم غير الرسمى
وعلاقته بالتنظيم الرسمى

أولا

أهمية التنظيم غير الرسمى

اتضح لنا من الدراسة السابقة أن وجود التنظيم غير الرسمى
حقيقة واقعة لا مراء فيها فى معظم المنظمات الإدارية ، وإن اختلفت
أشكاله وتركيباته ، وتباينت مصادره .

(١) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، ذات المرجع السابق ، ص

وكما رأينا ، فإن التنظيم غير الرسمي تَرجمة للعلاقات الإنسانية والروابط البشرية التى تنشأ بين العاملين فى المنظمات الإدارية ، حسنة كانت أم سيئة . فهو فى حقيقته تنظيم اجتماعى يعكس العلاقات التى تنشأ بعيدا عن التنظيم الرسمى للمنظمة .

وحقيقة وجود التنظيم غير الرسمى تلفت النظر إلى ضرورة اهتمام القيادة الإدارية ببذل الجهد للعناية بالجانب الإنسانى للعاملين بكل مظاهره الإجتماعية والسلوكية والنفسية ، حتى لا تظهر جماعات غير رسمية تمثل خطورة على عمل المنظمة وأهدافها ، هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ، فإنه يتعين على القيادة الإدارية أن تهتم بالاتصالات غير الرسمية بين العاملين فى المنظمة الإدارية ، بعد أن ثبت عدم كفاية الإتصالات الرسمية ، خاصة عند إجراء التصرفات أو اتخاذ القرارات الهامة (١) .

فإذا استطاعت القيادة الإدارية أن تحيط بالتنظيم غير الرسمى وتؤثر فيه تأثيرا إيجابيا يؤدى إلى ارتفاع ولاء العاملين للمنظمة ، فإنها تضمن بذلك أن يسير العمل لمصلحة المنظمة ، ومن أجل تحقيق أهدافها .

فقد ثبت من التجارب والأبحاث أن أفراد الجماعة ذات الولاء المرتفع يكونون أكثر تجانسا مع جماعتهم ، وأكثر شعورا بالإنتماء إليها ، من ناحية .

(١) الدكتور خميس السيد اسماعيل ، القيادة الإدارية ، الرسالة السابقة ، ص : ١٢٧ .

وأن لهم - من ناحية أخرى - اتجاهات أكثر مشايعة لعملهم ومنظمتهم ، وينتجون أكثر ، ولكن بشعور أقل من الإجهاد أو الضغط (١) .

ثانيا

علاقة التنظيم غير الرسمي بالتنظيم الرسمي

مما لا شك فيه أن هناك وجودا للإختلاف بين التنظيمين الرسمي وغير الرسمي ، ومع ذلك ، فإنه يوجد تكامل بينهما .

أ - الإختلاف بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي

إذا كان التنظيم الرسمي يعبر عن الإطار الرسمي المحدد للمنظمة الإدارية ، فإن التنظيم غير الرسمي يترجم الجانب الإنساني أو البشري للمنظمة .

ومن هنا يختلف التنظيمان في العديد من النقاط .

إذ يحدد التنظيم الرسمي الهدف العام للمنظمة ، ثم يحدد الواجبات الوظيفية لكل العاملين بما يحقق هذا الهدف في النهاية . أما التنظيم غير الرسمي فإنه يهدف إلى إشباع الحاجات الإجتماعية والنفسية ، والتطلعات الشخصية للعاملين ، هذا من ناحية .

ومن ناحية ثانية ، نجد أن العاملين في المنظمة يرتبطون مع بعضهم ، ومع رؤسائهم بعلاقات رسمية إدارية وفقا للسلطات والمسئوليات التي حددها الهيكل التنظيمي للمنظمة . بينما تقوم العلاقات في التنظيم غير الرسمي على أساس الإرتباطات الإجتماعية والشخصية لكل فرد مع غيره من الأفراد .

(١) روبرت سلتنونستال ، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال ، المرجع السابق ، ص : ٤٧١ .

وكذلك ، فإن الاتصالات فى التنظيم الرسمى تجرى داخل قنوات الإتصال الرسمية ، التى تحدها درجات التسلسل الوظيفى فى الهرم الإدارى التنظيمى للمنظمة . فى حين لا تخضع الاتصالات فى التنظيم غير الرسمى لهذا التسلسل الوظيفى ، وإنما تتم وفقا للعلاقات الشخصية والإرتباطات الإجتماعية (١) .

وتظهر الإتصالات غير الرسمية على النحو السابق نتيجة للعوائق النفسية والصعوبات السلوكية التى تحول دون اتمام الإتصال الرسمى ، وتتجلى هذه العوائق والصعوبات فى الفواصل الطبقية بين العاملين ، وإقامة حواجز بينها وبين غيرها من الطبقات (٢) .

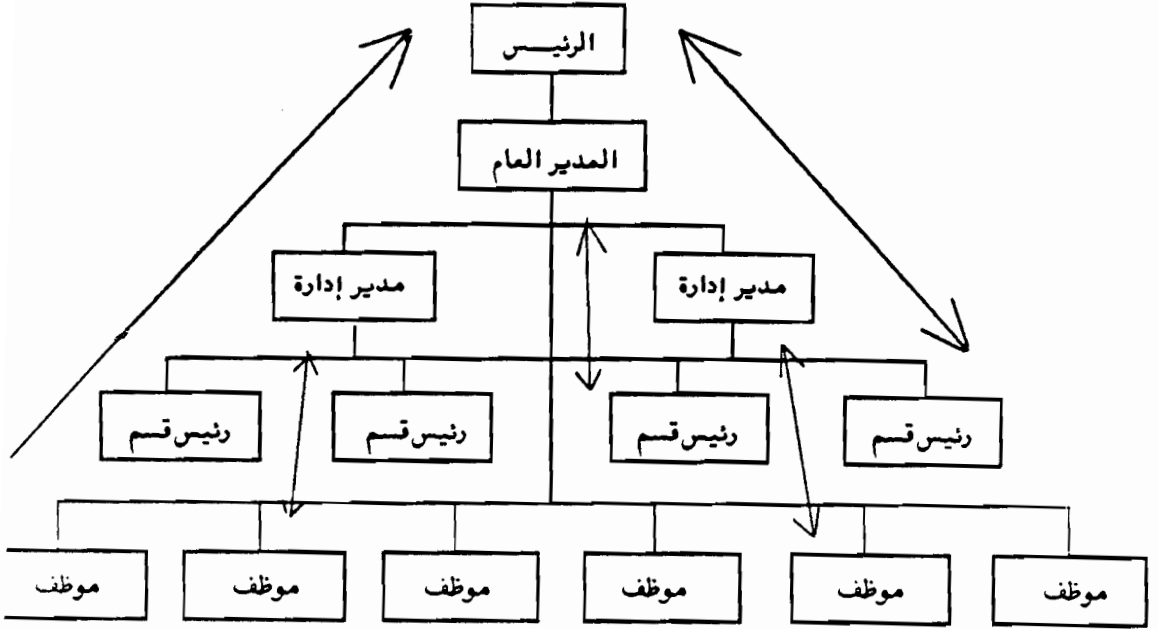
كما أنها قد تعود إلى الرئيس الإدارى نفسه إذا كان غير ديمقراطى ، يخلق أبواب المناقشة فى وجوههم ، ويتسم بالتسلط ، ويضيق بإتصالات المرؤوسين به .

ويوضح الشكل رقم (٢) صورة من هذه الإتصالات غير الرسمية التى تجرى دون التقيد بالتسلسل الوظيفى للهرم الإدارى للمنظمة .

(١) انظر بشأن هذه الاختلافات ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الإدارة العامة ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص : ٣٧٧ - ٣٧٨

(٢) Bernard GOURNAY; Introduction de la Science Administrative, Paris 1966, L.A.C. pp: 184-185.

شكل رقم (٢)



ب- التكامل بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي
 إذا كان التنظيم غير الرسمي يظهر في بعض الأحيان بصورة
 تسي إلى العمل في المنظمة الإدارية وتعرقل تحقيق أهدافها ،
 وأحياناً يمثل خطورة على المنظمة وأهدافها ، فإنه من الإنصاف القول
 بأنه ليس كل تنظيم غير رسمي سيئاً (١) .

فكثيراً ما ينشأ هذا التنظيم بشكل غير متعارض مع أهداف
 المنظمة بل ومتوافق مع هذه الأهداف .

ولهذا ، فإن الإتجاه الحديث في الإدارة العامة لا ينظر بقلق إلى
 التنظيم غير الرسمي ويعتبره مكتمل للتنظيم الرسمي في جوانب
 عديدة ، وهذا يحقق صالح المنظمة ويساعد على تحقيق أهدافها .

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية على خليل ، السلوك الإداري ،
 المرجع السابق ، ص : ٧٥ .

كما ينظر هذا الإتجاه إلى التنظيم غير الرسمى كمرآة عاكسة لعيوب التنظيم الرسمى ومعوقات تطبيقه ، بحيث يستفاد منه فى معالجة هذه العيوب ، والقضاء على هذه المعوقات عن طريق إعادة التنظيم .

كما أنه يوجد فى كل تنظيم رسمى مكان للحياة غير الرسمية للأفراد والجماعات بشكل يكمل النشاط الرسمى ، ويجعل كلا التنظيمين معتمدا على الآخر (١) .

كذلك ، فإن الرئيس الإدارى قد يستخدم السلطة غير الرسمية بجانب سلطته الرسمية الوظيفية فى تنفيذ كثير من القرارات التى تتطلب السرعة فى الإنجاز (٢) .

وأخيرا ، يتعين على قيادة المنظمة أن تعترف بالدور الذى يؤديه أعضاء التنظيم غير الرسمى ، عن طريق تعيين الأكفاء منهم فى المناصب المناسبة لهم عند خلوها ، أو إشراكهم فى عضوية اللجان الرسمية التى تشكلها المنظمة (٣) .

وبذلك ، يتضح لنا مما سبق أن التنظيم غير الرسمى قد لا يكون متناقضا بالضرورة مع التنظيم الرسمى ، بل انه من الممكن أن يكمله ، وأن يكون عوناً له فى سبيل انجاز أهداف المنظمة .

-
- (١) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٦٤ .
- (٢) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الإدارى ، المرجع السابق ، ص : ٧٦ .
- (٣) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع سالف الذكر ، ص : ٣٣٤ .

المبحث الرابع الحوافز المادية والدوافع المعنوية

تلعب الحوافز Icentives والدوافع Motives دورا بالغ الأهمية فى الحياة الإنسانية للعاملين فى المنظمات الإدارية .

ويستخدم فقهاء الإدارة العامة وأساتذة علم الاجتماع وعلم النفس الصناعى اصطلاحى الحافز والدافع كمترادفين ، سواء بالنسبة للحوافز المادية أو غير المادية ذات الطابع المعنوى .

وفى الحقيقة ، يصعب وضع حد فاصل بين النوعين ، لأنه إذا كان الأجر أو المرتب وملحقاته يعتبر حافزا ماديا يحقق الأمن الإقتصادي للعاملين ، فإنه فى النهاية يحقق لهم الأمن والإطمئنان النفسى .

وإذا كانت المكافأة التشجيعية تعبر عن التقدير المعنوى لمن يقوم بعمل متميز ، فإنها تعود عليه بعائد مالى فى نفس الوقت .

وسوف نعرض لدراسة هذه الحوافز والدوافع على أساس تقسيمها إلى حوافز مادية يغلب عليها الطابع المادى ، وأخرى معنوية يبرز فيها الجانب المعنوى بشكل واضح .
وسيكون ذلك فى المطلبين التاليين .

المطلب الأول الحوافز المادية

تتضمن الحوافز المادية كل ما يعود على العاملين فى المنظمة بعائد مادى ، سواء بطريق مباشر كالأجور ، والمرتبات ، والعلاوات ، والمعاش ، والتعويض عن الأضرار ، والمكافآت ، والمشاركة فى

الأرباح . أو بطريق غير مباشر كتوفير وسائل نقل العاملين ، أو تقديم وجبات غذائية بأثمان زهيدة ، أو إنشاء دور حضانة لأطفالهم .

وتشبع هذه الحوافز المادية الإحتياجات الأساسية للحياة الإنسانية للعاملين من طعام وكساء ، ومسكن ، وعلاج ، وغير ذلك من الحاجات البشرية .

وهذه الحاجات الأساسية يطلق عليها بعض أساتذة علم النفس الحاجات الفسيولوجية الأساسية ، ويضعونها على رأس قائمة تتكون من خمسة أنواع من الحاجات الإنسانية (١) .

أما الأنواع الأربعة الأخرى ، فتدخل فى طائفة الحاجات المعنوية كما سنرى .

وسوف نتناول فيما يلى الراتب أو الأجر وملحقاته من جهة ، والحوافز المادية الأخرى من جهة أخرى .

أولا الأجر وملحقاته

يأتى الأجر أو الراتب العادل - بطبيعة الحال - فى أول الحوافز المادية للعاملين فى المنظمات الإدارية ، حيث تختلف طرق تحديده من منظمة إلى أخرى .

فقد يتم تحديد الأجر على قدر العمل أو الإنتاج ، وقد تحدد قيمته على أساس الوقت الذى يستغرقه العمل .

(١) حدد الأستاذ ماسلو هذه الأنواع الخمسة فى كتابه ،

A.H. MASLOW; Theory of Human Motivation, New York, 1946, pp :

22 - 48.

كما يمكن تحديد الأجر على أساس الأقدمية فى العمل ، أو على أساس الحاجة .

فبالنسبة للطريقة الأولى ، فإنها تساعد على بذل أقصى طاقة لدى العاملين لتحقيق أعلى إنتاج ممكن ، ولكن ذلك ليس مؤكداً . إذ قد يعتمد العمال إلى وضع سقف معين للإنتاج حتى لا يضار زملائهم .

كما أن هذه الطريقة لا تناسب كبار السن الذين يقل إنتاجهم بشكل واضح عن الآخرين .

وتجد الطريقة الثانية ترحيباً من كبار السن أو العاملين ذوو الخبرة المحدودة ، إذ أنها تضمن حضور العاملين خلال ساعات محددة ، ولكنها لا تساعد على رفع الكفاءة الإنتاجية .

أما الطريقة الثالثة ، فإنها وإن كانت تراعى الخبرة ومدة الخدمة ، وهذا يكون فى صالح كبار السن من العاملين ، إلا أنها لا تجذب من هم فى سن الشباب الذين يريدون العمل فى ظل نظام يقدر الطاقة والقدرة على الإنتاج .

وأخيراً ، فإن ربط الأجر بالحاجة لا يشجع على الابتكار ، ولا يصلح كباعث لزيادة الطاقة فى العمل وبالتالي زيادة الإنتاج .

ولهذا ، فإن المنظمات الإدارية تلجأ فى الوقت الحاضر إلى طريقة معينة لتلافي العيوب التى تنشأ عن الطرق السابقة ، وذلك بتحديد راتب أو أجر أساسى للعاملين المتساويين فى نوع العمل ، ثم يدفع أجر اضافى لكل من يزيد عمله أو إنتاجه عن مستوى معين . (١)

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الإدارى ، المرجع السابق ، ص : ١٦٠ وما بعدها .

- ولكى يتحقق رضا العاملين عن أجورهم وملحقاتهم التى تمثل دخولهم يتعين أن تتحقق فيه الشروط الآتية ،
- ١ - العدالة النسبية ، بحيث لا يختلف الأجر الذى يعطى لوظيفة عن الأخرى ، إلا إذا كان هناك ما يبرر ذلك .
 - ٢ - زيادة الدخل الإجمالى الذى يحصلون عليه كلما زاد الجهد الذى يبذلونه .
 - ٣ - زيادة الدخل الإجمالى الذى يحصلون عليه كلما زادت مدة خدمتهم فى العمل ، وكذلك كلما زادت أعبأؤهم العائلية .
 - ٤ - زيادة الدخل الإجمالى لهم مع كل زيادة للدخل الصافى الذى تحققه المنظمة (١) .

ثانيا الحوافز المادية الأخرى

توجد حوافز مادية مباشرة أخرى بالإضافة إلى الأجر وملحقاته ، تتمثل فى المعاش ، والتعويض عن إصابة العمل ، والبدلات ، وإشراك العاملين فى الأرباح .

وتحرص المنظمات الإنتاجية على إشراك العاملين فى الأرباح عن طريق توزيع جزء من أرباحها السنوية الصافية ، لكى تشعرهم بتقديرها لجهودهم التى ساهمت فى تحقيق هذه الأرباح .

وترمى هذه المنظمات من وراء إشراك العاملين فى أرباحها إلى تحقيق عدة أهداف يتجلى أهمها فى اقناع العاملين فيها بأن زيادة دخولهم يتحقق عن طريق زيادة الأرباح السنوية الصافية للمنظمة ، ولذلك يتعين عليهم بذل أقصى ما لديهم من جهد وطاقة لتحقيق هذه الزيادة ، هذا من ناحية .

(١) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، بدون تاريخ ، ص : ٤٧٧ - ٤٧٨ .

ومن ناحية أخرى ، تستهدف المنظمات الإنتاجية من إشراك العاملين فى الأرباح إلى تنمية الوعى لديهم ، لكى يشعر كل واحد منهم أن جهوده تساهم فى زيادة دخله ودخل الآخرين كذلك .

وبذلك ، يدرك كل منهم ضرورة العمل لخدمة الجماعة ، وتحقيق مصالحها المشتركة ، بجوار تحقيق مصلحته الخاصة (١) .

ويتم حساب نصيب العاملين فى الأرباح إما على أساس نسبة مئوية معينة من صافى الربح الذى تحققه المنظمة ، أو على أساس نسبة مئوية من المرتبات تخصم من صافى الربح (٢) .

المطلب الثانى الدوافع المعنوية

اهتم رواد الحركة الإنسانية بالدوافع المعنوية للعاملين ، حيث أوضح شيلستر بارنارد أن الرئيس الإدارى اليقظ هو الذى يستخدم الدوافع الإيجابية للحصول على أحسن مجهودات موظفيه ، ولا يوقع العقوبات إلا فى سبيل المحافظة على النظام .

وبين أن هناك أنواعا عديدة من الدوافع التى تؤدى إلى بذل الجهد الممتاز تشمل الدوافع الشخصية المادية ، والشخصية غير المادية (كفرصة الترقى مثلا) ، والظروف الطبيعية المحيية وأفعال الخير المثالية ، وكذلك الدوافع الإدارية المتمثلة فى تألف الجماعة وجاذبيتها ومواءمة الظروف فى التنظيم ، وإعطاء الفرصة لزيادة المساهمة فى أعمال المنظمة .

(١) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، المرجع السابق ، ص : ٤٧٩ - ٤٨٠ .
(٢) الدكتور عاطف عبيد ، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، ذات المرجع السابق ، ص : ٤٨٠ .

ولا تمثل المكافآت المالية إلا مركزا منخفضا فى قائمة الدوافع ، ويعتبر أنها استنفدت أقصى فائدتها إلا فى حالة قلة من الأفراد يعيشون على مستوى الكفاف .

ويحدد بارنارد الدوافع الشخصية غير المادية فى إعطاء الفرصة للحصول على الإمتياز والمكانة والسلطة ، والإتصاف بالنجاح ، والإحترام الذاتى ، وهذه هى التى لها الوزن الأكبر . وأيضا التفاخر بالمهارة الحرفية ، والتواؤم مع الجماعة ، والإحساس بالتفانى فى الجماعة (١) .

وساهم أوردواى تيد فى هذا المجال فى كتابه " فن الإدارة " الذى اشرنا إليه سلفا ، حيث بين أن للعناصر الإنسانية نوعان من الإهتمام ، داخلى يتمثل فى التوحد أو الذاتية فى النصوصخارجى يظهر فى ربط الذات بما يحيط بها بنجاح . وأوضح تيد أن المبدأ الأساسى الذى يحكم ذلك ، هو أن الفرد يسعى للحصول على الرضا فى اتجاهين فى وقت واحد ، داخلى وخارجى ، وأن الإختيار والموازنة بين هذين الإتجاهين يختلفان من شخص إلى آخر (٢) .

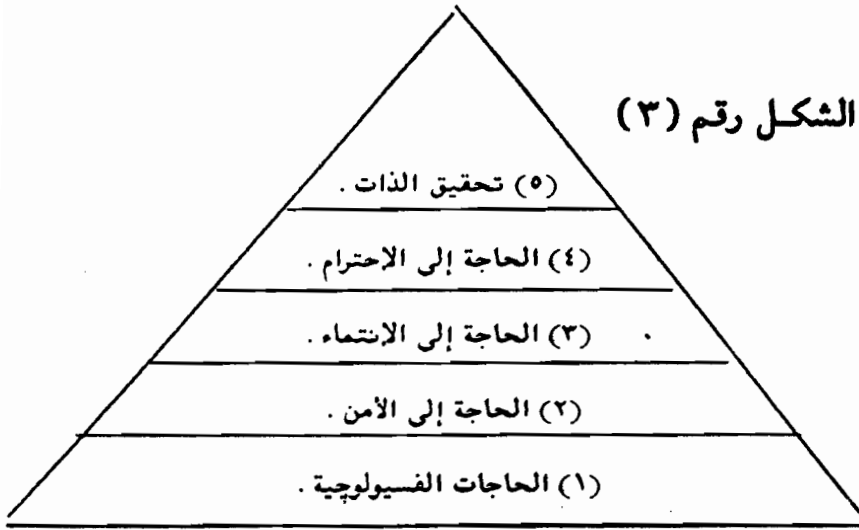
وبعد ذلك جاء إبراهيم ماسلو A. H. MASLOW أستاذ علم النفس ليضع القائمة الشهيرة بالحاجات الإنسانية الأساسية التى تعتبر حوافز ودوافع جوهرية للعاملين على النحو التالى ،

- ١ - الحاجات الفسيولوجية .
Physiological needs.
- ٢ - الحاجة إلى الأمان .
Safety need.
- ٣ - الحاجة إلى الإنتماء .
Belongingness need.
- ٤ - الحاجة إلى الإحترام .
Esteem need.
- ٥ - الحاجة إلى تحقيق الذات .
Self actualization need.

(١) مارشال ديموك، وجلاديز ديموك، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٥٢ - ٥٥٣ .
(٢) مارشال ديموك وزميلاه ، ذات المرجع السابق ، ص : ٤٥٣ - ٤٥٤ .

وأوضح ماسلو أن الإنسان راغب إجتماعى ، ترتبط دوافعه بما
بعضه من حاجات ، بحيث تكون الحاجات التى لم يتم إشباعها بعد
هى التى تعتبر دوافع له وتؤثر فى سلوكه ، أما الحاجات التى تم
إشباعها فتخرج من نطاق الدوافع ، هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ، تتدرج حاجات الإنسان تدرجا هرميا على
النحو السابق ذكره ، فيبدأ الإنسان بالنوع الأول من الحاجات ، فإذا
ما تم إشباعها تظهر الحاجات الأخرى التى لم يتم إشباعها وتؤثر
فى سلوكه ، وهذا ما يوضحه الشكل رقم (٣) .



ويترتب على ذلك أن إشباع الحاجات لا يتم إلا وفقا لترتيبها
فى التدرج الهرمى ، ولا يحدث أن يقفز الإنسان من الحاجات
الفسيولوجية إلى الحاجة إلى تحقيق الذات بدون إشباع الحاجات
الأخرى السابقة فى الترتيب ، وهى الحاجة إلى الأمن ، والانتماء ،
والاحترام (١) .

(١) بشأن نظرية ماسلو فى الدوافع المرتكزة إلى الحاجات الأساسية
للإنسان راجع ، الدكتور محمد على شهاب ، السلوك الإنسانى فى التنظيم
، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة سنة ١٩٧٥ ، ص : ١٤٤ وما
بعدها .
وانظر كذلك ، الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك
الإدارى . المرجع السابق ، ص : ١٥٢ وما بعدها .

ويوضح أساتذة الإدارة العامة المهمتين بدراسة الدوافع المعنوية
أن هذه الدوافع تؤدي إلى ارتفاع الروح المعنوية للعاملين بشكل
كبير نتيجة رضائهم عن أعمالهم ، بحيث تؤدي في النهاية إلى نجاح
المنظمة في تحقيق أهدافها وازدهارها (١) .

- ويتجلى ارتفاع الروح المعنوية في عدة مظاهر منها ،
- ١ - اختفاء الصراع بين العاملين .
 - ٢ - تماسك العاملين في تحقيق هدف مشترك .
 - ٣ - قدرة الأفراد على مواجهة المشاكل والأزمات والتكيف مع الظروف المتغيرة .
 - ٤ - زيادة الإنتاج وارتفاع جودته .
 - ٥ - قلة التغيب عن العمل أو التأخير عن مواعيد الحضور .
 - ٦ - انخفاض معدل الحوادث .
 - ٧ - انخفاض معدل الشكاوى والتظلمات (٢) .

وهناك عدة تقسيمات أخرى لحاجات الإنسان ، منها تقسيم
الأستاذ واتكو الذي يقترب من تقسيم ما سلو السابق ، ويتضمن
الحاجات التالية ،

- ١ - الحاجات الطبيعية .
- ٢ - الحاجة إلى الأمان .
- ٣ - الحاجة إلى التملك والحب .
- ٤ - الحاجة إلى الإحترام .
- ٥ - الحاجة إلى الشعور بأن شخص مشغول في المجتمع (٣) .

(١) راجع الفصل السابع والمشرون من كتاب الإدارة العامة لمارشال ديموك
وجلاديز ديموك ولويس كوينج السابق الإشارة إليه ، المعنون ب : الدافع
والروح المعنوية ، ص : ٥٢٨ وما بعدها .

ويعرف الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا الروح المعنوية
بانها ، الحالة النفسية والذهنية التي تعبر عن نفسها بالولاء للمنظمة
والإخلاص في العمل ، والحماسة والتعاون . راجع مؤلفهما ؛ أصول الإدارة
العامة ، السابق ذكره ، ص : ٦٣٣ .

(٢) الدكتور عادل حسن ، العلاقات الإنسانية وإدارة الأفراد ، المرجع
السابق ، ص : ١٦٧ .

(٣) الدكتور عادل حسن ، العلاقات الإنسانية وإدارة الأفراد ، ذات المرجع
السابق ، ص : ١٧٤ .

وتوجد كذلك نظرية فردريك هيرزبيرج F. HERZBERG الخاصة
بالعوامل الدافعة Motivation والعوامل الوقائية Hygiene (١).

وقد حدد هيرزبيرج العوامل الدافعة على النحو التالي ، (٢)

- | | |
|-------------------|---------------------|
| Recognition. | ١ - الاعتراف . |
| Achievement. | ٢ - الإنجاز . |
| Advancement. | ٣ - التقدم . |
| The work it self. | ٤ - العمل نفسه . |
| Responsibility. | ٥ - المسؤولية . |
| Personal growth. | ٦ - التطور الشخصي . |

وسوف نعرض بإيجاز الحاجات الأربع التى تمثل الدوافع
المعنوية فى تقسيم ماسلو السابق عرضه ، وهى ، الحاجة إلى الأمن
، والحاجة إلى الإنتماء ، والحاجة إلى الاحترام ، وتحقيق الذات .

أولا الحاجة إلى الأمن

تعتبر الحاجة إلى الأمن والاستقرار فى العمل الوظيفى ،
والإطمئنان إلى المستقبل أهم الحاجات المعنوية للعاملين فى
المنظمات الإدارية المختلفة .

(١) شرح هيرزبيرج هذه النظرية فى مؤلف مشترك مع زميله هو ،

F. HERZBERG & B. MAUSNER, and SYNDERMAN, the
motivation to work, New York, Jhon Wiley & Sons, 1959.

(٢) راجع فى شرح هذه النظرية ، الدكتور محمد على شبيب ، السلوك
الانسانى فى التنظيم ، المرجع السابق ، ص : ١٥١ وما بعدها .
والدكتور مهدى حن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة
، المرجع السابق ، ص : ٥٦ وما بعدها .

وتتنوع العوامل التي توفر الشعور بالأمن ، منها الأجر وملحقاته الذي يوفر الأمن الإقتصادي وبالتالي الإطمئنان النفسى ، والحماية من مخاطر العمل الغير متوقعة التي توفر له الأمن النفسى

وكذلك الإطمئنان من ناحية الحصول على الحق فى الترقية Promotion على قدم المساواة مع الآخرين والحصول على الإجازة المناسبة من العمل ، وعدم الفصل التعسفى من العمل ، وإمكانية استخدام حق الدفاع عند اتخاذ إجراءات تأديبية (١) .

كما يحتاج الموظف إلى معرفة نطاق عمله وحدود سلطته ومسئوليته حتى يعمل فى هدوء واطمئنان ، ويؤدى واجباته على النحو المطلوب دون خروج على نطاق وظيفته أو خوف من المسؤولية

ويمثل الرئيس مصدر اطمئنان كبير للموظف ، الذى يلتجأ إليه طالبا الرأى والمشورة ، ويعرض عليه ما قد يقابله من مشاكل ليأخذ منه النصيح والتوجيه نحو تحقيق أهداف المنظمة (٢) .

ثانيا الحاجة إلى الإنتماء

يحتاج كل من يعمل فى منظمة إدارية إلى الشعور بأنه ينتمى إلى الجماعة التى تكون هذه المنظمة ، وأن له كيانا ذاتيا داخل هذه الجماعة ، وأنها تقدر وجوده بينها .

هذا الإحساس بالإنتماء ينعكس على سلوك العلولين فى المنظمة ، ويظهر فى مدى حماسهم لعملهم وأقبالهم على الإنجاز والعمل بروح

(١) الدكتور سليمان الطماوى . مبادئ علم الإدارة العامة : المرجع السابق ، ص : ٥١٦ .
(٢) انظر فى هذا المعنى . الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكللا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٦٣٨ .

الفريق Team Work وفى سعيهم إلى تحقيق الأهداف المنشودة لمنظمتهم .

ويبرز هذا الشعور بالإنتماء أيضا فى علاقات العاملين ببعضهم كزملاء ، حيث تكون علاقات طيبة فى مجملها ، يسودها التفاهم والمودة ، ويغلفها مناخ من الثقة والإطمئنان (١) .

ثالثا

الحاجة إلى الإحترام وتحقيق الذات

مما لا شك فيه أن شعور الموظف أو العامل بإحترام الجميع له وتقديرهم لشخصه وعمله ، يوفر له اشباعا هاما لحاجته إلى الإحترام وتحقيق الذات ، ويمثل دافعا قويا نحو المزيد من العمل والإنجاز .

وتوجد وسائل عديدة يمكن بها منح الشعور بالإحترام وتحقيق الذات للعاملين فى المنظمات الإدارية المختلفة .

ويأتى تقدير التفوق والإعتراف بالتميز فى العمل فى مقدمة هذه الوسائل ، حيث تؤدى إلى دفع العاملين إلى العمل بروح معنوية عالية ، وإيجاد المنافسة بينهم فى الإنجاز ، والتسابق فى الخلق والابتكار .

ويتم ذلك عن طريق العلاوات الاستثنائية ، والمكافآت التشجيعية ، وجوائز التقدير ، وأنواط الجدارة ، ولوحات الشرف ، والاجازات الاستثنائية . (٢)

(١) انظر فى هذا المعنى ، الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، ذات المرجع السابق ، ص : ٦٣٨ .
(٢) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥١٧ .

كما يتحقق ذلك التقدير بواسطة منح كؤوس الإنتاج ،
والبعثات الدراسية ، والرحلات الترفيهية ، والتدريب ، والترقيات
الإستثنائية (١) .

المبحث الخامس الرقابة على العاملين

لا جدال فى ضرورة وجود رقابة فعالة فى كل منظمة إدارية لكى
تنجح فى الوصول إلى انجاز أهدافها التى تعمل من أجلها ، وحتى
يسود الإطمئنان ويرسخ الإعتقاد فى أذهان العاملين بأن قيادة
المنظمة تعمل على إثابة كل مجد فى عمله متميز فى إنجازه ،
ومجازاة من يسئ إليه أو يهمل فى أداءه .

إذ ان الغاية الأساسية للرقابة تتجسد فى الكشف عن
المخالفات القانونية والأخطاء الفنية ، أو القصور فى الأداء ، أو
الإهمال فى الإنجاز ، لكى تعمل قيادة المنظمة على تصحيح ما وقع
من أخطاء ، وتقويم ما حدث من إنحراف ، والعمل على تجنب وقوعها فى
المستقبل بالقضاء على أسبابها ، وتوجيه العاملين إلى تحسين
أدائهم لأعمالهم .

ولهذا ، فإن للرقابة اليوم أهمية كبيرة فى العملية الإدارية
بجميع عناصرها من تخطيط ، وتنسيق ، واتخاذ القرارات ، وكذلك
الإتصالات (٢) .

ولكن ما هو معنى الرقابة ؟ وبالأحرى ما هو تعريفها ؟

(١) الدكتور مختار حمزة والدكتورة رسمية خليل ، السلوك الإدارى ،
المرجع السابق ، ص : ١٥٧ .
(٢) راجع بشأن أثر كفاءة نظام الإتصالات فى المنظمة على نجاح الرقابة
، الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٦٣٠ وما
بعدها .

يعرف عالم الإدارة العامة الفرنسي هنرى فايول الرقابة بإعتبارها العنصر الخامس والأخير فى العملية الإدارية بأنها " التحقق من أن كل شئ قد تم طبقا للخطة التى اختيرت والأوامر التى أعطيت ، والمبادئ التى أرسيت ، بقصد توضيح الأخطاء والانحرافات حتى يمكن تصحيحها ، وتجنب الوقوع فيها مرة أخرى " (١) .

ويعرفها الأستاذ مارشال ديموك بأنها " الوسيلة التى تستطيع بها الرئاسة الإدارية أن تحدد هل الأهداف قد تحققت بكفاية وفى الوقت المحدد " (٢) .

بينما يحدد الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن معنى الرقابة فى أنها " عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها ، سواء فى ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه ، أن الانحرافات عن الإجراءات ، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم ، حتى تصحح ، وحتى لا تظهر مرة أخرى فى المستقبل (٣) . .

وبذلك نستطيع أن نحدد معنى الرقابة بأنها " التأكد من تنفيذ أهداف الخطة بأعلى كفاية ممكنة ، ومن صحة ومشروعية الأعمال الإدارية لتصحيح الأخطاء وتقويم الانحرافات " .

وتتنوع الرقابة على الإدارة العامة إلى رقابة خارجية ، وأخرى داخلية ذاتية . والرقابة الذاتية هى " التى تقوم بها الإدارة العامة بنفسها ، أو تتولاها إما بأجهزتها المتخصصة ، أو بما تصنعه من نظام يكفل مراجعة الخطوات أولا فأولا بحيث يمكن فى كل خطوة

(١) H. FAYOL; Administrative Industrielle et Générale, op.cit. P. 113.

(٢) مارشال ديموك وجلاديز ديموك ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٤٩٨ .

(٣) الدكتور عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ١٩٧٢ ، ص : ٢٧٥ .

تصحيح المسار ، أو تدارك الخطأ ، أو تجنب الخروج على الأهداف
" (١) .

وسوف ندرس مراحل الرقابة من جهة بوسائل الرقابة من جهة
ثانية بواخيرا بمواصفات النظام الرقابى الفعال .
وذلك فى المطالب الثلاثة التالية .

المطلب الأول مراحل الرقابة

توجد ثلاث مراحل أساسية لعملية الرقابة تتم بالتتابع هى :

- تحديد معايير الأداء .
- قياس الأداء .
- كشف أسباب انحراف نتائج الأداء عن المعايير ومعالجتها .

أولا معايير الأداء

تبدأ مراحل الرقابة بوضع مستويات أو معدلات الأداء وهى
المعايير التى يتم على أساسها قياس إنجازات العاملين فى المنظمة
الإدارية .

وتتضمن هذه المعايير وحدات عمل لقياس كمية العمل ومستواه ،
والزمن الذى يلزم لأدائه ، فهى محددة على أساس الكم والنوع والزمن .

(١) الدكتور أحمد السيد عوضين ، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها ،
دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، سنة
١٩٨٩ ، ص: ٣-٤ ، وكان صاحب البحث عضواً فى لجنة المناقشة والحكم
على الرسالة .

ويعرفها البعض بأنها " عملية أو جزء من عملية لا تقبل التقسيم إلى أجزاء أصغر فى التطبيق تحت ظروف الأداء السائدة " (١) .

وتقوم المنظمات الإدارية بتحديد وحدات عمل لقياس الأعمال المختلفة لكى تكون معدلات لتقييم أداء العاملين بها .

ومن الطبيعى أن تختلف هذه المعدلات من منظمة إدارية إلى أخرى ، تبعاً لنوع النشاط الذى تباشره كل منها ، ووفقاً لطبيعة الأهداف التى تريد تحقيقها .

ونظراً لأن الهدف من معدلات الأداء هو قياس نتائج الأعمال التى يتم انجازها على أساسها ، فمن الضرورى أن تكون هذه المعدلات واضحة وقابلة للتطبيق بسهولة ويسر حتى تنطبق عليها الصفة المعيارية .

ولهذا ، فإن وضع هذه المعايير يتم بسهولة فى مجال إدارة الأعمال التى يغلب عليها الطابع الصناعى والتجارى ، ولكنه يتسم بالصعوبة فى نطاق الإدارة العامة ، حيث يصعب تقييم نشاط العديد من الإدارات الحكومية لمعرفة مدى تحقيق هذا النشاط لأهدافه ، خاصة وأن معظم هذه الأنشطة تقوم بتقديم الخدمات (٢) .

فإذا أردنا وضع معدلات لقياس أعمال وزارة الداخلية - على سبيل المثال - فكيف يتم قياس عمل رجال الشرطة فى حماية المواطنين ؟

(١) مارشال ديموك وجلايز ديموك ، ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٠٣ - ٥٠٤ .
(٢) بشأن صعوبة وضع معايير للأداء فى الإدارات الحكومية ومحاولة التعلب عليها ، راجع ، الدكتور حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة ، القاهرة ، ١٩٧٩ - ١٩٨٠ ، ص : ١٥٣ ؛ الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٠٠ وما بعدها .

وما هي وحدة القياس أو معدل الأداء ؟ وما هي المعايير الموضوعية التي يمكن تطبيقها لمعرفة مدى تحقيق هذه الحماية ؟ (١) .

ورغم هذه الصعوبات ، فقد استمرت محاولات إخضاع أنشطة الإدارات الحكومية لأعمال القياس حتى تحقق النجاح في وضع وتطبيق معايير للقياس في مجالات متنوعة من أعمال الإدارة العامة ، على غرار المعايير التي وضعت في منظمات إدارة الأعمال الصناعية والتجارية .

فلقد وضعت مقاييس لكفاية الأداء لكثير من الإدارات الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية على مستوى الخدمة البلدية في أعمال الشرطة ، والحريق ، والتعليم ، والخدمة المكتبية ، والأشغال العامة .

كما حدث تطور بارز على المستوى الفيدرالي ساعد على تحقيقه نشوء ما يسمى بميزانية الأداء ، مما أدى إلى تطوير عدد من وحدات القياس لأعمال الهيئات العامة الناجحة (٢) .

ثانياً قياس الأداء

تأتى المرحلة الثانية المتمثلة في قياس الأداء ، عقب الإنتهاء من وضع معايير الأداء في المرحلة الأولى .

ويقصد بقياس الأداء ، مقارنة الأعمال والإنجازات التي تم القيام بها بمعدلات الأداء المحددة من قبل ، من أجل معرفة مستوى

(١) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، الدار المصرية الحديثة بالإسكندرية ، سنة ١٩٨١ ، ص : ٣٢١ .
(٢) راجع في ذلك ، مارشال ديموك وجلاديز ديموك ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٠٥ - ٥٠٦ .

إنجاز هذه الأعمال من حيث الكم والنوع والزمن الذى استغرقته ، أى إجراء تقييم موضوعى للأعمال .

وينتج عن هذه المرحلة معرفة مدى مطابقة الأعمال المنجزة لمعدلات الأداء ، ومدى الإختلاف بينهما .

وتتوقف دقة النتائج المستخلصة من المقارنة السابقة ، وصحة التقييم للأعمال والمنجزات على المرحلة السابقة ، أى على مدى سهولة ووضوح معايير الأداء التى تم تحديدها فى المرحلة الأولى .

ولهذا ، فإنه يتعين على الرؤساء الإداريين أن يأخذوا بعض تقارير الأداء المقدمة إليهم بالحيلة والحذر ، وألا يفترضوا فيها الدقة المتناهية (١) .

ثالثاً

كشف أسباب الانحراف ومعالجتها

يترتب على إنجاز المرحلة الثانية المتمثلة فى قياس الأداء وتقييم الأعمال معرفة الفرق بين مستوى الأعمال التى أنجزت ومعدلات الأداء التى حددت . ومن هنا تبدأ المرحلة الثالثة كنتيجة طبيعية لما سبق ، وتتضمن خطوتين متتاليتين ، تتمثل الخطوة الأولى فى الكشف عن درجة الانحراف ، أو المخالفة بين الأعمال المنجزة والمعدلات المحددة ، وأسباب هذا الانحراف .

إذ يتعين على سلطة الرقابة المختصة فى المنظمة الإدارية أن تكشف عن الانحرافات والمخالفات التى أدت إلى عدم مطابقة الأعمال والإنجازات لمعدلات الأداء ، من ناحية .

(١) الدكتور مهدي حسن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، بالمرجع السابق ، ص : ٢٠٦ - ٢٠٧ .

وأن تحدد - من ناحية أخرى - أسباب وقوع هذه الانحرافات وتلك المخالفات ، وتحليل دوافعها ، وتحليل العوامل التي ساعدت على حدوثها ، حتى يمكن علاجها (١) .

أما الخطوة الثانية ، فتكون معالجة أسباب الانحراف والقصور الذي وقع ، وتصحيح الأخطاء والمخالفات التي اكتشفت ، وإصلاح العيوب وإزالة العوامل التي أدت إلى حدوثها .

وهذا هو الإتجاه الحديث في الرقابة ، الذي أدى إلى تطورها وتحويلها من مفهوم الضبط والمنع والإتجاه السلبي ، إلى الرقابة الإيجابية البناءة التي لا تقف عند مجرد اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التي حدثت ، وإنما البحث عن أسبابها وكيفية تجنب وقوعها في المستقبل ، وتوجيه القائمين على العمل إلى أفضل الطرق لأداء الأعمال (٢) .

وهكذا ، فإنه بناء على النتائج التي تبرزها المرحلة الثالثة والأخيرة من مراحل الرقابة تتحرك القيادة الإدارية لإتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح مسار العمل في المنظمة ، واقتلاع جذور الانحرافات ، وإزالة أسباب المخالفات .

فقد تؤدي هذه النتائج إلى إجراء عملية إعادة التنظيم في المنظمة ، أو إجراء تعديلات أساسية في شبكة الإتصالات بالمنظمة ، أو تبني وسائل أخرى للتنسيق بين إدارتها .

(١) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٢٥ .

(٢) الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٩ .

ويبرز الجانب الإنساني في هذه المرحلة من الرقابة في مكافأة العاملين الممتازين ومنحهم ما يستحقونه من تقدير وتكريم ، وإنزال العقاب على كل من يقصر في أداء الواجب أو يهمل في عمله . وذلك حتى يتضح للجميع أن الرقابة تهدف إلى إثابة المجتهد في نفس الوقت الذي تعاقب فيه المسيء ، أي عدالة الرقابة .

المطلب الثاني وسائل الرقابة

توجد عدة وسائل للرقابة على العاملين في المنظمات العامة الإدارية ، يتجلى أهمها في الميزانيات التقديرية من جهة ، والتقارير من جهة ثانية ، والتفتيش وأخيرا ، الملاحظة .

أولا الميزانيات التقديرية

تعتبر الميزانية التقديرية أقدم الوسائل الرقابية ، حيث تعبر الأرقام عن النفقات والإيرادات المتوقعة لفترة زمنية مستقبلية ، وتتيح الفرصة للتعرف على أبواب الإنفاق ومصادر الإيرادات (١) .

وتعد الميزانية التقديرية أداة للتخطيط من ناحية ، وللرقابة من ناحية أخرى .

إذ تستخدم الميزانية التقديرية في المساعدة على إجراء المقارنة والقياس بين الأهداف المحددة والأعمال التي تمت لمعرفة مقدار ما تحقق ، وتقييم ما تم من انجاز .

(١) الدكتور مهدي حسن زويلف والدكتور محمد قاسم القريوتي ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٢٠٩ .

وتفرض الميزانية - كأداة للرقابة - حدودا معينة للإففاق بخلاف ما اضطر الإدارى إلى تخطى مخصصات الميزانية فيتمين عليه أن يقدم مبررات قوية لكى يطلب إتمادات إضافية .

وفى هذه الحالة سوف يتعرض للإنتقاص لعدم الدقة فى التنبؤات وفى التخطيط الضعيف .

كما أنه سوف يتعرض للإنتقاص كذلك إذا لم يتمكن من صرف كل المخصصات المقررة فى الميزانية ، على أساس القصور فى العمل والفشل فى صرف الموارد المخصصة فى الميزانية (١) .

ثانيا التقارير

تستعمل التقارير كوسيلة فعالة للرقابة على انجازات العاملين فى المنظمات الإدارية ، حيث تستطيع القيادة الإطلاع على كيفية إنجاز الأعمال طبقا للخطة المحددة ، والسياسات الموضوعية ، ومعرفة المستوى الفعلى لأداء العاملين .

وتساعد التقارير على تحقيق التنسيق بين الإدارات المختلفة للمنظمة ، كما أنها وسيلة هامة للإتصال ونقل البيانات والمعلومات (٢) .

ويتعين أن تقدم التقارير إلى رؤساء الوحدات والإدارات والأقسام حتى يتم وضعها أمام القيادة العليا للمنظمة بصفة منتظمة ، لكى تستطيع الأخيرة رؤية سير العمل بوضوح ، وتقدير مدى تطابقه مع

(١) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ،

ص : ٣٠٩ .

(٢) الدكتور أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، ص : ٦٢٩ .

خطة المنظمة ، ومعرفة درجة التحسن في أداء العاملين ، ومعالجة ما تكشف عنه التقارير من عيوب وأخطاء .

ونظرا لأن التقارير الإدارية تعتبر أهم وسائل الرقابة فيجب أن تكون دقيقة فيما تتضمنه من بيانات ، وصحيحة فيما تحتوي عليه من معلومات ، وأن تكون على درجة كبيرة من الوضوح في تحليل البيانات والمعلومات ، لكي تصل في النهاية إلى تحديد الاستنتاجات ووضع التوصيات .

ثالثا التفتيش

يجرى التفتيش على المصالح والوحدات والأقسام الإدارية بواسطة الإطلاع على السجلات والبيانات ، وفحص الوثائق والأوراق ، لمتابعة سير الأعمال من الناحية الموضوعية الفنية ، وكذلك من ناحية سلامة إجراءاتها (١) .

ويهدف التفتيش إلى بيان مستوى الأداء في الأعمال ، ومدى تحقق الأهداف ، والكشف في النهاية عما قد يكون قد حدث من انحرافات ومخالفات لتحديد المسؤولين عن حدوثها .

ويأخذ التفتيش عدة أشكال . فمن حيث توقيت إجرائه قد يكون دوريا منتظما أو فجائيا ، ومن جهة مداه أو نطاقه قد يكون كليا أو جزئيا .

(١) الدكتور محمدرفعت عبد الوهاب ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص

وأخيرا ، قد ينحصر التفتيش فى الإجراءات الشكلية ، أو يتركز فى الناحية الموضوعية ، كما قد يهتم بالناحية المالية أو الفنية (١) .

رابعاً الملاحظة

تستخدم الملاحظة الشخصية كوسيلة هامة للرقابة فى الوحدات الحكومية ، خاصة فى المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم التى لا تهدف إلى الربح (٢) .

إذ يقوم الإدارى أو المشرف بملاحظة المرؤوسين الخاضعين لإشرافه من ناحية عملهم ، والطرق المستخدمة فى العمل ، والنتائج التى تم التوصل إليها .

وقد استخدمت هذه الوسيلة بنجاح فى مراجعة الحسابات ، بحيث تتضمن هذه المراجعة الجانب المالى والمحاسبى ، وأيضا طريقة الأداء ، والخطط والسياسات .

ويتعين على المراجع فى هذه الحالة أن يظهر الأخطاء ، ويبين نقاط الضعف ووجوه الإهمال ، ويقترح الحلول المناسبة بناء على ما قام به من دراسة وتحليل (٣) .

(٢) الدكتور ابراهيم درويش ، الإدارة العامة فى النظرية والممارسة ، المرجع السابق ، ص : ٥٩٣ - ٥٩٤ .
(٢) الدكتور مهدى زويلف والدكتور قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٢١٣ .

(٣) الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٣٠٦ - ٣٠٧ .

المطلب الثالث مواصفات النظام الرقابى الفعال

توجد مواصفات معينة يجب أن تتوافر فى أى نظام للرقابة حتى يصبح نظاما رقابيا فعالا ، قام أساتذة الإدارة العامة بتحديدما (١) .

وسوف نعرض بإيجاز لهذه المواصفات فيما يلى :

أولا السهولة والوضوح

يتصف النظام الرقابى الناجح بالسهولة والبساطة والوضوح ، لكى يمكن فهمه والإستجابة لمتطلباته من جميع العاملين فى المنظمة .

إذ يجب ألا يتسم نظام الرقابة المعمول به بالتعقيد أو الغموض الذى يؤدى إلى عدم الفهم ، وبالتالي ضياع الجهد المبذول فى تطبيقه .

ثانيا الإقتصاد فى التكاليف

يتعين أن يكون نظام الرقابة المطبق نظاما اقتصاديا قليل التكاليف حتى ينطبق عليه وصف النظام الجيد .

(١) راجع بشأن هذه المواصفات ؛ الدكتور حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ١٥٢ - ١٥٣ الدكتور أنور أحمد رسلان الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٢٤٩ وما بعدها ؛ الدكتور مهدي زويلف والدكتور قاسم القريوتى ، مبادئ الإدارة ، المرجع السابق ، ص : ٢٢١ وما بعدها .

فلا توجد فائدة من وضع نظام للرقابة يحتاج إلى نفقات ومجهودات كبيرة ، بالنسبة لعمليات قليلة الأهمية ، أو من أجل تطبيقه في منظمة صغيرة الحجم (١) .

ثالثا

التوافق مع طبيعة النشاط

مما لا شك فيه أن نظام الرقابة الفعال يجب أن يتوافق ويتلاءم مع طبيعة النشاط الذي تقوم به المنظمة ، ومع ظروف ومقتضيات العمل بها .

فمن الطبيعي أن يختلف نظام الرقابة الموضوع للمسائل المالية عن نظيره المقرر للشؤون التعليمية مثلا في وزارة للتعليم .

كما أن نظام الرقابة الذي يطبق في وزارة الداخلية يختلف عن النظام المتبع في وزارة الخارجية ، حيث أن التباين والاختلاف واضحان بالنسبة للنشاط في الأولى عن الثانية .

رابعا

المرونة

يجب أن يكون نظام الرقابة مرنا حتى يمكن اعتباره نظاما فعالا .

ويقصد بالمرونة القدرة على مواجهة المتغيرات في ظروف العمل ، والقابلية للتعديل للتواءم مع هذه الظروف .

(١) الدكتور حسن أحمد توفيق ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٥٢ .

وهذا يعنى بعد النظام الرقابى عن الجمود وعدم الإستجابة للظروف المتغيرة ، حتى لا يصبح عقبة كأداء فى طريق تحقيق أهداف المنظمة .

خامساً التوقيت المناسب

لا جدال فى أن ممارسة الرقابة فى الوقت المناسب مسألة هامة لانجاح النظام الرقابى ، وحتى يتحقق الهدف من وضعه .

ومن أجل ذلك ، يتعين على القائمين على الرقابة مراعاة أهمية الوقت كعامل حاسم فى انجاح مهمتهم ، حتى يمكن تلافى العيوب ، وإصلاح الأخطاء قبل حدوث المخالفات ووقوع الانحرافات ، أو كحد أدنى قبل تضخمها .

لأن التأخر فى اكتشاف هذه العيوب والأخطاء بعد وقوعها وإحداثها لأثارها الضارة سيكون عديم الجدوى .

سادساً التمكين من الإصلاح

يتصف نظام الرقابة الجيد بتمكينه لسلطة الرقابة من تحديد طرق الإصلاح ، ووضع أساليب التصحيح للأخطاء والعيوب التى تم اكتشافها .

وذلك ، لأن الغاية من عملية الرقابة ليس مجرد اكتشاف الانحرافات والمخالفات ، وإنما العمل على تقويمها ، وتلافى حدوثها فى العمل مستقبلاً .

سابعا إشتراك العاملين فى وضع نظام الرقابة

يتجلى الجانب الإنسانى فى هذا المجال فى وضع نظام الرقابة للمنظمة الإدارية بالاتفاق مع كل من يعينهم الأمر ، أى الرؤساء الذين سوف يطبقونه ، والعاملين الذين سيطبق عليهم النظام لقياس أدائهم (١) .

إذ يجب على القيادة الإدارية أن تسعى إلى إتاحة الفرصة لجميع الذين يهتمون ببرنامج الرقابة لمناقشته وإبداء وجهة نظرهم فيه ، وإنتقاده ، حتى يتقبلوه عقليا وعاطفيا ، ويقتنعوا بعدالة معاييره قبل أن يدخل مرحلة التطبيق .

وذلك ، لأن التقبل العام للنظام من جميع العاملين أمر هام ، لا غنى عنه لتحقيق النجاح لهذا النظام الرقابى ، ولكى يقيسوا به تقدمهم فى عملهم ، ويحسنوا من أدائهم ، ويزيدوا من زهمهم بعملهم (٢) .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٢٨٨ .

(٢) مارشال ديموك وجلاديز ديموك ولويس كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : ٥٠٢ .

خاتمة البحث

أهمية الجانب الإنساني للإدارة العامة

استهدف هذا البحث دراسة الجوانب الإنسانية المختلفة ، وابرز أهميتها فكريا وتطبيقا ، سواء فى الإدارة العامة الإسلامية ، أو فى الإدارة العامة الحديثة ، وذلك فى فصلين متوازنين .

فى الفصل الأول الخاص بإنسانية الإدارة العامة الإسلامية ، أبرزنا الجذور الإنسانية للإدارة العامة الإسلامية فى القرآن الكريم وفى السنة النبوية الشريفة ، وكان ذلك فى المبحث الأول .

وعرضنا فى المبحث الثانى لمساهمة الفكر الإدارى الإسلامى فى الجانب الإنسانى ، بالقاء الضوء على ما قدمه أبرز المفكرين فى هذا المضمار .

وحرصنا على بيان دور الإعتبارات الإنسانية فى اختيار القادة والولاء وعمال الإدارة العامة الإسلامية فى المبحث الثالث ، سواء بالنسبة للقاعدة الإسلامية العامة فى الإختيار ، أو فى كيفية اختيار هؤلاء القادة والولاء والعمال .

كما أوضحنا فى المبحث الرابع مدى ما حققته الإدارة العامة الإسلامية من رعاية لعمالها ، فى الأجور العادلة ، وفى كفالة حاجاتهم الإنسانية الأساسية .

وفى المبحث الخامس والأخير ، عالجتنا كيفية مراقبة العمال ومحاسبتهم فى الإدارة العامة الإسلامية ، فى السنة النبوية الشريفة وفى عصر الخلفاء الراشدين .

أما الفصل الثانى فقد درسنا فيه الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة ، وكان ذلك فى خمسة مباحث كذلك .

فعرضنا فى المبحث الأول لما قدمه رواد الحركة الإنسانية من أفكار ومبادئ كانت بمثابة الأساس الذى شيدت عليه الجوانب الإنسانية فى الإدارة العامة الحديثة .

وأوضحنا بعد ذلك أثر الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية سواء بالنسبة لتحديد مفهوم القيادة الإدارية ، أو فى القيادة الديمقراطية .

وخصصنا المبحث الثالث للبحث فى موضوع التنظيم غير الرسمى ، بإعتبار أنه يجسد العلاقات الإنسانية التى تقوم خارج نطاق التنظيم الرسمى ، من حيث تحديد ماميته وأشكاله ، وبيان مصادره ، والقائه الضوء على أهميته وعلاقته بالتنظيم الرسمى .

وعالجنا فى المبحث الرابع موضوع الحوافز المادية والدوافع المعنوية التى تتمثل أساسا فى الحاجة إلى أجر عادل وتعويضات مادية ومعاش يضمن مستقبل الحياة ماديا ، والحاجة إلى الأمن والإنتماء والإحترام وتحقيق الذات معنويا .

وخصصنا المبحث الخامس والأخير لدراسة الرقابة على العاملين من الناحية الإنسانية ، حيث عرضنا لمراحل الرقابة المختلفة ، ثم لوسائل الرقابة ، وأخيرا ، حددنا مواصفات النظام الرقابى الفعال الذى يكشف عن العيوب ويعالجها ، ويبين أخطاء العاملين ويصححها .

- وفى كل ما تقدم من موضوعات كان اهتمامنا منصباً على إبراز الإعتبارات الإنسانية ، والجانب الإنسانى فى الإدارة العامة وماله من أثر على العمل وتحقيق أهداف الإدارة العامة .

وانتهينا من كل ما درسنا إلى أن هذا الإهتمام بالجانب الإنسانى
المتعلق بالعاملين اجتماعيا ونفسيا وسلوكيا له أثر عظيم فى
الإرتفاع بروحهم المعنوية ، ومنحهم القوة والحماس فى انجاز أعمالهم
، وفى النهاية فى تحقيق أهدافمنظمتهم

وكما أوضحنا فى صفحات هذا البحث ، فإن الإدارة العامة
الإسلامية كان لها قصب السبق فى الإهتمام بهذه الجوانب الإنسانية
المتعددة نظريا وعمليا ، فكرا وتطبيقا ، حيث بلغت شأوا عظيما فى
هذا المضمار قبل ظهور الإدارة العامة الحديثة كعلم مستقل بأربعة
عشر قرنا من الزمان ، بدرجة لم تبلغها الإدارة العامة المعاصرة حتى
الآن .

ولكننا لم نغفط حق الإدارة العامة الحديثة فى التطوير
المستمر لدراسة موضوعات الإدارة المختلفة ، وإجراء الأبحاث العلمية
القائمة على التجارب الميدانية العملية ، مما أدى إلى دفع الإهتمام
بالجوانب الإنسانية خطوات واسعة إلى الأمام .

تم بحمد الله وتوفيقه ،

موضوعات البحث

الصفحة	الموضوع
٨١	تمهيد وتقسيم
	الفصل الأول
٨٦	انسانية الإدارة العامة الاسلامية
٨٧	المبحث الأول : الجذور الانسانية للإدارة العامة الاسلامية المبحث الثاني: الجانب الإنساني فى الفكر الإدارى الإسلامى
٩٢	المطلب الأول: أبو نصر الفارابى (٢٥٩ - ٣٣٩ هـ)
٩٢	أولا : كيفية تحقيق السعادة عند الفارابى
٩٣	ثانيا: صفات رئيس المدينة الفاضلة
٩٦	المطلب الثانى: الماوردى (٣٦٥ - ٤٥٠ هـ)
٩٧	أولا : الإمامة
٩٨	ثانيا: الوزارة
١٠٣	ثالثا: الإمارة
١٠٦	رابعا: الديوان
١٠٧	المطلب الثالث: الغزالى (٤٥٠ - ٥٠٥ هـ)
١٠٩	المطلب الرابع: ابن تيمية (٦٦١ - ٧٢٨ هـ)
١١٢	أولا : استعمال الأصلح
١١٤	ثانيا: اختيار الأمثل فالأمثل
١١٥	ثالثا: قلة اجتماع الأمانة والقوة فى الناس
١١٥	رابعا: معرفة الأصلح
١١٦	المبحث الثالث : الإعتبارات الإنسانية فى اختيار القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الإسلامية
١١٧	المطلب الأول : الإعتبارات الإنسانية فى القاعدة الإسلامية العامة فى الاختيار
١١٨	أولا : اسناد المنصب إلى القوى الأمين
١١٩	

- ١٢٥ ثانيا : حجب المنصب عن من يطلبه
المطلب الثاني : الاعتبارات الانسانية فى كيفية اختيار
- ١٢٦ القادة والولاة وعمال الإدارة العامة الاسلامية
أولا : كيفية اختيار الرسول صلى الله عليه وسلم
للقادة والولاة
- ١٢٧ ثانيا : أبو بكر الصديق وكيفية الاختيار
- ١٢٨ ثالثا : مسلك عمر بن الخطاب فى الاختيار
- ١٢٩ رابعا : كيفية الاختيار عند على بن أبى طالب
- ١٣٢ المبحث الرابع : رعاية عمال الإدارة العامة الإسلامية وكفالة
حاجاتهم
- ١٣٥ المطلب الأول : رعاية وكفالة عمال الإدارة العامة فى السنة
النبوية الشريفة
- ١٣٥ المطلب الثانى : الخلفاء الراشدون ورعاية عمال الإدارة
العامة وكفالة حاجاتهم
- ١٣٧ المبحث الخامس : مراقبة العمال ومحاسبتهم
- ١٤٠ المطلب الأول : مراقبة ومحاسبة عمال الإدارة العامة فى
السنة النبوية الشريفة
- ١٤٢ المطلب الثانى : مراقبة عمال الإدارة العامة الإسلامية
ومحاسبتهم فى عهد الخلفاء الراشدين
- ١٤٦ أولا : أسلوب أبو بكر الصديق فى المراقبة والمحاسبة
- ١٤٧ ثانيا : كيفية مراقبة عمر بن الخطاب لعماله
ومحاسبتهم
- ١٤٨ ثالثا : وصية عثمان بن عفان إلى عمال الخراج
- ١٥٥ رابعا : المراقبة والمحاسبة عند على بن أبى طالب
- ١٥٥

الفصل الثانى

الجانب الإنسانى فى الإدارة العامة الحديثة

١٥٧

- المبحث الأول : رواد الحركة الإنسانية
- ١٥٩ المطلب الأول : جورج إلقون مايو (١٨٨٠ - ١٩٤٩)
- ١٦٠

- ١٦٢ المطلب الثانى : مارى باركر فوليت (١٨٦٨ - ١٩٣٣)
- ١٦٣ المطلب الثالث : شىستر بارنارد (١٨٨٦ - ١٩٦١)
- ١٦٥ المطلب الرابع : أوردواى تيد
- ١٦٧ المطلب الخامس : هربرت سيمون
- ١٦٩ المبحث الثانى : الإعتبارات الإنسانية فى القيادة الإدارية
المطلب الأول : أثر الإعتبارات الإنسانية فى تحديد
- ١٧٠ مفهوم القيادة الإدارية
- ١٧٠ أولا : الأثر فى تعريف القيادة الإدارية
- ١٧٤ ثانيا : الأثر فى خصائص القيادة الإدارية
المطلب الثانى : الإعتبارات الإنسانية والقيادة
- ١٧٨ الديمقراطية
- ١٧٨ أولا : معنى القيادة الديمقراطية
- ١٨٠ ثانيا : دعائم القيادة الديمقراطية
- ١٨٦ المبحث الثالث : التنظيم غير الرسمى
- ١٨٨ المطلب الأول : ماهية التنظيم غير الرسمى وأشكاله
- ١٨٨ أولا : ماهية التنظيم غير الرسمى
- ١٨٩ ثانيا : أشكال التنظيم غير الرسمى
- ١٩٢ المطلب الثانى : مصادر التنظيم غير الرسمى
- ١٩٣ أولا : التأثيرات العقائدية
- ١٩٣ ثانيا : الارتباطات الإجتماعية
- ١٩٤ ثالثا : الضغوط السياسية
- ١٩٤ رابعا : الشلة
- ١٩٥ خامسا : السكرتير الخاص
- المطلب الثالث : أهمية التنظيم غير الرسمى وعلاقته
- ١٩٥ بالتنظيم الرسمى
- ١٩٥ أولا : أهمية التنظيم غير الرسمى
- ١٩٧ ثانيا : علاقة التنظيم غير الرسمى بالتنظيم الرسمى
- ٢٠١ المبحث الرابع : الحوافز المادية والدوافع المعنوية
- ٢٠١ المطلب الأول : الحوافز المادية
- ٢٠٢ أولا : الأجر وملحقاته

الصفحة

الموضوع

٢٠٤	ثانياً: الحوافز المادية الأخرى
٢٠٥	المطلب الثاني : الدوافع المعنوية
٢٠٩	أولاً : الحاجة إلى الأمن
٢١٠	ثانياً: الحاجة إلى الإنتماء
٢١١	ثالثاً: الحاجة إلى الإحترام وتحقيق الذات
٢١٢	المبحث الخامس : الرقابة على العاملين
٢١٤	المطلب الأول : مراحل الرقابة
٢١٤	أولاً : معايير الأداء
٢١٦	ثانياً: قياس الأداء
٢١٧	ثالثاً: كشف أسباب الانحراف ومعالجتها
٢٢٩	المطلب الثاني : وسائل الرقابة
٢١٩	أولاً : الميزانيات التقديرية
٢٢٠	ثانياً: التقارير
٢٢١	ثالثاً: التفتيش
٢٢٢	رابعاً: الملاحظة
٢٢٣	المطلب الثالث : مواصفات النظام الرقابى الفعال
٢٢٣	أولاً : السهولة والوضوح
٢٢٣	ثانياً: الاقتصاد فى التكاليف
٢٢٤	ثالثاً: التوافق مع طبيعة النشاط
٢٢٤	رابعاً: المرونة
٢٢٥	خامساً: التوقيت المناسب
٢٢٥	سادساً: التمكين من الاصلاح
٢٢٦	سابعاً: اشتراك العاملين فى وضع نظام الرقابة
٢٢٧	خاتمة البحث : أهمية الجانب الإنسانى للإدارة العامة
٢٣١	موضوعات البحث

الطعون الانتخابية

دكتور

سامى جمال الدين

" هذا البحث عن الطعون الانتخابية يعد استكمالا للبحث السابق نشره فى العديدين الثالث والرابع ١٩٩٠ تحت عنوان : دور القضاء فى تكوين مجلس الشعب والرقابة على صحة عضويته "

المطلب الثانى

المحكمة الدستورية العليا

وفقا لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٨ لسنة ١٩٧٩،

فى المادتين ٢٥ و ٢٦ منه ، تختص هذه المحكمة بما يلى :

- ١ - الرقابة على دستورية القوانين واللوائح .
- ٢ - تفسير النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية ، وكذلك القرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور ، وذلك إذا أثارت خلافا فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها .
- ٣ - الفصل فى تنازع الإختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الإختصاص القضائى ، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ، ولم تتخل احدهما عن نظرها أو تخلت كليهما عنها . وكذلك الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات إختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها .

وبتحليل هذه الإختصاصات لمعرفة مدى امكانية تحريك أمر الخلاف بين مجلس الشعب والقضاء الإدارى أمام المحكمة الدستورية العليا ، يتبين أن الإختصاص بالفصل فى دستورية القوانين واللوائح لا يصلح بصدده هذا الخلاف ، إذ يقتصر نطاق هذا الإختصاص على القوانين أى التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية ، واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية ، ومن ثم لا

يجوز الطعن ضد الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري بعدم
دستوريتها ، كما لا يجوز الطعن ضد قرارات مجلس الشعب بصدده هذه
الأحكام أو بشأن عضوية أعضائه بصفة عامة ، بإعتبارها جميعا من
قبيل الأعمال غير التشريعية ، والتي يطلق عليها فقها " الأعمال
البرلمانية " ، أى كل ما يصدر عن السلطة التشريعية - مجلس الشعب -
خلاف القوانين . وعلى ذلك لا يكون هناك من طريق سوى سلوك أحد
طريقتي التفسير أو تنازع الإختصاص وتعارض الأحكام .
أولا : اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص
التشريعية :

قد يكون هذا الإختصاص هو الأمثل لحل الخلاف حول الإختصاص
بالفصل فى الطعون الانتخابية ، وذلك من خلال تفسير نص المادة " ٩٣
من الدستور لتحديد ما يتصل من الطعون الانتخابية بصحة
العضوية فيدخل فى اختصاص مجلس الشعب ، وما لا يتصل منها
بمسألة العضوية فيدخل فى اختصاص القضاء ، بيد أن هذا السبيل
مغلق نتيجة تحديد المشرع فى قانون المحكمة الدستورية العليا
لنطاق هذا الإختصاص وقصره على القوانين الصادرة عن السلطة
التشريعية واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية ، دون نصوص
الدستور ، بالرغم من أن الدستور نص فى المادة ١٧٥ منه على أن "
تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على
دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية
.. " . واصطلاح " النصوص التشريعية " يحتمل تفسيره بأنه يشمل
التشريع الدستورى والتشريع الصادر من البرلمان والتشريعات
اللائحية ، وليس من المنطقى ما ذهب إليه المشرع من قصر الإصطلاح
على النوعين الأخيرين أى القوانين واللوائح ، إذ لو أخذ بما نادى
به الجمعية العمومية لمجلس الدولة بصدده مناقشة مشروع قانون هذه
المحكمة عام ١٩٧٩ ، من أن اصطلح النصوص التشريعية يعنى فقط
القوانين التى تصدر عن مجلس الشعب ، لثار التساؤل عن أساس
إضافة القرارات بقوانين ، أى اللوائح التى تتمتع بقوة القانون ،
إلى هذه القوانين ، فإذا قيل بأن الأساس هو نص الدستور الذى أشار
فى الفقرة الأخيرة من المادة ١٧٥ سالفه الذكر إلى أنه " يعين
القانون الإختصاصات الأخرى للمحكمة .. " ، لأمكن الرد بأنه يمكن

كذلك وفقا لذات الفقرة أن يعين القانون للمحكمة الاختصاص بتفسير الدستور أسوة بالنصوص الأخرى (١) ، وإن كنا نرى أن هذه الفقرة تتحدث عن اختصاصات أخرى وليس عن نطاق تطبيق الاختصاصات التي حددها الدستور للمحكمة ، وهما الاختصاص بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح والاختصاص بتفسير النصوص التشريعية ، ولو أراد المشرع الدستوري قصر الاختصاص الأخير على القوانين واللوائح لما جاءت الصياغة مغايرة في الإصطلاح ، ولإكتفى المشرع الدستوري بالقول مثلا " وتتولى تفسيرها " دون حاجة إلى الاستعانة بإصطلاح آخر أكثر شمولاً .

غير أنه يتعين ملاحظة أن السبب في قصر اختصاص المحكمة الدستورية العليا بصدد التفسير على القوانين والقرارات دون الدستور ، يعود إلى المسلك المعيب الذي سلكته المحكمة العليا قبل أن تلغى وتحل محلها المحكمة الدستورية العليا . فقد استغلت المحكمة العليا ، أو بالأدق تم استغلال المحكمة العليا ، استنادا لنص المادة الرابعة من قانونها قبل الغائه والتي كانت تنص على اختصاصها بتفسير النصوص القانونية (دون تحديد لها) تفسيراً ملزماً ، في تفسير المادتين ٩٤ و ٩٦ من الدستور وهما متصلتان بخلو مكان أحد الأعضاء في مجلس الشعب نتيجة اسقاط عضويته ، حيث قررت المحكمة أن " اسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب لفقد الثقة والإعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية تطبيقاً للمادة ٩٦ من الدستور ، يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعي الذي أسقطت عضويته فيه " (٢) . وكان من الجلي في هذا التفسير أن المحكمة تجاوزت حدود التفسير إلى مجال

(١) الأستاذ الدكتور رمزي طه الشاعر : الوجيز في القانون الدستوري - ١٩٨٣ ص ٢٥٤ هامش (١) .
(٢) قرارها في ١٩٧٧/٣/١٥ تفسير رقم ٣ لسنة ٨ ق - الجريدة الرسمية في ١٩٧٧/٣/١٧ .

التعديل والحرمان من ممارسة حق الترشيح على نحو مخالف للنصوص الدستورية ذاتها ، مما أدى إلى اندلاع عاصفة شديدة من النقد والرفض ، حيث رفضت المحاكم الأخرى ، سيما المحكمة الإدارية العليا الإعتراف بهذا التفسير " الملزم " ، بل رفضت الإعتراف للمحكمة بحق تفسير الدستور بصفة عامة (١) .

والحقيقة أن العيب الحقيقي الذى وقع من المشرع بصدد تحديد اختصاص المحكمة العليا بصدد التفسير ، وما تكرر بعد ذلك فى قانون المحكمة الدستورية العليا فى المادة ٤٩ منه ، هو اعتبار أن القرار الصادر من المحكمة العليا بالتفسير يكون ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة ، إذ معنى ذلك مصادرة حق المحاكم القضائية الأخرى ، بل ومجلس الشعب ذاته ، من ممارسة الحق فى التفسير ، وإذا كان لمجلس الشعب أن ينزل عن حقه فى التفسير التشريعى ، وهو لا يملك ذلك فى تقديرنا بصورة مطلقة ، إلا أنه لا يملك أن يجبر المحاكم القضائية على ذلك .

فالدستور وإن كان قد قصر الإختصاص بالرقابة على دستورية القوانين فى المادة ١٧٥ سالفه الذكر على المحكمة الإدارية العليا بقوله " دون غيرها " ، إلا أنه لم يفعل ذلك بصدد الإختصاص بالتفسير ، بل وتعهد المغايرة فى الصياغة حتى لا تحتكر المحكمة الدستورية العليا سلطة التفسير .

ومع ذلك فليس من شأن نصوص قانون المحكمة الدستورية العليا أن تحرم المحاكم القضائية الأخرى من حقها فى تفسير النصوص التشريعية - بما فيها الدستور طبعاً - خلال نظر المنازعات المطروحة عليها ، ومهما اختلفت المحاكم على اختلاف درجاتها فى شأنه ، فإن

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٧٧/٤/٩ سالف الإشارة (قضية السيد كمال الدين حسين) .

مآله أن يتوحد عن طريق المحاكم العليا فى التنظيم القضائى ، أى محكمتى النقض والإدارية العليا . " فالتفسير القضائى حق أصيل للسلطة القضائية وجزء لا يتجزأ من الولاية المحتجزة لها وحدها وفقا لأحكام الدستور ، كما أن للمواطنين حقا أصيلا فى التقاضى ، ويشمل هذا الحق حق المواطن فى أن يلجأ إلى قاضيه الطبيعى لينصل فى المنازعة المطروحة عليه حسبما يجتهد فى تفسيره للنصوص القانونية التى تحكم هذه المنازعة ، وحق المواطن فى أن يستنفذ وسائل الطعن المقررة له فيما يصدره القاضى من أحكام حتى يصل بمنازعتة إلى أعلى محكمة متاحة . " (١)

أما التفسير الموضوعى المجرد ، وسواء شمل النصوص الدستورية أم لم يشملها ، فإنه لا ضير منه ما دام غير ملزم ، أما وأن المشرع قد جعله ملزما للكافة أسوة بإختصاص الرقابة على الدستورية فإنه بذلك يمثل انتقاص من ولاية المحاكم الأخرى وحق المواطنين فى التقاضى ، وفى تقديرنا أنه يتعين عدم اللجوء إلى طريق التفسير الملزم إلا إذا أثارت خلافا فى التطبيق ، ومؤدى ذلك الشرط الذى قرره المشرع ، أن تصدر بعض الأحكام المتضاربة بشأن النص المطلوب تفسيره ، من شأنها ترتيب آثار عملية هامة فى حياة المواطنين ، وليس من سبيل إلى حل هذا التعارض فى الأحكام أمام المحكمة الدستورية العليا ، إلا من خلال طلب التفسير الموحد والملزم ، وذلك حسبما للمنازعات ، وعملا على استقرار المراكز القانونية ، وذلك إلى أن يتم تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا ، وسحب تلك القوة الملزمة للكافة عن قرارات التفسير والإكتفاء بأن يقتصر اختصاص هذه المحكمة بصدد التفسير على سلطنة التفسير القضائى أسوة بمحكمتى النقض والإدارية العليا ، على أن يشمل هذا الإختصاص كافة النصوص التشريعية ، وأولها

(١) الأستاذ الدكتور سعد عصفور : النظام الدستورى المصرى - ١٩٨٠ - ص ٣٢٧ .

نصوص الدستور وهي التي تحتاج حقا إلى التوحيد في التطبيق القضائي تخفيفا للعبء عن المحاكم وخاصة بصدد الدفوع بعدم الدستورية .

يبقى بعد ذلك أن نشير بصدد الإختصاص بالتفسير إلى أنه يمكن طلب تفسير المادة العشرين من قانون مجلس الشعب ، وليس المادة ٩٣ من الدستور ، وإن كان يصطدم بذلك الطلب أنه سيكون في حقيقته طلبا بتفسير نص في الدستور ، لأن المادة ٢٠ سألته الذكر تنص على أنه " يجب أن يقدم الطعن بإبطال الانتخاب طبقا للمادة ٩٣ من الدستور إلى ... " ، أي أن النص يحيل صراحة إلى المادة ٩٣ من الدستور ، ومن ثم فمن المتوقع في حالة طلب تفسير المادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب ، أن يرفض القضاء - وربما مجلس الشعب بحسب الأحوال - الإلتزام بالتفسير الصادر عن المحكمة الدستورية العليا بحجة أنه تفسير للدستور لا تملكه هذه المحكمة.

ثانيا : الإختصاص بالفصل في التنازع الإيجابي والسلبي وتعارض الأحكام : يمثل هذا الطريق الملاذ القانوني الوحيد لحل الخلاف حول الإختصاص بالفصل في الطعون الإنتخابية لمجلس الشعب ، وإذ يتعين لتحريك هذا السبيل أن تتحقق إحدى حالات التنازع المشار إليها بين المحاكم القضائية أو الهيئات ذات الإختصاص القضائي ، فإنه يلزم أولا الإعتراف لمجلس الشعب عندما يمارس اختصاصه المتصل بالفصل بالفصل في صحة عضويته ، بصفة الهيئات ذات الإختصاص القضائي .

وكما سبق وأشرنا فإن المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٨٩/٤/٢٩ قد أقرت صراحة بأن نظر الطعون في صحة نيابة العضو أو صحة عضويته هو إلى وظيفة القضاء أدنى منه إلى

أعمال السياسية ، فيعتبر عملا قضائيا تجب ممارسته على هذا الأساس أيا كانت الجهة التي يحددها الدستور أو القانون للفصل فيه.

وكذلك كانت محكمة النقض قبل حكمها الأخير في ١٩٩٠/٢/٢٨ ، تسلم بأن " فصل الجهة - غير المحاكم - في نزاع تختص بالفصل فيه ، عمل قضائي له كل خصائص العمل القضائي ، ولا يسلبه اختصاصها به طبيعته الأصلية فيكون لقرارها القضائي حجية الأمر المقضى به طبقا للقانون ... وإذ نص الدستور في المادة ٩٣ منه على أن يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه فإن هذا الإختصاص القضائي الإستثنائي لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه فيقتصر على الطعن في صحة العضوية به ويكون لقرار المجلس في شأنها حجية الأمر المقضى به .. " . (١)

وقد استقر القضاء الإداري في مصر منذ نشأته على أن " القرار القضائي هو الذي تصدره المحكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين تتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ، ولا ينشئ القرار القضائي مركزا قانونيا جديدا وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده ... ويكون القرار قضائيا متى اشتمل على هذه العناصر ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية وإنما اسندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما نيظ بها من خصومات " (٢) ،

(١) حكمها في ١٩٨٣/٢/٢٧ سالف الإشارة .
(٢) محكمة القضاء الإداري في ١٩٤٨/١/٦ ، المجموعة لسنة ٢ ص ١٩٠ - وفي ١٩٤٨/٤/٢٨ ، المجموعة لسنة ٢ ص ٦٢٩ .
راجع كذلك مقال الأستاذ عادل يونس عن رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطات التحقيق والانتهاام - مجلة مجلس الدولة السنة ٥ ص ١٠٩ وما بعدها .

وتطبيق ذلك المعيار على اختصاص مجلس الشعب يؤكد أن طبيعة عمله في هذا الصدد هو من الأعمال القضائية من حيث الموضوع .

ومن ناحية أخرى فإنه بالرجوع إلى نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المنظمة لهذا الاختصاص ، إضافة إلى المادتين ٩٢ من الدستور و ٢٠ من قانون مجلس الشعب كما سبق وعرضنا ، يتبين بوضوح أن المشرع قد رسم اجراءات قضائية ووضع ضمانات مما يرسمه في القضاء ومما يتبع عادة أمام المحاكم ، ويكفي في هذا الصدد أن التحقيق في هذه الطعون تجريه محكمة النقض ذاتها ، وهي قمة المحاكم القضائية العادية ، ومن غير المعقول أن يعترف القضاء - مثلا - بأن " لجنة النقابة الفرعية " للمحامين تتمتع بصفة الهيئة ذات الاختصاص القضائي عندما تفصل في الخلاف بين المحامي وموكله على الأتعاب (وفقا للمادة ٨٤ من قانون المحاماة رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣) ، ومن ثم ترى محكمة النقض أن ما يصدر عن هذه اللجنة من قرارات هي بمثابة الأحكام الصادرة بشأن خصومة بين الطرفين (١) ، ثم تأتي بعد ذلك - وفي تراجع غير مبرر عن قضائها السابق المستقر - فتري من اختصاص مجلس الشعب بشأن الفصل في صحة (٢) العضوية أنه اختصاص يأسى يتأبى على مبدأ عدل القضاء وحيدته.

(١) أحكامها في ١٩٦١/٦/٨ ، المجموعة السنة ١٢ ص ٥٣٢ - وفي ١٩٦٨/١/٩ ، المجموعة السنة ١٩ ص ٥ - وفي ١٩٦٩/٤/١٥ ، المجموعة السنة ٢٠ ص ٦١١ - وفي ١٩٧٥/٤/٨ ، المجموعة السنة ٢٦ ص ٧٧٣ .

(٢) حكمها في ١٩٩٠/٢/٢٨ سالف الإشارة - راجع عموما في طبيعة قرار مجلس الشعب بصدد صحة العضوية مقال الأستاذ أحمد مية سالف الإشارة ص ١١٤ وما بعدها - وقد أشار فيه إلى فتوى للأستاذ الدكتور أحمد كمال أبو المجد ورد فيها أن " قرارات المجلس الصادرة في طعون صحة العضوية ليست في الواقع أحكاما بالمعنى الفني وإن كانت فضلا في خصومة ومن ثم لا يجوز أن تُنفذ عليها حصانة الأحكام .. وهي من ناحية أخرى ليست تشريعا تمنح حصار التشريع .. وإنما هي أعمال برلمانية بحكم صدورهما من البرلمان لها طبيعة قضائية بما تتضمنه من جوهر الفصل في خصومة ، وهذه الطبيعة المركبة ليس من شأنها أن تغل يد القضاء عن التعقيب عليها ، بل من شأنها أن تدعو إلى توسيع نطاق رقابته عليها استيثاقا لحقوق =

وعموما فإن المحكمة الدستورية العليا مستقرة على تعريف الهيئة ذات الاختصاص القضائي بأنها " الهيئة التي يخولها المشرع سلطة الفصل في خصومة بحكم تصدره بعد اتباع الإجراءات القضائية " (١) ، ويحقق بها ضمانات التقاضى (٢) ، ومن غير شك - فى تقديرنا - أن هذا التعريف ينطبق على مجلس الشعب عندما يمارس اختصاصه المقرر فى المادة ٩٣ من الدستور والمادة ٢٠ من قانون مجلس الشعب والمواد المنظمة له فى اللائحة الداخلية للمجلس .

والواقع أنه بالرغم من اتفاق الفقه على أن كل ما يصدر عن البرلمان - بخلاف القوانين - يعد من الأعمال البرلمانية ، وفقا للمعيار العضوى (٣) ، إلا أن القضاء الإدارى فى مصر ، فى سبيل تقرير اختصاصه بنظر طعون الموظفين العموميين الذين يعملون فى البرلمان ، استقر على الاستعانة بالمعيار الموضوعى لتحديد طبيعة هذه الأعمال البرلمانية ، ومن ثم اعتبر قرارات المجلس النيابى فى شئون موظفيه من القرارات الإدارية بطبيعتها ، وبالتالي تخضع لإختصاصه للرقابة على مشروعيتها ، كما اعتبر أن للبرلمان طبقا لأحكام الدستور أن يفصل فى صحة نيابة أعضائه ، وأن عمله فى هذا

= أطراف تفصل فيها هيئة ليس لها خبرة القاضى ولا حياده " - ويؤكد الأستاذ أحمد هبة على طبيعة العمل القضائى لعمل أو قرار مجلس الشعب بصدد صحة العضوية وإلا فكيف يستساغ نقل وظيفة غير قضائية إلى محكمة التقض .

(١) المحكمة العليا فى ١٩٧٢/٣/٤ دعوى ٢ لسنة ٢ ق (تنازع) ، المجموعة - القسم الثالث ص ٥٦ - وفى ١٩٧٤/٥/٤ دعوى ٩ لسنة ٤ ق (تنازع) ، ذات المجموعة ص ١٠٦ - وفى ١٩٨٧/١٢/٦ دعوى ٥ لسنة ٤ ق (تنازع) ، ذات المجموعة ص ١٩٥ .

(٢) المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨٣/٤/٣٠ ، المجموعة - الجزء الثانى ص ١٩٤ - وفى ١٩٨٥/٢/١٦ قضية ٦٧ لسنة ٦ ق (دستورية) . المجموعة - الجزء الثالث ص ١٤٥ - وفى ١٩٧٥/٤/٤ دعوى ١ لسنة ٨ ق . (٣) الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد : القضاء الإدارى ومجلس الدولة - الطبعة الخامسة سالف الإشارة - ص ٤٥٩ .

الشان قضائى صرف ، علاوة على أن للسلطة التنفيذية اصدار لوائح تنفيذية أو تنظيمية وهى أعمال تشريعية بطبيعتها (١) . ومن هنا يمكننا تقسيم الأعمال البرلمانية من حيث موضوعها إلى أعمال ادارية مثل الأعمال المتصلة بشئون الموظفين أو العقود الخاصة بالمجلس كسلطة عامة ، وأعمال قضائية مثل القرارات المتصلة بصحة العضوية طبقا للمادة ٩٣ من الدستور ، واسقاطها وفقا للمادة ٩٦ منه ، وقرار اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بإرتكاب جريمة جنائية استناد إلى المادة ٨٥ من الدستور ، علاوة على بعض الأعمال التى يمكن تصنيفها بأنها من أعمال السيادة لإتصالها بوظيفة الحكم مثل ترشيح رئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٦ من الدستور . وكافة الأعمال الصادرة عن المجلس بصدده اختصاصه بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية طبقا للمادة ٨٦ من الدستور ، مثل توجيه الأسئلة والإستجابات ، وقرارات سحب الثقة من الوزراء أو تقرير مسؤولية رئيس الوزراء ، وأخيرا هناك من الأعمال البرلمانية ما يعد من تدابير التنظيم الداخلى للعمل فى المجلس لضمان حسن سيره .

وعليه فإذا كان القضاء الإدارى والعداى كذلك مستقرا على اعتبار ما يدخل فى الأعمال البرلمانية من قرارات ذات الطابع الإدارى، ومن قبيل القرارات الإدارية ، فليس ثمة ما يمنع من اعتبار الأعمال ذات الطابع القضائى ، من قبيل الأحكام القضائية .

يبقى بعد ذلك التساؤل عن طبيعة التنازع القائم بين مجلس الشعب كهيئة ذات اختصاص قضائى ، والقضاء الإدارى حول الإختصاص بالفصل فى الطعون ضد قرار اعلان نتائج الإنتخاب ، هل هو تنازع ايجابى أم سلبى ، أم أنه يندرج ضمن حالة تعارض الأحكام؟

(١) محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٤٨/١٢/١ قضية ٢٠٠ لسنة ١ ق ، المجموعة السنة ٣ ص ١٠٦ .

- من الجلى أن هذا التنازع المشار إليه ليس سلبيا ، وبالنسبة للتنازع الإيجابى فإنه يشترط لتحقيقه ، ومن ثم قبول المحكمة الدستورية العليا لدعوى التنازع ما يلى : (١)
- ١ - أن يعرض الموضوع الواحد أمام جهتين من جهات القضاء أو الهيئات ذات الإختصاص القضائى .
 - ٢ - ألا تكون احدى جهتى التنازع قد فصلت نهائيا فى موضوع النزاع .
 - ٣ - صدور الحكمين محل التنازع من محكمتين " مستقلتين " وظيفيا وليستا " متحدتين " وظيفيا .
 - ٤ - اتحاد الموضوع والخصوم فى الدعويين محل التنازع .
 - ٥ - أن تقضى المحكمتان المختلفتان وظيفيا بإختصاصهما بنظر الدعوى .

ومن الواضح أن الشرط الثانى من شروط قبول دعوى التنازع الإيجابى يتخلف فى حالتنا هذه حيث أن مجلس الشعب قد أنهى فحصه لصحة عضوية أعضائه جميعا - من قدمت بشأن عضويتهم طعون وكذلك من لم تقدم ضدهم هذه الطعون (٢) ، كما أن محكمة القضاء

(١) راجع المستشار محمد نصر الدين كامل : إختصاص المحكمة الدستورية العليا - ١٩٨٩ - ص ٣٣٦ .

(٢) جدير بالملاحظة أنه قد يشور اعتراض على طبيعة القرار الصادر من مجلس الشعب بصدد من لم تقدم ضدهم طعون صحة العضوية ، بحيث لا يجوز الاعتراف له بطبيعة الحكم القضائى مثلما عليه الأمر بصدد من قدمت الطعون فى صحة عضويتهم ، ومع ذلك فإننا نرد هذا الاعتراض بأن طبيعة العمل لا تتغير بتغيير اجراءات التوصل إليه ، مع مراعاة أن نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب سالفه الذكر تنص على اتباع ذات الضمانات والاجراءات بشأن عضوية جميع الأعضاء ، وبعد انتهاء مواعيد الطعن بالنسبة لمن لم تقدم ضدهم الطعون ، كما أنه من المعلوم فى فق المرافعات أن ليس من شروط الدعوى أن تنطوى على منازعة ، فهى امر خفى لا يتأتى العلم به عند تقديم الدعوى ، علاوة على أن للقضاء حق التصدى لكل ما يتصل بالنظام العام من مسائل دون اشتراط المنازعة فيها ومثال ذلك حق التصدى المقرر للمحكمة الدستورية العليا (م ٢٧ من قانون =

الإدارى أصدرت بدورها حكمها فى موضوع الدعوى أخيرا فى
١٩٩٠/٣/٢٠ على نحو ما أشرنا سلفا .

وعليه لا يبقى أماننا سوى الإختصاص بإزالة التعارض بين
الأحكام ، حيث تنص المادة ٢٥ من قانون المحكمة الدستورية على أن
تختص المحكمة دون غيرها بالفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن
تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات
القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها ،
وبذلك يشترط لقبول دعوى النزاع حول تنفيذ حكمين متعارضين ما
يلى :

- ١ - أن يقوم النزاع أمام جهتين من جهات القضاء أو الهيئات ذات
الإختصاص القضائى .
- ٢ - أن يكون الحكمان الصادران عن هاتين الجهتين قد حسما النزاع
فى موضوعه حسما نهائيا .
- ٣ - أن يكون الحكمان متناقضين تناقضا من شأنه أن يجعل
تنفيذهما معا متعذرا .
- ٤ - صدور الحكمين محل النزاع على التنفيذ من محكمتين
"مستقلتين" وليستا "متحدتين" وظيفيا .

ويتطبق هذه الشروط على النزاع القائم بين مجلس الشعب
والقضاء الإدارى يتبين توافرها ، إذ قام النزاع بين جهة القضاء
الإدارى ومجلس الشعب بإعتباره من الهيئات ذات الإختصاص القضائى ،
ولا شك فى أن المحكمة الدستورية ستفصل فى تحديد طبيعة
المجلس بصدده هذا النزاع قبل فحص موضوع الدعوى ، كما أن ما

= المحكمة (ولأى محكمة أخرى (م ٢٩) بخصوص دستورية النصوص . كما أن
عدم وجود خصوم فى بعض المنازعات لا ينفى قيام الدعوى القضائية فى
بعض الأحوال ، وكذلك الأمر بالنسبة لمنصر المواجهة فى الإجراءات ،
فالأحكام فى دعاوى النزاع الإيجابى مثلا ليس فيها هذا المنصر ، ومع
ذلك فإن طبيعت القضاء كىست محل شك

صدر عن مجلس الشعب بصدده صحة عضويته يعد حسما من جانبه في مسألة صحة العضوية بصفة نهائية ، وكذلك بالنسبة للأحكام الموضوعية النهائية الصادرة عن القضاء الإداري ، إذ مؤداها عدم صحة عضوية المطعون ضدهم وثبوت عضوية الطاعنين لمجلس الشعب ، ومن هنا توافر الشرط الثالث حيث من الواضح أن التناقض بين الحكامين من شأنه أن يجعل تنفيذهما معا متعذرا ، فمن المستحيل التوفيق بينهما بأن تثبت العضوية للجميع أو تبطل لهم معا ، إذ مقتضى ذلك مخالفة الدستور والقانون ، ومن ثم لن يتيسر تنفيذ احدهما إلا بإهدار حجية الآخر (١) ، وأخيرا فإن استقلال كل من الجهتين أمر لا يحتاج إلى تدليل .

ومهمة المحكمة الدستورية العليا بصدده هذا النزاع تقتصر على " موضوع الأولوية في التنفيذ لبيان أى من الحكامين المتناكضين قد صدر من جهة لها ولاية الحكم فى الدعوى " (٢) ، وبالتالي يترتب على تحديد الحكم الواجب التنفيذ من بين الحكامين المتنازعين ، أن ينعقد الإختصاص بالفصل فى الموضوع - مستقبلا - للجهة التى أوجب الحكم تنفيذ حكمها .

ويتميز طريق حل الخلاف أو النزاع بين مجلس الشعب والقضاء الإداري من خلال اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فى منازعات النزاع ، أن الحكم الصادر من هذه المحكمة بصدده هذا النزاع يكون حكما نهائيا غير قابل للطعن فيه بأى وجه من أوجه الطعن أى باتا ، كما أنه فى ذات الوقت - وفقا للمادة ٤٩ من القانون الحالى للمحكمة - يكون ملزما لجميع سلطات الدولة والكافة ، ومن ثم لن يكون فى مقدور مجلس الشعب أو القضاء الإداري مخالفة مؤدى

(١) المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨١/١٢/٥ ، المجموعة الجزء الثاسى ص ٢٣٣ .
(٢) المحكمة العليا فى ١٩٧١/٦/٥ دعوى ١١ لسنة ١ ق (تسازع) المجموعة - القسم الثالث - ص ٤٧ .

الحكم ومقتضاه بصدد الفصل فى الطعون ضد قرار وزير الداخلية
بإعلان نتائج الإنتخاب ، مما يقضى مستقبلا على احتمال تكرار
هذه المنازعات مع كل انتخاب .

خاتمة البحث

أساليب القضاء على النزاع حول الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية

باستعراض أسباب النزاع حول الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية وجوانبه المختلفة ، يمكننا أن نخلص إلى أن أهم عوامل نشأة هذا النزاع وتساعد حدته إلى مستوى الأزمة الدستورية والسياسية ، ترجع أولا إلى عدم دقة وإحكام القوانين المنظمة لإنتخابات مجلس الشعب ، وإلى توزيع الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية الناجمة عنه بين جهتى القضاء العادى والإدارى ومجلس الشعب ثانيا ، وأخيرا إلى تمسك كل من هذه الجهات بإختصاصها علاوة على محاولة بسط اختصاصها على الطعون التى تختص بها الجهة الأخرى ، مما يعد مخالفا لقواعد الإختصاص سيما القواعد الدستورية منها ، دون أن توجد الجهة المحايدة التى يمكنها أن تفرض احترام الدستور على تلك الجهات المختصة .

وعلى ذلك فإننا نرى أنه للقضاء تماما على أسباب هذا النزاع، الذى وصل إلى حد التناحر ، واستئصاله من جذوره بحيث لا يتجدد مع كل انتخاب ، يتعين أولا وضع نظام متكامل منضبط لإنتخابات مجلس الشعب ، وأن يتحدد فى هذا النظام على نحو دقيق الطعون الإنتخابية والجهة التى تختص دون غيرها بالفصل فى هذه الطعون ، بمعنى توحيد الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية بين يدي جهة واحدة ، كما يلزم أخيرا وضع نظام للرقابة على دستورية الأعمال القانونية جميعها دون استثناء ، بما فى ذلك الأعمال البرلمانية الصادرة عن مجلس الشعب والأحكام القضائية الصادرة عن جهات القضاء المختلفة ، وأعمال الحكومة وخاصة تلك الصادرة عن السلطة التنفيذية ، وذلك على نحو ما نعالجه فى المطالب الآتية .

المطلب الأول النظام الإنتخابى لمجلس الشعب

لا نقصد بالنظام الإنتخابى لمجلس الشعب مسألة الإختيار بين أنظمة الإنتخاب المختلفة كالنظام المباشر وغير المباشر ، الفردى والقائمة ، بالأغلبية المطلقة وبالتمثيل النسبى وهكذا ، فهذه المسألة وإن كانت على درجة كبيرة من الأهمية ، إلا أننا لا يسعنا التعرض لها تفصيلا فسى دراستنا هذه ، ومع ذلك فهى تمثل الأساس الذى سينى عليه النظام الإنتخابى بالمعنى الذى نقصده . هو النظام المتصل بالناخبين وشروطهم وقيدهم فى الجداول وتنظيم انشاء هذه الجداول وتعديلها ، وتقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية وأسس هذا التقسيم وضوابطه الموضوعية ، ثم ما يتصل بالترشيح للإنتخابات وشروطه وضوابطه ، وبعد ذلك عملية الإقتراع بالمعنى الفنى الدقيق من تصويت وفرز للأصوات واللجان المختصة بذلك واختصاصاتها وسلطاتها ، وأخيرا كيفية اعداد نتائج الإنتخاب والإعلان عنها وطبيعة هذا الإعلان والجهة المختصة به .

وكما سبق وشرحنا فإننا نرى أنه من الملائم انشاء هيئة عليا للإنتخاب تتبع مباشرة المجلس الأعلى للقضاء ، وتتشكل من عناصر قضائية خالصة تمثل جهات القضاء الدستورى والإدارى والعداى ، بإعتبارها الجهات القضائية المعنية بمسألة الإنتخاب ، وتتولى هذه الهيئة ادارة كافة الإنتخابات التشريعية فى الدولة والإشراف عليها ، ولها فى ذلك أن تستعين بمن تراه من رجال القانون والقضاء فى مباشرة كافة الأعمال اللازمة لسير العملية الإنتخابية ، على أن يستبعد فى هذا النظام أى دور للسلطة الإدارية ، مما يستتبع نقل

الإدارة المسؤولة عن الانتخابات فى وزارة الداخلية لتكون تابعه مباشرة لهذه الهيئة التى يتعين أن يكون مقرها فى وزارة العدل ان لم يكن فى أحد قصور العدالة (أى مزار المحاكم) .

ولا ريب فى أن من شأن انشاء هذه الهيئة القضائية الدائمة لتولى ادارة الانتخابات ، ضمان سلامة اجراءات الانتخاب وصدق نتائجه ونزاهته ، مما يؤدى إلى قيام سلطة تشريعية حقيقية تعبر بحق عن الإرادة العامة للشعب ، دون خضوع لسيطرة أو تغول السلطة التنفيذية بما تملكه من قوة مادية واعلامية ، ومن ثم يضمن المواطنون أن تصدر التشريعات تحقيقا لمصلحتهم العامة ، وصوبا لحقوقهم وحررياتهم ، إذ لن يتأتى ذلك إلا إذا تمت انتخابات هذه السلطة بنزاهة تامة ، وهو الأمر الذى يكفله ادارة الهيئة المقترحة للإنتخابات ، نزولا على ارادة المشرع الدستورى فى وضع هذه الإنتخابات تحت الإشراف الحقيقى للقضاء ، وهم الذين يستمدون سلطتهم من ثقة الناس فيهم ورضائهم بما يصدرونه من أحكام قائمة على العدل والحق دون هوى وبعيدا عن الباطل . يضاف إلى ذلك أن من الآثار المتوقعة لهذا الإشراف التقليل إلى حد كبير جدا من المنازعات والطعون الإنتخابية حولها ، إن لم يؤد ذلك إلى الزوال التام لهذه المنازعات .

وما نقترحه من انشاء هيئة أو لجنة أو ادارة عامة للإنتخابات يشكلها القضاء ليس ابتداءعا - وإن لم يكن فى ذلك عيب - وإنما له تطبيقات فى كثير من الدول ، نشير إلى نموذج لاحداها وهو تركيا حيث ينص دستورهما الصادر فى ٩ يوليو ١٩٦١ على انشاء الإدارة العامة للإنتخابات ومراقبتها ، وتقضى المادة ٧٥ من هذا الدستور بأن " تجرى الإنتخابات تحت ادارة ومراقبة الجهات القضائية ، ومد بداية الانتخاب حتى نهايتها ، يتولى المجلس العالى للإنتخابات مهمة اجراء واعداد جميع العمليات المتعلقة بمراقبة الإنتخابات

وصحتها ومهمة بحث جميع المخالفات والشكاوى والإعتراضات المتعلقة بالانتخابات طيلة الانتخابات وبعدها ، كما يفصل فيها نهائيا ، ويعتمد محاضر انتخابات أعضاء المجلس الوطنى الكبير (البرلمان) ، وتنظم بقانون سلطات واختصاصات هذا المجلس والمجالس الانتخابية الأخرى .

ويتألف المجلس العالى للانتخابات من سبعة أعضاء أصليين وأربعة أعضاء احتياطيين ، ستة منهم تنتخبهم محكمة النقض مجتمعة بكامل دوائرها ، وخمسة منهم ينتخبهم مجلس الدولة من بين أعضاء فى اقتراع سرى وبالأغلبية المطلقة ، وينتخب هؤلاء الأعضاء من بينهم رئيسا ونائبا له بالأغلبية المطلقة وبالاقتراع السرى .

ويعين بطريق القرعة الأعضاء الإحتياطيون ، اثنان منهم من بين الأعضاء الذين اختارتهم محكمة النقض ، والإثنان الأخران من بين الأعضاء الذين اختارهم مجلس الدولة ، ولا يدخل فى القرعة كل من رئيس المجلس العالى للانتخابات ونائبه " .

وعلى صعيد آخر، فإننا نناشد السلطة التشريعية فى مصر ، ممثلة فى مجلس الشعب الحالى ، وقبل أن ينقض عليه حكم جديد يبطلانه لعدم دستورية قانون الانتخاب الحالى ، أن تبادر على الفور فى وضع قانون جديد للانتخابات يتلافى مساوئ وعيوب التشريع الحالى المنظم لعملية الانتخاب لمجلس الشعب بتعديلاته المتتالية والمتعاقبة ، والتي إليها يرجع دوما السبب فى عدم دستورية هذه التشريعات ، خاصة وأنها توضع من خلال سلطة رئيس الجمهورية فى اصدار القرارات بقوانين ، وهى السلطة المخولة له دستوريا لمواجهة الظروف الإستثنائية فى حالة الضرورة ، بالرغم من أن موضوع الانتخاب من الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون وفقا للمادتين ٨٧ و ٨٨ من الدستور ، علاوة على انتفاء أية صلة مباشرة

أو غير مباشرة بين موضوع انتخابات السلطة التشريعية وبين ظروف استثنائية قائمة أو يمكن أن تقوم مستقبلا (١) .

وعليه نأمل أن يتأتى لمجلس الشعب الفرصة في وضع القانون الجديد للإنتخاب بعد دراسات متأنية ومناقشات مستفيضة لكافة الآراء والاتجاهات ، حتى يأتى هذا القانون على أوفى درجة ممكنة من الدقة والكمال والتوافق مع ظروف وطبيعة المجتمع المصرى من كافة النواحي السياسية والاجتماعية والثقافية والدينية وغيرها ، مما يكفل لهذا القانون الإستقرار المبتغى ، خاصة بعد أن تمت تجربة معظم النظم الانتخابية المعروفة خلال فترة وجيزة من الزمن ، فأنتهى الأمر بحق إلى ملائمة النظام الفردى لظروف مجتمعنا ، وعدم صلاحية النظم الأخرى رغم مثاليتهما للتطبيق فى مصر .

المطلب الثانى

توحيد جهة الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية

تبين لنا من دراستنا أن عملية فحص الطعون الإنتخابية ، بما فى ذلك تحقيق صحة نيابة أعضاء مجلس الشعب ، هى أولا وأخيرا مهمة قضائية . تتطلب بحثا وتحقيقا وفصلا فى خصومة قائمة ، وبالتالي تتمتع الجهة التى تباشر هذا الإختصاص القضائى بسلطة قضائية حقيقية ، بغض النظر عما إذا كانت من المحاكم القضائية أم غير ذلك .

(١) ويرى جانب من الفقه أن مخالفة النطاق المحتجز للقانون ، بالتفويض فيه مثلا ، يصيب القرارات بقوانين الصادرة فى شأنها بعيب الإختصاص ، فالموضوعات الداخلة فى ذلك النطاق لا بد أن تتأثر بتنظيمها الجهة التشريعية المنتخبة لأنها أمور تواجه السلطة التنفيذية، ومن أهم هذه الموضوعات تنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات العامة. المستشار يحيى الرفاعى : تشريعات السلطة القضائية معلقا على نصوصها - نادى القضاء - الجزء الثانى ١٩٩١/٩٠ - ص ٢٦ .

ومراجعة تاريخ هذا الإختصاص فى مصر على نحو ما سلف بيانه،
يشير إلى تناوب الإختصاص فى شان الطعون الإنتخابية بين
المجالس النيابية من جهة والقضاء من جهة أخرى ، مما يؤكد أن
كليهما يقوم بوظيفة قضائية فى هذا الخصوص ، " إذ من غير
المقبول القول بأن النزاع أو الطعن حين يتناوله مجلس الشعب يعتبر
عملا برلمانيا وحين يتناوله القضاء يعتبر عملا قضائيا " (١) .

وقد تباينت النظم الدستورية فى شان الإختصاص بالفصل فى
صحة عضوية المجالس النيابية ، ويمكن أن نميز فى هذا الشأن بين
ثلاثة أنظمة هى :

النظام الأول : اختصاص المجالس النيابية بالفصل فى الطعون الإنتخابية :

يقوم هذا النظام على قاعدة الرقابة الذاتية ضمانا لإستقلال
المجالس النيابية عن السلطتين التنفيذية والقضائية تحقيقا
لمقتضيات مبدأالفصل بين السلطات، على أساس أن اختصاص
المجلس النيابى بالفصل فى صحة عضويته يعد ضمانا هامة من
الضمانات الدستورية لتأكيد استقلال المجلس بشئون اعضائه عن
سائر السلطات ، وفى ذلك رعاية لكرامة الأعضاء بتجنيبهم عبء
التقاضى أمام المحاكم ودعم استقلالهم ، بأن يفصل فى طعونهم
أعضاء المجلس أنفسهم ، وهم أقدر على الإحاطة بظروف الإنتخابات
وتحرى وجه الحق والصواب ، فيتداول أعضاء المجلس فى شأن هذه
الطعون كأسرة واحدة ، وذلك للفصل فيها على هدى من الخبرة والواقع.

(١) الأستاذ أحمد مبة : المرجع السابق - ص ١٢٧

ومن ناحية أخرى فإن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضى أن يتم توزيع الإختصاصات على هذه السلطات وفقا لقاعدتى التخصص الوظيفى والإستقلال العضىوى بين السلطات ، بحيث تكون كل سلطة مستقلة فى ممارستها لأعمال الوظيفة التى تخصصت فيها إستقلالاً عضوياً كاملاً ، فلا يكون لغيرها من السلطات أن تتدخل فى سير أعمالها أو أن تخضعها لرقابتها ، مع ملاحظة أن قاعدة التخصص الوظيفى لا يمكن الأخذ بها بصورة مطلقة ، إذ من المسم أن للسلطة التأسيسية أن تخول كل سلطة بعض مظاهر الوظيفة التى تتخصص فيها السلطة الأخرى بمقتضى نص صريح فى الدستور .

وتطبيقاً لذلك يرى أنصار هذا النظام أن النص الدستورى فى المادة ٩٣ من الدستور إذ خول مجلس الشعب الإختصاص بالفصل فى صحة عضويته ، يكون قد ناط به اختصاصاً قضائياً أصيلاً مستمداً من الدستور ذاته ، فقد شئت إرادة السلطة التأسيسية وهى فى مقام توزيع الإختصاصات على السلطات المؤسسة أن تحتفظ لمجلس الشعب دون غيره بهذا الإختصاص حرصاً على إستقلاله ومنعاً لتدخل سلطة أخرى فى شئون أعضائه ، ويعنى هذا أن مجلس الشعب لم يسر قانوناً سلب بمقتضاه اختصاصاً كان منوطاً بالسلطة القضائية دستورياً مهمة الفصل فيها ، فالمشروع الدستورى وحده صاحب الحق فى تعديل النص الدستورى سالف البيان ، وتظل له قوته الدستورية طالما لم ينسخه أو يعدله نص دستورى آخر ... ولا يستقيم دستورياً التذرع بمبدأ فقهى هو مبدأ فصل السلطات لإهدار نص دستورى قائم ، ذلك أن الدستور حدد لكل سلطة المجال الذى تعمل فيه ، وجعل استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائماً تعاون متبادل بينهما على أساس احترام كل منها للمبادئ التى قررها الدستور فى صلبه ، وبغير ذلك لا تنتظم الحياة الدستورية ، لأنه إذا أهدرت إحدى السلطات مبدأ من مبادئ الدستور خرجت بذلك عن دائرة المجال المحدد لإستعمال سلطتها ، وإذا جاز لها أن تتخذ من مبدأ فصل

السلطات تعلقة تتذرع بها فى امدارها للدستور لانتهى الأمر إلى
فوضى لا ضابط لها ، فإلتزام كل سلطة مبادئ الدستور خير
الضمانات لتدعيم البيان الدستورى جميعه . (١)

وليست مصر الدولة الوحيدة التى تأخذ بهذا النظام ، إذ تأخذ
به أيضا كثير من الدول الأخرى فى دساتيرها القديمة والحديثة ،
ففى فرنسا بدأ دستور ١٧٩١ بإعتناق هذا المبدأ ثم اتبعته كافة
الدساتير بعد ذلك حتى دستور ١٩٤٦ ، وكذلك فى بلجيكا منذ
دستورها الصادر عام ١٨٣١ وتعديلاته فى ١٨٩٣ و ١٩٢٠ و ١٩٢١ ،
وفى ايطاليا فى دستورها الصادر عام ١٩٤٧ وفى الدانمارك فى
دستورها الصادر عام ١٩١٥ والمعدل فى ١٩٢٠ ، وفى ايرلندا فى
دستورها الصادر عام ١٩٤٤ ، وفى الولايات المتحدة الأمريكية فى
دستورها الصادر عام ١٧٨٧ ، وفى اليابان فى دستورها الجديد عام
١٩٦٣ .

وكذلك الأمر فى كثير من الدول العربية مثل لبنان فى دستورها
عام ١٩٢٦ والمعدل عام ١٩٤٧ ، وفى الأردن فى دستور ١٩٥٢ ،
وفى سوريا فى دستور ١٩٣٠ وفى الكويت فى دستور ١٩٦٢ .

وبالرغم من شيوع هذا النظام إلا أن الفقه ينتقده بما يلى :

١ - أن قيام المجالس النيابية بالفصل فى الطعون الانتخابية
يتعارض مع المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات ، لأن

(١) الأستاذ أحمد هبة : المرجع السابق - ص ٩٨ . كذلك حكم المحكمة
الإدارية العليا فى ٢٩٥٨/١٢/١٣ . مجموعة أبو شادى بند ١٩٩٦ ص ٢٠٦٠ ،
وفيه تقول أنه وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات " لا ينبغى أن تكون
السلطة التشريعية وهى التى تمثل الأمة وتتولى الرقابة العامة على
السلطة التنفيذية خاضعة لاية رقابة أو هيمنة فى شئونها الداخلية من
سلطة أخرى ، كما أن هذا الإستقلال شرط جوهرى لازم لتأدية المجالس
لوظيفتها التشريعية مستقلة عن أى مؤثر خارجى " .

المجالس النيابية عندما تمارس هذا الإختصاص ، إنما تفصل فى خصومة ترنع إليها ، إذ لا تعدو الطعون الإنتخابية أن تكون منازعات بين فردين أو أكثر ، والفصل فى المنازعات هو من اختصاص السلطة القضائية وحدها . (١)

٢ - أن تحقيق صحة العضوية بواسطة المجالس النيابة من شأنه اهدار الضمانات المقررة للفائزين فى الإنتخاب ، فقد غدا الفصل فى صحة نيابة الأعضاء عملية سياسية لا ضمان لها من الناحية القانونية ، حيث نشاهد خصوما تقترع لخصوم ، ومن المحال أن يقترع صديق ضد صديق ، مما يجعلها - أى المجالس النيابية - غير صالحة لتولى هذا الإختصاص ، الذى يتطلب التحلى بضمير القاضى ، يؤكد ذلك أنه لا يمكن أن يتوافر فى كل عضو من أعضاء هذه المجالس ، وغاية ما اشترطه القانون المصرى فيه اجادة القراءة والكتابة بخيرة القاضى وكفايته للفصل فى خصومة قضائية (٢)

٣ - من الخطير أن يمنح مجلس سياسى التكوين وظيفه قضائية ، إذ ليس فى استطاعته الفصل فى صحة العضوية دون التأثير الشديد بالاعتبارات السياسية ، واعطائها الأولوية على حكم القانون ، عمدا أو اهملا ، وبالنظر إلى انتماء أعضاء المجلس إلى الأحزاب السياسية ، فإن هذا الإختصاص يعطى الأغلبية سلاحا خطيرا تستعمله فى اجرة انتخاب اعضائها ، وفى العصف بأعضاء المجلس من الأقلية ، وهكذا تستعمل ولاية الفصل فى الطعون كأداة حزبية ، يقبل الطعن ويرفض بحسب ما إذا كان المطعون فيه خصيما أو نصيرا ،

(١)

ESMEIN, Elements de droit Constitutionnel Français et comparé, 7 ème éd., 1921, t.II, P. 356.

BARTHELEMY-DUEZ, Précis de droit Constitutionnel, 1934, P. 472. (٢)

الدكتور على محمد عبد الفتاح : المرجع السابق ص ١٧١ .
المستشار أحمد مكي : دور القضاة فى الإنتخابات العامة - مجلة القضاء -
عدد يناير/يونيو ١٩٩٠ - ص ١٣ .

وتصبح خطرا يلوح به حزب الأغلبية ليحمل مخالفيه على النزول على ارادته بأسا من الإستفادة من النجاح فى الإنتخابات ، بل وليحمل من نجح من مخالفيه على الإنضمام إليه خشية أن تهدر آماله وتضيع بقبول الطعن فى انتخابه (١) .

٤ - أن اعطاء الإختصاص بالفصل فى صحة العضوية للمجلس النيابى ، يجعل منه خصما وحكما فى نفس الوقت مما يخالف مبادئ العدالة ، ولا يؤثر فى ذلك عدم اشتراك العضو المطلوب التحقق من صحة عضويته ، إذ يظل المجلس من وجهة النظر المجردة خصما وحكما ، مع ملاحظة أنه - فى مصر - من المحتمل أن تزيد الطعون المقدمة لإبطال العضوية على ثلث أعضاء المجلس ، مما يؤدي إلى استحالة اصدار القرارات بىطلان العضوية والتي تستلزم موافقة ثلثى الأعضاء عليها (٢) .

النظام الثانى: اختصاص القضاء بالفصل فى الطعون الإنتخابية :

إزاء ما أسفر عنه التطبيق العملى من سوء ممارسة المجالس النيابية فى مختلف بلاد العالم لإختصاصها بشأن هذه المهمة القضائية التى لا تتفق وطبيعة تكوين المجالس النيابية ،والتي تقتضى حيادا لا ضمان له فى أغلبية حزبية ، وخاصة غداة المعارك

(١) DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel, 2 ème éd., t.4, 1924, P. 358.

الأستاذ الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق - ص ٢٠٣ .
(٢) الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : المرجع السابق ص ٣٦٦ .
الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق - ص ٤٧٤ . ويمكن الرد على حجة عدم تواتر نسبة الثلثين ، بأن تحتسب النسبة من بين الأعضاء الذين لم تقدم ضدهم طعون فى عضويتهم .

الانتخابية (١) ، فقد اتجه معظم الفقه إلى المطالبة بأن يكون الإختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية جميعها معقودا للقضاء وحده ، لما يتوافر له من مقومات الخبرة القانونية والحيدة فى اداء هذه المهمة .

ويتأسس هذا الإتجاه على أن مؤدى الفهم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات أن البرلمان لا يستقل بمصير اعضاءه وشئونهم إلا بعد ثبوت صحة عضويتهم ، بعدم الطعن فيها أو برفض الطعن ، فهنا يثبت نسب العضو للمجلس ، وتغدو لهذا الأخير دون غيره الكلمة فى مصير اعضاءه ومستقبلهم ، أما عن الطعن فى صحة انتخاب النائب ، فإن البحث يقتصر على مرحلة سابقة لثبوت العضوية البرلمانية .

وبهذا النظام أخذت بعض الدساتير فى العديد من الدول ، مثل دستور اليونان الصادر فى ٢٣ مايو ١٩٩١ ، ودستور بولندا القديم فى ١٩٢١ ، ودستور النمسا الحالى فى المادة ١٤١ منه .

وفى مصر اختلف الفقه المؤيد لهذا النظام حول المحكمة التى يمكن أن تتولى هذا الإختصاص ، إذ ذهب جانب منه إلى تخويل محكمة النقض هذا الإختصاص بدلا من الإكتفاء بإختصاصها بالتحقيق فى تلك الطعون (٢) ، فى حين انتقد البعض ذلك بعدم صلاحية محكمة النقض بوصفها محكمة قانون وليست محكمة وقائع فى نظر الطعون الانتخابية بما تنطوى عليه من وقائع تتطلب

(١) راجع الأمثلة المشار إليها فى مقال الدكتور على محمد عبد الفتاح سالف الذكر - ص ١٧٢ وما بعدها .

(٢) الأستاذ الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى - الجزء الثانى - ١٩٨٨ - ص ٦٨٦ .

الأستاذ الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق - ص ٢٠٥ .

الأستاذ الدكتور ابراهيم شيحا : القانون الدستورى - ١٩٨٣ - ص ٦٢٠ .

التحقيق وسماع شهود الإثبات والنفى إلى غير ذلك من وسائل الإثبات مما يخرج عن نطاق وظيفة محكمة النقض ، ولذلك يكون من الطبيعي اختصاص القضاء الإدارى بهذه الولاية ، حيث سبق للمشرع أن عهد إلى محكمة القضاء الإدارى بالفصل فى جميع الطعون الانتخابية الخاصة بالمجالس المحلية ، ومن ثم فإن التناسق فى التشريع يقتضى أن يعهد أيضا إلى ذات المحكمة بالفصل فى الطعون الانتخابية البرلمانية ، وقد أرست هذه المحكمة مبادئ قانونية كثيرة ، ولها قضاء ثابت ومستقر يقوم عليه القانون العام فى كثير من مسائل الطعون الانتخابية ، علاوة على أن هذا الإتجاه يفيد فى تجنب تضارب الحلول القانونية فى المسائل المتشابهة نتيجة تعدد الجهات القضائية التى تفصل فى الطعون الانتخابية بالإضافة إلى أن الكثير من الطعون الانتخابية تؤسس على الطعن فى قرارات ادارية ، مما يدخلها - طبقا للقواعد العامة - فى اختصاص القضاء الإدارى ، بإعتباره القاضى الطبيعى للمنازعات الإدارية وفقا للدستور وقانون مجلس الدولة (١) .

وفى تقدير فريق ثالث من الفقه فى مصر أنه يمكن أن يعهد الدستور بهذا الإختصاص إلى المحكمة الدستورية العليا (٢) ، وهو اتجاه يمكن تدعيمه بأن هذه المحكمة تعد فى واقع الأمر القاضى الطبيعى للطعون ضد مجلس الشعب من خلال رقابته على دستورية القوانين ، ومن ثم فهى الجهة القضائية الأقرب من حيث طبيعة ولايتها للإختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية لمجلس الشعب ،

(١) الدكتور على عبد الفتاح : المرجع السابق - ص ١٧٧ .
كذلك الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : المرجع السابق - ص ٣٦٧ .
ويرى أن يعهد هذا الإختصاص إلى المحكمة الإدارية العليا فيكون النظر فى هذه المنازعة من خلال درجة تقاضى واحدة .
(٢) الأستاذ الدكتور محمود عاطف البنا : استقلال القضاء كضمان للشرعية وحقوق الإنسان - مجلة القضاء - يناير/يونيو ١٩٩٠ - ص ٣٣ .
الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق ص ٤٨٤ .
الدكتور محسن العبودى : المرجع السابق - ص ٥٩ .

يؤكد ذلك أن مشروع الدستور الذى وضعته لجنة الخمسين فى مصر سنة ١٩٥٣ عقب الثورة أخذ بهذا الإتجاه .

بيد أنه كما للنظام الأول بعض العيوب ، فإن النظام الثانى يواجه بعض أوجه الإنتقادات ، وأهمها :

١ - أن طريق الطعن القضائى عموما يعيبه ببطء اجراءات التقاضى ، واستغراق الفصل فى المنازعات وقتا طويلا ، يمكن أن يصل بصدد الطعون الإنتخابية فترة ولاية مجلس الشعب كاملة أو معظمها ، ومن ثم يمكن للمجلس الإستفادة بوجود المطعون ضدهم فى البرلمان لأطول فترة ممكنة وخاصة إذا كانوا من أعضاء حزب الأغلبية ، وعلى سبيل المثال فإن الطعون التى تم تقديمها إلى القضاء عن الإنتخابات التى جرت يوم ٦ ابريل سنة ١٩٨٧ ، لم يصدر الحكم الموضوعى فيها من محكمة القضاء الإدارى إلا فى ١٩٩٠/٣/٢٠ أى بعد ما يقرب من ثلاث سنوات ، بل ويمكن أن يستغرق النزاع مدة أطول ، إذا ما تم الطعن فى هذا الحكم الموضوعى أمام المحكمة الإدارية العليا ، فى حين أن مدة ولاية مجلس الشعب وفقا للمادة ٩٢ من الدستور هى خمس سنوات ميلادية ، وذلك مع افتراض اكتمال هذه الولاية دون حله كما حدث بصدد آخر مجلسين . يضاف إلى ذلك ما قد يثيره البعض من تشكيك حول مدى مشروعية القوانين والقرارات التى أصدرها المجلس طوال هذه الفترة بتكوينه غير الصحيح وخاصة مع كثرة هذه الطعون .

٢ - أن من شأن طريق الطعن القضائى المساس بمبدأ الإستقلال العضوى للسلطات العامة ، وهو من أهم مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث مؤدى هذا النظام أن تكون الكلمة الأخيرة فى عضوية مجلس الشعب للقضاء ، بمعنى ذلك أن تتسلط سلطة على أخرى ، وهو أمر ترفضه جهات القضاء ذاتها فيما يتصل بشئون اعضائها ، حيث

تختص كما سبق وأشرنا كل من جهات القضاء العادى والدستورى والإدارى وادارة قضايا الدولة وغيرها من الهيئات القضائية - بل وبعض الهيئات غير القضائية - بشئون اعضائها بعضها تجاه البعض ،حتى فى داخل الهيئة القضائية الواحدة مثلما هو الأمر فى مجلس الدولة ، ومن هنا فليس من المنطق أن ننكر هذا الإستقلال فى شئون العضوية لمجلس الشعب وهو السلطة التشريعية فى الدولة .

٣ - أن الدستور الحالى فى مصر ، ومعظم الدساتير فى العالم ، لا يعتمد قاعدة التخصص الوظيفى على نحو مطلق ، بحيث تنفرد كل سلطة بوظيفتها تماما دون أدنى تدخل فى من السلطات الأخرى ، فعلى العكس يخول الدستور كلا من السلطات الثلاث حق ممارسة بعض مظاهر الوظيفة التى تتخصص فيها السلطة الأخرى ، وهو أمر واضح لا يحتاج إلى اثبات ، وبالتالى فإن التدرج بمبدأ الفصل بين السلطات لا يكون إلا بالقدر الذى قرره الدستور ، وخاصة فيما يتصل بتوزيع وظائف الدولة الأساسية على السلطات العامة فيها، حيث من الملاحظ أن المشرع الدستورى يراعى إلى جانب الإعتبارات الدستورية والقانونية ، بعض الإعتبارات السياسية والعملية التى لا غنى عنها.

النظام الثالث : الأنظمة المختلطة :

فى سبيل تلافى العيوب وأرجح الإنتقادات التى يمكن توجيهها لأى من النظامين السابقين برأت بعض الدول الأخذ بأنظمة مختلطة من شأنها تحقيق مزاياهما دون العيوب . وفى هذا الصدد يمكن التمييز بين اتجاهاين :

أ - اتجاه يرمى إلى الجمع بين المجالس النيابية والقضاء فى مهمة الفصل فى صحة عضوية أعضاء هذه المجالس ، ومثال تطبيقات هذا الإتجاه الدستور الألمانى والدستور السورى . فوفقا لدستور

ألمانيا (الإتحادية) الصادر في ١٩٤٩/٥/٢٣ والمعدل في ١٩٥٦/٣/١٩ يختص مجلس النواب (البوندستاغ) بتحقيق صحة عضوية اعضاءه ، علاوة على اسقاطها إلا أنه يجوز الطعن في قرار المجلس في هذا الشأن أمام المحكمة الدستورية الإتحادية ، ووفقا للمادة ٤١ التى نصت على ذلك ، يصدر قانون اتحادى بالأحكام التفصيلية لهذا الإختصاص .

وينص الدستور السورى الصادر عام ١٩٥٣ فى المادة ٦١ منه على أن ينظر مجلس النواب فى الطعون المقدمة ضد صحة انتخاب أحد أعضائه ، كما ينص كذلك فى المادة ١١٧ منه على اختصاص المحكمة العليا بالنظر فى قرارات مجلس النواب الخاصة بالطعون الإنتخابية المعترض عليها .

وقد يكون من اليسير نسبيا الأخذ بمثل هذا النظام فى مصر ، فى حالة التمسك بنصوص الدستور دون تعديل ، كخطوة أولية سريعة لا تحتاج لأكثر من تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا ، بحيث يضاف إلى اختصاصاتها النظر فى الطعون ضد قرارات مجلس الشعب بصدد عضويته ، إذ ليس فى المادة ٩٣ من الدستور ما يمنع من ذلك حيث تقضى هذه المادة فى صدرها بأن " يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية اعضاءه .. " دون اشارة إلى ما إذا كان هذا " الفصل " يعد نهائيا أم من الجائز الطعن فيه مثل سائر الأحكام القضائية ، ومن ناحية أخرى فإن المادة ١٧٥ من الدستور التى حددت اختصاصات المحكمة الدستورية العليا أجازت فى فقرتها الثانية للقانون أن يعين الإختصاصات الأخرى للمحكمة ، وهو ما استند إليه المشرع عندما قرر اختصاص المحكمة بحل اشكالات التنازع القضائى (المادة ٢٥ من قانون المحكمة الحالى) .

ولعله يكون من الملائم أن يقتصر الاختصاص المقترح المشار إليه على حالة الخلاف بين رأى محكمة النقض وقرار مجلس الشعب ، بحيث يتعين على مجلس الشعب فى حالة رفض الأخذ برأى محكمة النقض الذى انتهت إليه بعد التحقيق فى صحة العضوية ، أن يحيل الطعن إلى المحكمة الدستورية العليا لتصدر بشأنه الحكم النهائى البات الملزم لكافة الأطراف بما فيهم مجلس الشعب ، وذلك أسوة بإختصاص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فى دستورية القوانين ، وبالتالي لا يجوز الإحتجاج بإستقلال المجلس ، حيث يخضع فى الأصل للرقابة على دستورية أعماله لذات المحكمة .

ب- اتجاه يرمى إلى انشاء هيئة دستورية عليا محايدة ، مثل المجلس الدستورى فى فرنسا ، تخول ضمن اختصاصاتها مهمة الفصل فى الطعون الإنتخابية (١) ، ومثال تطبيقات ذلك ، الدستور التركى الصادر فى ٩ يوليو ١٩٦١ ، والذى عهد - كما سبق وشرحنا - بمهمة تولى ادارة ومراقبة الإنتخابات منذ بدايتها وحتى نهايتها إلى المجلس العالى للإنتخابات ، والذى يتشكل من عناصر قضائية خالصة تختارهم محكمة النقض ومجلس الدولة ، وتختص ببحث جميع المخالفات والشكاوى والإعتراضات المتصلة بالإنتخابات طيلة فترة الإنتخاب وبعدها ، أى بكافة الطعون الإنتخابية .

ومن تطبيقات هذا الإتجاه كذلك ، ما نص عليه دستور المغرب الصادر عام ١٩٦٢ من تأسيس مجلس أعلى للإنعاش الوطنى والتخطيط ، وأن تؤسس به غرفة دستورية يرأسها الرئيس الأول للمجلس الأعلى (الملك) ، وتضم بالإضافة إلى الرئيس قاضيا من الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى واستاذا بكليات الحقوق يعينان بمرسوم ملكى لمدة ست سنوات ، وعضوين يعين أحدهما رئيس مجلس

(١) يؤيد هذا الإتجاه الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين - ١٩٨٥ - ص ٤٤٢ .

النواب والآخر رئيس مجلس المستشارين . وذلك فى مستهل مدة النيابة أثر كل تجديد جزئى . وتبت الغرفة الدستورية فى صحة انتخاب أعضاء البرلمان وصحة عمليات الاستفتاء .

كما يمكننا اعتبار النظام التريسي الحالى من تطبيقات هذا النظام ، فمنذ ١٩٥٨ ، يختص المجلس الدستورى كما سبق وشرحنا بكافة الطعون الانتخابية ، وهو كما نعلم سلطة دستورية مستقلة تماما عن السلطتين التشريعية والقضائية ، ويتم تشكيله من عناصر مختلفة يتم اختيار معظمهم من قبل السلطات العامة علاوة على رؤساء الجمهورية السابقين (١) .

وفى تقديرنا أن هذا الإتجاه جدير بالإتباع إذا ما تيسر تعديل الدستور ، فليس من الحكمة أن تخول احدى المحاكم القائمة هذا الإختصاص ، حتى ولو كانت المحكمة الدستورية العليا ، إذ يكفيها ما تحمله من أعباء بصدد فحص الدستورية وحل التنازع حول الإختصاص ، علاوة على التفسير التشريعى ، ولما كنا على اقتناع كامل بضرورة أن يتولى ادارة العملية الانتخابية والإشراف عليها جهاز قضائى مكون من ثلاثة أعضاء من المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا . فلعلة يكون من المناسب استكمال ذلك التنظيم بتشكيل هيئة محايدة تضم رؤساء الجهات القضائية الثلاث المشار إليها يشاركونهم ثلاثة آخرون من أساتذة الجامعات المتخصصين وليكونوا بصفاتهم مثل رؤساء أقسام القانون العام فى جامعات القاهرة وعين شمس والإسكندرية ، برئاسة وزير العدل ، وذلك حتى لا يجمع الجهاز القضائى بين صفتى الخصم والحكم ، إذا ما تم تكليفهم بالفصل فى الطعون الانتخابية اضافة إلى ادارة

(١)

G.BURDEAU, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 17 ème éd., 1976, P. 491.

L. PHILIP, op.cit, P: 46.

العملية الانتخابية والإشراف عليها ، وتتولى هذه الهيئة المحايدة ، بإعتبارها هيئة ذات اختصاص قضائى ، مهمة الفصل فى كافة الطعون الانتخابية على أن تنتهى من ذلك خلال شهر على الأكثر من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب ، ولا يجوز انعقاد مجلس الشعب قبل الفصل فى هذه الطعون ما لم يبلغ عددها أقل من ١٠٪ من عدد أعضاء المجلس ، بمعنى أنه إذا كان عدد الأعضاء المطعون فى صحة عضويتهم يقل عن هذه النسبة ، فإنه يجوز انعقاد المجلس بغير مشاركة من هؤلاء الأعضاء الذين عليهم الإنتظار لحين صدور الحكم بشأنهم خلال مدة الشهر السالفة الذكر ، ويتعين على المشرع أن يكفل فى تنظيمه لهذا الإختصاص كافة ضمانات التقاضى مع التخفيف لأقصى درجة ممكنة من اجراءات التقاضى حتى يتسنى للهيئة المقترحة انهاء عملها خلال هذه الفترة الوجيزة ، فإذا انقضى الشهر المشار إليه أى المدة المقررة للفصل فى الطعون الانتخابية ، اجتمع مجلس الشعب بقوة القانون ، وانتقل الإختصاص بالفصل فى صحة عضوية من لم تصدر الأحكام بشأنهم مع نهاية هذه المدة إلى المجلس ذاته ، ليصدر قراره فى شأن عضويتهم خلال شهر آخر ، لا يحق لهم أيضا خلاله المشاركة فى جلسات المجلس .

ولعل من شأن هذا الإقتراح تلافى الإنتقادات التى سبق اثارتها بشأن اختصاص كل من مجلس الشعب وجهات القضاء بالفصل فى الطعون الانتخابية بضمان استقلال مجلس الشعب عضويا وتلافى عدم حياده ، علاوة على عدم المساس بوظيفة القضاء من جانب سلطة عامة أخرى مع تلافى عيب بطء العدالة نتيجة اجراءات التقاضى المطولة .

المطلب الثالث الرقابة على دستورية الأعمال القانونية

الدستور هو التشريع الأساسى فى أية دولة قانونية حيث لا يتصور قيام الدولة القانونية دون أن يكون لها دستور يقيم النظام فيها وينشئ ويؤسس سلطات الدولة المختلفة ، ويحدد لكل منها مجال اختصاصاتها وميدان نشاطها وحدود أعمالها ، فيلتقى عليها واجب مباشرة مهامها وفق الأوضاع التى رسمها لها ، تحقيقا للهدف الذى ابتغاه الدستور لها ، بحيث يؤدي الخروج على هذه الأوضاع وذلك الهدف إلى عدم دستورية تصرف السلطة العامة ، إذ تمثل تلك القيود وسائل حماية الأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة ، أى بمعنى آخر وسائل حماية من لا سلطة لهم فى مواجهة من لهم السلطة .

ومن المسلم به أن السلطات العامة فى الدولة عندما تمارس اختصاصاتها وفقا للحدود المرسومة بالدستور لا تباشر حقاً شخصياً ، لها أن تقوم به أو تنزل عنه أو تفوضه لسلطة غيرها ، وإنما هى تباشر وظيفة قلداً لها الدستور وفقاً لضوابط وحدود معينة ، وبخروجها على هذه الضوابط والحدود فإنها تتحول من سلطة قانونية مشروعة إلى مجرد سلطة فعلية غير مشروعة . وإذا التزمت كل سلطة نطاق اختصاصها فى تصرفاتها الإيجابية والسلبية وفقاً لمقتضيات سمو الدستور وتدرج الأعمال القانونية ساد الاستقرار والوثام بينها ، وتأكدت المشروعية ومبدأ سيادة القانون ، ومن ثم الدولة القانونية .

غير أنه قد يحدث أن تحاول إحدى السلطات تجاوز النطاق الدستورى المحدد لإختصاصاتها ، غازية اختصاصات سلطة أخرى ، أو معتدية على بعض الحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور للأفراد ، الأمر الذى يفرض أن يوجد تنظيم معين يستطيع أن يرد

السلطة إلى حدود اختصاصاتها الدستورية ، والا تعرض الدستور والنظام القانونى للدولة كله للإنهيار والعبث بأحكامه ، واستمرار تعدى السلطات على المبادئ والقواعد التى كفلها الدستور بغير استثناء ، وتنتهى إلى أن تغدو سلطات تحكمية وليست حاكمية ، فيستشرى الإستبداد والتعسف ، ويغلب منطق القوة ، وتسود دولة الظلم والفساد .

ومن المستقر فى معظم الدول أن خير وسيلة أو سلطة تتولى ضمان وحماية الدستور من الإعتداء على أحكامه ومبادئه وقيمه هى السلطة القضائية ، بإعتبارها جهة محايدة يفترض فيها النزاهة والبعد عن مواطن الظنون ، وتتوافر كافة الضمانات لأعضائها لأداء عملهم بحياد وتجرد من خلال الفصل فى المنازعات . فالقضاء هو ضمان هام لحماية الدستورية وحارس أصيل لحقوق الأفراد ضد الإنتهاك فرديا كان أو جماعيا ، وليس من شك فى أن احساس المواطنين أن بإمكانهم الإعتقاد على نظام قضائى حازم يعظم من احساسهم بحرياتهم .

ولئن كانت معظم الدول تتفق اليوم من حيث مبدأ الحماية القضائية للدستور ، إلا أنها تختلف كثيرا حول اسلوب ونطاق ومدى وآثار هذه الحماية ، فمنها ما يعتمد اسلوب الرقابة المركزية للدستورية ويتم ذلك غالبا عن طريق الدعوى الأصلية التى تؤدى كأصل عام إلى الغاء الأعمال القانونية المخالفة للدستور ، ومنها ما يرى أن تقوم الرقابة على أساس حق جميع المحاكم فى الإمتناع عن تطبيق الأعمال القانونية المخالفة للدستور أو عن الإعتداد بها ، وذلك إذا ما تم الدفع بعدم دستورتيتها . وإذا كان الأسلوب الأول يستند مباشرة إلى مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، فإن الأسلوب الثانى يركز على قاعدة تدرج القواعد القانونية فى المرتبة الإلزامية وسمو الدستور .

وتأخذ مصر اليوم بأسلوب الرقابة المركزية للدستورية بصدد القوانين واللوائح ، فى حين تتولى محاكم القضاء الإدارى رقابة دستورية القرارات الإدارية الفردية ، كما تضمن المحاكم العادية دستورية التصرفات الفردية والخاصة من خلال إعمال فكرة " النظام العام والآداب " التى لا يجوز للأفراد الخروج عليها .

ويستفاد من ذلك أن هناك بعض الأعمال القانونية التى لا تخضع للرقابة على دستورتيتها ، مما يعد اضعافا للحماية الدستورية من حيث نطاقها ، وعليه فإنه لإستكمال باقى حلقات المشروعية وسيادة القانون ، يتعين اخضاع هذه الأعمال للرقابة على دستورتيتها إذ أن مظنة الخروج على أحكام الدستور تقوم بشأن كافة الأعمال القانونية ، وليست القوانين واللوائح والقرارات الإدارية وتصرفات الأفراد فحسب .

وأهم الأعمال القانونية التى تفلت من الرقابة على دستورتيتها ، وهو الأمر الذى كشف عنه بوضوح الخلاف أو التنازع حول الإختصاص بالفصل فى الطعون الإنتخابية محل دراستنا ، الأعمال البرلمانية الصادرة عن السلطة التشريعية ، والأحكام القضائية الصادرة عن القضاء ، علاوة على أعمال الحكومة أو السيادة ، وخاصة الصادرة منها من السلطة التنفيذية ، والتى يرفض القضاء الدستورى فى مصر الرقابة على دستورتيتها دون سند تشريعى أو مبرر قانونى مقبول .

فقد كان من الميسور حل التنازع المشار إليه بسهولة ويسر لو كان هناك طريق للرقابة على دستورية الأعمال البرلمانية لمجلس الشعب ومنها قراراته بشأن عضويته ، أو كان هناك طريق للرقابة على دستورية الأحكام مثل أحكام القضاء الإدارى الأخيرة بصدد ذات الموضوع .

وباعتبار أن المحكمة الدستورية العليا هي القاضى الطبيعي لحماية الدستورية فإنه يتعين أن يمتد اختصاصها للرقابة على دستورية كافة الأعمال القانونية دون استثناء ، وقد يستلزم الأمر تعديلا تشريعيًا - وربما دستوريا - لوضع هذا المبدأ موضع التنفيذ وخاصة بالنسبة للأعمال البرلمانية - خلاف القوانين - وكذلك الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء ، أما يصدد أعمال الحكومة فإنه فى مقدور المحكمة الدستورية العليا - كبداية - أن ترفض الأخذ بهذه النظرية فى أحكامها ، بوصفها القاضى الطبيعي لرقابة هذه الأعمال .

والواقع أن مشكلة أعمال الحكومة تبدو فى أن جانبا من الفقه والقضاء ما زال حتى اليوم يخلط بين هذه الأعمال وبين بعض القرارات الإدارية ، ويرى - بغير حق - أن النتيجة الحتمية لوصف أحد الأعمال بأنه من أعمال الحكومة أو السيادة هو عدم خضوعها للرقابة القضائية أيا كان نوعها ، وهو فهم غير صحيح ، إذ أن أعمال الحكومة كما استقر على ذلك القضاء - وخاصة المحكمة الدستورية العليا - هي الأعمال التى تتصل بوظيفة الحكم وليس بوظيفة الإدارة ولا التشريع أو القضاء من باب أولى ، غير أنه نظرا لعدم انشاء هيئة متخصصة فى مباشرة وظيفة الحكم فالغالب أن تتولاها السلطة التنفيذية وربما تشاركها فى ذلك السلطة التشريعية أيضا ، ويتحدد نطاق هذه الأعمال فى موضوعين لا ثالث لهما ، الأول العلاقة بين السلطات العامة بعضها البعض كقرار مجلس الشعب بطرح الثقة بأحد الوزراء أو قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب ، والثانى العلاقة بين الدولة والخارج عموما سواء فى حالة السلم أم فى حالة الحرب ، أى كل ما يتصل بالعلاقات الدولية سلما وحربا ، كالقرار بالاعتراف بدولة أو الإنضمام إلى منظمة دولية أو إبرام معاهدة أو اعلان الحرب أو ارسال قوات عسكرية لدولة أخرى . وهذه الأعمال

بطبيعتها يحكمها الدستور ذاته ، ولا يتصور أن تكون مخالفة لمبدأ
المشروعية إلا من حيث دستوريتها ، ولذلك حرص المشرع على النص
صراحة فى قانونى السلطة القضائية ومجلس الدولة على عدم
اختصاصهما بالنظر فيها ، ولم يأت بنص مماثل فى قانون المحكمة
الدستورية العليا باعتبارها القاضى الطبيعى لهذه الأعمال : ومع
ذلك فإن المحكمة للأسف رأت الحكم بعدم اختصاصها - هى أو غيرها -
بالفصل فى الطعون ضد هذه الأعمال ، أخذاً بالفهم غير الصحيح
بعدم خضوع أعمال الحكومة لرقابة القضاء ، فى حين أن الصحيح هو
عدم خضوعها لرقابة القضاء العادى أو الإدارى مع خضوعها لرقابة
المحكمة الدستورية العليا علاوة على الرقابة البرلمانية (١) .

بيد أنه يخفف من هذه المشكلة أن معظم هذه الأعمال ، تتمتع
السلطة المختصة بمباشرتها بقدر كبير من حرية التقدير ، وذلك
إزاء تخلى المشرع عن تقييدها ، ومن ثم يضيق مدى الرقابة
المفروضة عليها بحيث يكاد يقتصر الأمر على الرقابة على عنصر
الإختصاص فيها ، وهو عنصر من النادر مخالفته فى صدد أعمال
الحكومة ، وعنصر الغاية ، وهو عنصر يصعب اثبات مخالفته
بمجانبة المصلحة العامة .

أما عن الأعمال البرلمانية خلاف ما تصدره السلطة التشريعية من
قوانين ، فالفقه يجمع على أن مقتضى مبدأ المشروعية خضوع كافة
الأعمال للرقابة على مشروعيتها ، ومن ثم يتعين إخضاع الأعمال
البرلمانية للرقابة على مشروعيتها أسوة بالقوانين الصادرة عن ذات
السلطة ، خاصة وأنه ليس من نص يمنع من ذلك ، وإذا كان السبب
الحقيقى لعدم الرقابة عليها وتقرير المسؤولية عن الأعمال البرلمانية

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا : الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء
الإدارى - ١٩٩١ - ص ٧٧ .

يرجع إلى عدم وجود قاضٍ مختص بنظر هذه الطعون (١) ، فإن إنشاء المحكمة الدستورية العليا بوصفها القاضى الطبيعي لأعمال السلطة التشريعية يدفعنا إلى المطالبة بتعديل نصوص القانون المنظم لها لتمتد رقابتها إلى الأعمال البرلمانية فتراقب دستوريتهما أسوة بالقوانين واللوائح .

غير أن المشكلة الحقيقية فى هذا الشأن تكمن فى الرقابة على دستورية الأحكام القضائية ، فبالرغم من أن هناك أكثر من تطبيق دستورى لهذا المبدأ فى بعض البلاد ، إلا أن القضاء فى مصر رفض بإصرار هذه الفكرة عندما طرحت رسميا لأول مرة فى مصر عام ١٩٧٩ فى مشروع إنشاء وتنظيم المحكمة الدستورية العليا ، وهذا ما نبينه تفصيلا وذلك بعرض التطبيقات الدستورية لهذه الرقابة فى بعض الدول المختلفة ، ثم نلى ذلك بدراسة الموقف فى مصر منها .

أ - التطبيقات الدستورية لقاعدة خضوع الأحكام القضائية للرقابة على دستورتها ؛

بمراجعة بعض الدساتير فى الدول المختلفة ، يمكننا ملاحظة عدة أمثلة لدول تأخذ بقاعدة اخضاع الأعمال القانونية كافة ، ومن بينها على الأخص الأحكام القضائية ، للرقابة على دستورتها ، ولعل المثال الواضح لذلك يتحقق فى الولايات المتحدة الأمريكية ، كما يتحقق ذلك أيضا فى دساتير ألمانيا الاتحادية وأسبانيا وسويسرا والهند ، علاوة على دول أخرى مثل البرتغال والنمسا وموناكو وتشيكوسلوفاكيا والاتحاد السوفيتى .

١ - الدستور الأمريكى : بالرغم من أن الدستور الأمريكى لم ينص صراحة على رقابة الدستورية لأى من الأعمال القانونية ، بما

(١) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى : القضاء الإدارى - الكتاب الثانى - ١٩٧٧ - ص ٢٨ .

فى ذلك القوانين ، إلا أن الرقابة القضائية على الدستورية وخاصة بالنسبة للقوانين تقررت بحكم قضائى شهير هو حكم " ماربوزى ضد ماديسون " وذلك بمبادرة من رئيس المحكمة العليا " مارشال " عام ١٨٠٣ ، بمعنى أن هذه الرقابة هى من خلق القضاء ذاته .

وقد تأسست هذه الرقابة فى أمريكا على أن فى طليعة المبادئ الدستورية أن تكون السلطة مقيدة ، وأن الدستور هو منظومة من القيود على ممارسة السلطة العامة ، وأى مجتمع يراعى تلك القيود يؤسس دولة دستورية ، فالدستور هو درع ضد السلطة التعسفية ، وعليه يتعين على جميع المحاكم - فيدرالية كانت أم محاكم الولايات أم المحاكم المحلية ، أن تصون الدستور ، وتحكم فى كل منازعة مطروحة عليها بمقتضى نصوصه وفى حدود اختصاصها ، وللمحكمة العليا سلطة الحكم النهائية فى الأمور الدستورية (١) .

وعليه استقر الأمر فى الولايات المتحدة الأمريكية على سلطة المحكمة العليا - وغيرها من المحاكم - على المراجعة القضائية ، وبمقتضاها يتم اعلان أن القرارات أو التصرفات المنافية للدستور هى تصرفات باطلة ، وتولى المحكمة العليا فى هذا الصدد مراجعة أحكام المحاكم العليا المحلية ، أى محاكم الولايات العليا ، للتحقق من مدى احترام أحكام هذه المحاكم لدستور الإتحاد الفيدرالى ، أى دستور الولايات المتحدة الأمريكية (٢) .

(١) M.J. SKIDMORE-M.C.WANKE, American Government, 3 ed., 1981.

ترجمة الدكتور نظمي لوقا بعنوان : كيف تحكم أمريكا - ١٩٨٨ - ص ٣٤ و ١٦٦ .

(٢) الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوى : النظم السياسية فى العالم المعاصر - ١٩٧٥/٧٤ ص ٢٢٢ .

٢ - دستور ألمانيا الاتحادية: وفقا للمادة ٩٣ من دستور ألمانيا الاتحادية الصادر فى ١٩٤٩/٥/٢٣ والمعدل فى ١٩٥٦/٣/١٩ ، تختص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فى الطعون الدستورية المقدمة من قبل أى شخص يرى أنه قد لحقه ضرر فى أحد حقوقه الأساسية (أى تلك المنصوص عليها فى المواد من ٢ إلى ١٩ من الدستور) أو فى أى من الحقوق التى تكفلت بضمانها كل من المادة ٤/٢٠ و ٣٨ و ١٠١ و ١٠٣ و ١٠٤ .

ومؤدى هذا النص أنه يجوز لأى فرد يلحقه ضرر فى أحد حقوقه المنصوص عليها فى الدستور من جراء أى تصرف ، سواء صدر عن السلطة التشريعية أم التنفيذية أم القضائية ، أن يطعن أمام المحكمة الدستورية العليا ضد تصرف هذه السلطة ، قانونا كان أم قرارا اداريا أم من الأحكام القضائية ، وقد جاء هذا النص تنفيذا وضمانا لما نصت عليه المادة الأولى من هذا الدستور ، أنه " تلتزم السلطة التشريعية والسلطة الإدارية والسلطة القضائية بالحقوق الأساسية المبينة فيما بعد ، بإعتبارها حقوقا واجبة التطبيق " . ومع ملاحظة أن احداث القوانين أو التشريعات لإضرار مباشرة بالحقوق الدستورية المشار إليها هو أمر نادر ، فإن معظم الطعون التى تستند إلى نص المادة ٩٣ سالفه الذكر إنما توجه إلى القرارات الإدارية والأحكام القضائية ، بل ومع مراعاة أن المحكمة الدستورية العليا تشترط لقبول طعون الأفراد ، أن تستنفد أولا كافة الطرق العادية للطعن ، فإن الطعون ضد القرارات الإدارية هى بدورها أمر نادر ، حيث يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإدارى . ولذلك يلاحظ أن طعون الأفراد وفقا للمادة المشار إليها توجه عملا ضد الأحكام القضائية الصادرة فى موضوعات تمس الحقوق المكفولة دستوريا ، وهى غالبا أحكام صادرة من المحاكم الإدارية ، حيث تتولى المحكمة الدستورية العليا

السهر على حماية الدستور بنقض أى حكم صادر عن أية جهة قضائية إذا ثبت أنه ينطوى على مخالفة أحكام الدستور (١) .

ولم يكتف الدستور بفرض احترام الأحكام القضائية لقواعده من خلال رقابة المحكمة الدستورية لها ، وإنما قرر كذلك مسؤولية القضاء الشخصية عن هذه الأحكام ، إذ قررت المادة ٢/٩٨ من هذا الدستور أنه " إذا خالف أحد القضاة الإتحاديين أثناء مباشرتهم لمهام وظيفته أو خارجها مبادئ الدستور أو النظام الدستورى لولاية من الولايات ، يجوز للمحكمة الدستورية الإتحادية أن تقر بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وبناء على طلب مجلس النواب ، تعيين القاضى فى وظيفة أخرى أو إحالته إلى التقاعد ، ويجوز لها أن تقضى بعزله إذا تعمد ارتكاب المخالفة " (٢)

٣ - الدستور الأسباني : صدر الدستور الحالى لاسبانيا عام ١٩٧٨ متضمنا انشاء المحكمة الدستورية ، والتي صدر القانون الأساسى بتنظيمها عام ١٩٧٩ .

ويمقتضى المادة ١٦١ من الدستور ، تختص هذه المحكمة بالفضل فى الطعون التى تقوم على أساس انتهاك الحقوق والحريات المحددة بنص المادة ٢/٥٣ من الدستور (مجموعة الحقوق والحريات الرسمية) ، والتى تقدم ضد النصوص التشريعية أو الأعمال القانونية أو الأفعال المادية للسلطات العامة فى الدولة وكافة الهيئات المستقلة التابعة لها . ويقدم الطعن أما من النيابة العامة أو محامى الشعب أو أى فرد عادى استنادا إلى مصلحة مشروعة تم

(١) بلغت الطعون ضد الأحكام عام ١٩٨٥ ٢٦٤٤ طعنا ، ووصلت أعلى نسبة فى الطعون ضد الأحكام وفقا لهذه المادة عام ١٩٧٦ حيث بلغت ٩٧,٥% من مجموع الطعون .

(٢) جدير بالإشارة أنه تقررت فى فرنسا مسؤولية القضاة عن أعمالهم منذ عام ١٩٧٢ بمقتضى التعديل الوارد فى قانون المرافعات بتاريخ ١٩٧٢/٧/٥ ، وهو ما أكدته المشرع فى قانون المرافعات الفرنسى الحالى الصادر عام ١٩٧٥ ، وكذلك قانون تنظيم القضاء الصادر عام ١٩٧٩ .

انتهاكها ،ويشترط تقديم طعن مسبق أمام القضاء العادى خلال عشرون يوماً التالية لعمله بالتصرف الذى سبب اخلالا بمصلحته أو اضراراً به .

ونزولاً على هذا النص نظمت المادة ٤٤ من قانون المحكمة الدستورية ما يطلق عليه " طعن الأبارو " *Recours d'AMPARO* وهو طعن يستخدم فى الحالات التى يكون فيها ثمة عمل ايجابى أو اهمال سلبى صادر عن احدى الهيئات القضائية ، بحيث يعد مصدراً أساسياً مباشراً لإنتهاك أو اعتداء على الحقوق والحريات التى يحميها الدستور ، وفى الحدود التى تكون فيها هذه المخالفة محلاً لإستخدام طرق الطعن العادية أو غير العادية ، وعندما يكون ذلك مرتباً على الحكم القضائى المنشئ للمخالفة أو الإنتهاك . وللمحكمة الدستورية أن تأمر بوقف تنفيذ قرارات السلطة التنفيذية أو القضائية المطعون فيها إما عن تلقاء نفسها أو بناء على طلب الطاعن (١) .

٤ - دستور سويسرا : بناء على ما نصت عليه المواد من ١٠٦ إلى ١١٤ من دستور سويسرا الحالى الصادر عام ١٨٧٤ ، انشئت المحكمة الاتحادية عام ١٨٤٨ وأعيد تنظيمها عام ١٩٧٤ ، وتتولى هذه المحكمة ، وهى أعلى المحاكم فى سويسرا رقابة الدستورية على اللوائح الصادرة عن الحكومة الاتحادية ، وقوانين المقاطعات ، والقرارات الإدارية والقضائية الصادرة تطبيقاً للقوانين الاتحادية أو قوانين المقاطعات . وبذلك لا يخرج عن نطاق الرقابة على الدستورية سوى القوانين الاتحادية والمعاهدات التى يوافق عليها المجلس

(١) راجع فى ذلك :

BON-MODERIVE-RODRIGUEZ, La Justice Constitutionnelle en Espagne, Paris, 1984.

الإتحادى وذلك لظروف تتصل بالنظام السياسى والدستورى فى
سويسرا والذى يقوم على النظام المجلسى أو حكومة الجمعية .

٥ - دستور الهند : تنص المادة ١٣٢ من دستور الهند الصادر
فى ١٩٤٩/١١/٢٦ على أنه " تنظر المحكمة العليا فى الأحكام أو
القرارات أو الأوامر النهائية للمحاكم العالية فى أراضى الهند ... إذا
أصدرت المحكمة العالية شهادة بأن الطعن يتضمن مسألة قانونية
جوهرية تتصل بتفسير هذا الدستور . وفى حالة رفض المحكمة
العالية تقديم مثل هذا الإقرار ، يجوز للمحكمة العليا أن تصدر اذنا
خاصا بجواز الطعن ، وذلك إذا اقتنعت بأن الدعوى تنطوى على مسألة
قانونية جوهرية تتصل بتفسير الدستور .

وفى حالة صدور مثل تلك الشهادة أو منح ذلك الإذن ، يجوز لكل
طرف فى النزاع الطعن أمام المحكمة العليا على أساس أن القرار
الخاص بمثل المسألة المذكورة قد صدر خطأ ... ويقصد بعبارة أمر
نهائى فى سياق هذه المادة ، كل أمر يفصل فى منازعة قضائية بحيث
لو صدر لصالح الطاعن لأصبح كافيا للفصل نهائيا فى الدعوى ."

ب- الموقف فى مصر من الرقابة على دستورية الأحكام القضائية :

غداة صدور دستور ١٩٧١ الحالى فى مصر ، بدأ الإعداد لإنشاء
وتنظيم المحكمة الدستورية العليا التى نصت المادة ١٧٤ من هذا
الدستور على انشائها بإعتبارها " هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها "
تتولى وفقا للمادة ١٧٥ من الدستور " دون غيرها الرقابة
القضائية على دستورية القوانين واللوائح ... ويعين القانون
الإختصاصات الأخرى للمحكمة ... " ، وإلى أن يتم تشكيل هذه
المحكمة نصت المادة ١٩٢ على أن " تمارس المحكمة العليا

اختصاصاتها المبينة فى القانون الصادر بانشائها " إلى ذلك الحين.

وقرب نهاية عام ١٩٧٧ تم اعداد مشروع بقانون المحكمة الدستورية العليا ، ورد فى المادة ٣٥ منه انه يجوز لوزير العدل أن يطعن أمام المحكمة الدستورية العليا فى الأحكام غير القابلة للطعن، إذا صدرت بالمخالفة للدستور أو لأحكام قانون المحكمة الدستورية العليا ، كما أجازت ذات المادة لرئيس هذه المحكمة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه حتى الفصل فى الطعن . وللمحكمة وفقا للمادة ٥٦ من المشروع أن تُلغى الحكم المخالف للدستور ، وأن تتصدى لموضوع الدعوى فتفصل فيه من جديد .

بيد أن هذا المشروع تعرض لحملة واسعة من النقد والهجوم الشديد من جانب كافة الهيئات القضائية ونقابة المحامين ونادى القضاة والجمعيات العلمية المتخصصة ، وشمل النقد معظم مواد المشروع سيما ما اتصل منها بتشكيل وتكوين المحكمة ، واختصاصاتها وخاصة المتعلقة بالتفسير والرقابة على دستورية الأحكام ، علاوة على طبيعة هذه المحكمة . (١)

وتتلخص أوجه انتقاد اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية الأحكام القضائية فى النقاط التالية : (٢)

(١) راجع فى تفاصيل هذه الإنتقادات : مجلة المحاماة السنة ٥٨ عدد ١ ، ص ٢١٧ وما بعدها .

الأستاذ الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق - ص ٢٩٦ وما بعدها
الأستاذ الدكتور إبراهيم شحنا : المرجع السابق - ص ٨٠٤ وما بعدها .
تقرير اللجنة التشريعية عن مشروع قانون المحكمة بعد تعديله - مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الثامنة فى ١٨/٧/١٩٧٩ ص ٧٥ .

(٢) وهى الإنتقادات الواردة فى بيان نقابة المحامين بشأن هذا المشروع، وبيان نادى القضاة ، وقرارات الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، واتجاهات الرأى فى الندوة المنعقدة بالجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، وقرارات الجمعية العمومية لمحكمةى شمال وجنوب=

١ - ابتدعت المادة ٣٥ من المشروع اختصاصا جديدا للمحكمة الدستورية العليا لم ينص عليه الدستور ولا مثيل له فى كافة الأنظمة القانونية المقارنة التى تعترف بسيادة القانون كأساس لنظام الحكم فيها .

٢ - إن هذا الإختصاص بالغ الخطورة إذ أنه يفرض صورة كريمة من صور الوصاية على السلطة القضائية ، ويعقد هذه الوصاية لوزير العدل ، ولهيئة (المحكمة الدستورية العليا) يريدتها المشروع هيئة سياسية بحتة ، مما يعد تدخلا سافرا من السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية ، يحظره نص المادة ١٦٦ من الدستور .

٣ - إن السلطات الخطيرة المقررة للمحكمة الدستورية العليا فى المادتين ٣٥ و ٥٦ من المشروع ، يراد بها العصف بإستقلال القضاء وهم أركانه وتقويض بنيانه الراسخ المتين ، ذلك أن الحكم القضائى النهائى هو واحة المتقاضى التى يلجأ إليها بعد طول السفر وعنائها فى صحراء المنازعة القضائية ، فهو عنوان الحقيقة وهو نهاية المطاف والإستقرار النهائى للمنازعة يتضمن شهادة يحصل عليها صاحب الحق بعد جهاد طويل بذل فيه الكثير من الجهد والمال ، فكيف يخضع الحكم النهائى وهذه منزلته لحق التعقيب عليه من المحكمة الدستورية العليا حتى ولو كان هذا التعقيب بمقولة أو بزعم المخالفة للدستور أو لتفسيرات المحكمة ، وهو زعم يشار ببناء على طلب صاحب الشأن المضرور من الحكم يظاهرة فيه وزير العدل .

٤ - إن هذا الإختصاص يهدر مبدأ حجية الأحكام القضائية النهائية الذى هو أحد الركائز الأساسية لإستقلال القضاء ، ويبتدع

القاهرة ، وجميعها منشور بمجلة المحاماة المشار إليها فى الهامش السابق.

درجة تقاضى جديدة تعلق حتى على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ، ومن شأنه تحول الحكم القضائى النهائى إلى مجرد قضاة ورق بتوصية تعرض على وزير العدل ليكون له حق اجازتها أو رفضها بواسطة المحكمة ، وهى كما شكلها المشروع ذات لون سياسى لقيام الوزير ومجلس الشعب بترشيح اعضائها .

٥ - ان المشروع يعطى سلطة واسعة لرئيس المحكمة الدستورية العليا ، إذ يجيز له بقرار منفرد يصدره وقف تنفيذ أحكام القضاء النهائية . وبموجب هذه السلطة يحق لرئيس هذه المحكمة منفردا وبغير اخطار الخصوم أن يوقف تنفيذ حكم صادر من دائرة من دوائر محكمة النقض أو المحكمة الإدارية العليا وذلك بناء على طلب السلطة التنفيذية التى تكون عادة خصما فى الدعوى ، وبذلك فإن المشروع يهبط بهذا الحكم لمرتبة أدنى من مرتبة القرار الإدارى عند الطعن فيه ، إذ لا يملك رئيس المحكمة سلطة وقف تنفيذه ، ولكن نيظت هذه السلطة بهيئة المحكمة كلها وفقا للمادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة .

٦ - ان تخويل المحكمة سلطة التصدى للفصل فى موضوع الدعوى يجعل منها محكمة قانون تعلق على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا على خلاف المهمة الأساسية المنوطة بها طبقا للمادة ١٧٥ من الدستور بإعتبارها محكمة الرقابة على دستورية القوانين ، فضلا عن استحالة قيامها بهذا الدور الذى اراده لها المشروع من أن تحكم فى جميع المنازعات القضائية أيا كان نوعها ، سواء كانت جنائية أو مدنية أو تجارية أو ادارية أو أحوال شخصية ، وهو ما يمثل افراطا فى الجموح ، ولا يستقيم مع مبدأ تخصص القضاء القائم على ازدواجه بين القضاء العادى والقضاء الإدارى .

وقد أدت هذه الحملة الإنتقادية لمشروع قانون المحكمة الدستورية العليا إلى تعديله وحذف الإختصاص بالرقابة على دستورية الأحكام القضائية من المشروع المعدل الذى صار قانونا بعد ذلك .

بيد أنه يلزم ملاحظة انه وإن كانت هذه الإنتقادات يسهل الرد عليها ، خاصة وأنها فى مجموعها ليست انتقادا لمبدأ الرقابة على دستورية الأحكام بقدر ما هى انتقادا لأسلوب تطبيق وتحريك هذه الرقابة ، إلا أنه يتعين تفهم مبعث هذه الإنتقادات وكان يتمثل - فى تقديرنا - فيما يلى :

أ - التوجس خيفة من طبيعة هذه المحكمة إذ كان المشروع المستبعد لا ينص صراحة على أنها هيئة قضائية - بالرغم من صريح نص المادة ١٧٤ من الدستور - مما أثار الشك فى أنها محكمة سياسية ، خاصة وأن المشروع المذكور كان ينص على تشكيل المحكمة على أساس تعيين رئيسها بقرار جمهورى ، وتعيين اعضائها بذات الأداة بناء على ترشيح وزير العدل وموافقة مجلس الشعب ، علاوة على أن هذا التشكيل كان مؤقتا لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ، مما يفقد المحكمة صفتها القضائية واستقلالها ازاء انعدام ضمانات القضاء المقررة فى الدستور ، والتى تحتم أن يكون تشكيل هذه المحكمة من قضاة لهم - وفقا للمادة ١٧٧ من الدستور - ضمانات القضاء من حيث الدوام وعدم القابلية للعزل .

ب - ظهور المشروع فى مناخ بدأت - على حد ما ورد بحق فى بيان نادى القضاة - تسوده رياح الإنتكاس عن مبادئ الحرية والديمقراطية وسيادة القانون التى بدأ الشعب يتنسم عيبرها بعد طول قهر ومعاناة . فكان من المحتم على قضاة مصر - من خلال ناديتهم العظيم وهو على قمة قلاع الحرية والتصدى للتعسف والإستبداد -

الوقوف بحزم ضد كل ما من شأنه المساس بسيادة القانون ولو بمجرد الشبه درءاً لإحتمالات العسف والتأثير على مسيرة القضاء .

ج - فشل المحكمة العليا والتي كانت قائمة في ذلك الوقت - منذ عام ١٩٦٩ - في اكتساب ثقة رجال القانون بصفة عامة ، ازاء ما أصدرته من أحكام وتفسيرات لا تركز على أسس قانونية سليمة^(١) فاعتبرها رجال القانون . أنها قد صدرت ارضاء للسلطة على حساب سيادة القانون . فكان من الطبيعي أن تمتد روح الريبة والشك إلى المحكمة الدستورية العليا المزمع انشاؤها ، ومن هنا ظهرت روح العداء وعدم الثقة فيها (٢) .

وعلى هذا الأساس ، ومع ملاحظة عدول المشرع عن اسلوب تشكيل المحكمة الدستورية العليا في المشروع المستبعد ، والحرص على

(١) ولعل من أهم أمثلة ذلك ما أصدرته المحكمة في ١٩٧٧/٣/١٥ - الطلب رقم ٣ لسنة ٨ ق (تفسير) - بناء على طلب وزير العدل من تفسير لحكم المادة ٩٤ من الدستور والذي انتهى إلى أن اسقاط عضوية عضو مجلس الشعب لفقد الثقة والاعتبار أو للإخلال بواجبات العضوية تطبيقاً للمادة ٩٦ من الدستور ، يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعي الذي اسقطت عضويته فيه .

فقد كان جلياً أن هذا التفسير جاء تحايلاً على اخفاق الإدارة في منع ترشيح السيد كمال الدين حسين الذي صدر لصالح حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٧٧/٣/٦ في الدعوى ٧٢١ لسنة ٣١ ق ، حيث راحت الإدارة تتلمس العون من المحكمة العليا من خلال اختصاصها بالتفسير .

(٢) والواقع أن هذه الروح استمرت حتى بعد قيام المحكمة الدستورية العليا ، وهو الأمر الذي يؤكد ما ورد في قرارات مؤتمر العدالة الأول الذي نظمه نادي القضاء في ١٩٨٦/٤/٢٤ وحضره السيد رئيس الجمهورية ، حيث كان القرار السادس متضمناً : " اسناد الرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلى إحدى هيئتي محكمة النقض المنصوص عليهما في المادة الرابعة من قانون السلطة القضائية بحسب الأحوال ، وإعادة سائر اختصاصات المحكمة الدستورية العليا إلى القضاء ، وهو ما يستتبع إلغاء الفصل الخامس من الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ، إذ لا مبرر لقيام هذه المحكمة في دولة موحدة " . راجع في ذلك : مجلة المحاماة عدد ٣ و ٤ السنة ٦٦ - ١٩٨٦ - ص ١٥٧ .

تأكيد أن هذه المحكمة هي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها (المادة الأولى من القانون الحالي) ، وتوفير ضمانات عدم القابلية للعزل أو النقل إلى وظائف أخرى دون موافقة القاضي (المادة ١١ من القانون) ، واستنادا إلى ما نراه في المنهج القضائي لهذه المحكمة من أنها أثبتت حرصها الشديد على حماية الدستورية وسيادة القانون بغض النظر عن موقف السلطة ، وما أرسته المحكمة من تقاليد ومبادئ يصعب اختراقها أو العدول عنها مستقبلا ، فإننا نرى ضرورة التوقف مرة أخرى لدراسة مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام القضائية دراسة موضوعية متأنية ، ووضع النظام المناسب والمتفق مع الدستور ومبدأ المشروعية واستقلال القضاء ، حيث أننا نرى أن تطبيق هذا النظام من شأنه تحقيق الكثير من المزايا والفوائد التي تؤكد على إعلاء مبدأ المشروعية وسيادة القانون على نحو متكامل .

غير أننا - وقبل أن نعرض لهذه المزايا - نشير أولا إلى أن الإنتقادات التي وجهت إلى مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام يمكن ردها كالتالي :

١ - بالرغم من اقتناعنا التام بأن ابتداع نظام ما ليس عيبا ، إذ العكس هو الصحيح ، إلا أنه من الجلي أن ما ورد في المادة ٣٥ من المشروع المستبعد ليس ابتداعا ، إذ أنه وفقا لما عرضناه من أنظمة قانونية مقارنه تقوم على سيادة القانون والديمقراطية والعدالة ، نجد أن الرقابة على دستورية الأحكام القضائية - وغيرها من الأعمال القانونية في الدولة - أمر مقرر في العديد من الدول ومنذ وقت طويل مضى ، وذلك دون تشكيل في مدى اتفاق ذلك مع أسس المشروعية والعدالة (١) .

(١) ويؤكد أحد الفقهاء الأمريكيين ذلك بقوله :

"The Constitution then controls judges every bit as much as it controls legislators, executives, bureaucrats and citizens" >

R.H. BORK, Interpreting the Constitution, The American Review, 1. 1987, P. 30.

ومن ناحية أخرى فإن عدم نص الدستور المصرى الحالى على هذا الإختصاص لا يعنى عدم دستوريته فى حالة الأخذ به ، إذ من الواضح طبقا للمادة ١٧٦ من الدستور أن للمشرع تحديد الإختصاصات الأخرى للمحكمة الدستورية العليا بقانون عادى دون حاجة إلى تعديل الدستور ، مما يؤكد دستورية الأخذ بهذا الإختصاص بنص تشريعى عادى يقرره .

٢ - ان القول بأن الإختصاص يفرض صورة (كراهية) من صور الوصاية على السلطة القضائية ، يتجاوز الحقيقة تماما، فبالنسبة لدور وزير العدل المتمثل فى الطعن فى الأحكام القضائية غير الدستورية أمام المحكمة ، فإنه كما هو واضح تماما يقتصر على تحريك الطعن فقط ولا أثر له خلاف ذلك ، إذ السلطة الأولى والأخيرة فى التعقيب على الحكم للمحكمة الدستورية العليا ، وعلى فرض أن ذلك يعد تدخلا من السلطة التنفيذية بإعتبار أن وزير العدل أحد أعضاء الحكومة ، فإن ذلك الأمر يمكن تعديله دون القضاء على مبدأ الرقابة ذاته ، فتخول سلطة تحريك الطعن أمام

= راجع كذلك فى الفقه الأمريكى فى ذات الموضوع :

WARREN E. BURGER, The Judiciary : The origins of Judicial Review, National Forum, 1984.

L.M. SWYGERT, In de fense of judicial activism, Valparaiso Univ. Law Review, V. 16-Spring 1982, N.3, P. 439.

History, Function, and Organization of the Federal judiciary, Congressional Quarterly Inc., 1985.

المحكمة للنائب العام مثلا (١) ، مع ملاحظة أن الحق فى الطعن ضد الأحكام يرتبط تماما بحق التقاضى ، وهو من الحقوق العامة الأساسية التى الأصل فيها أن يتمتع بها كافة المواطنين دون قيود ، ومع ذلك فإنه لإعتبارات فنية تفضل معظم الدول التضييق من دائرة المخول لهم الطعن بعدم الدستورية .

وبالنسبة لسلطة المحكمة الدستورية العليا فى التعقيب على هذه الأحكام ، فليس من المستساغ وصفها بالوصاية ، إذ يمكن - بل ويجب - اعتبارها إذا ما تم الأخذ بالمبدأ ، مجرد درجة تقاضى أخيرة، فالمحكمة الدستورية العليا هى احدى هيئات السلطة القضائية فى مجموعها ، فى اطار تعدد السلطات فى الدولة إلى سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية وثالثة قضائية ، ومن ثم لا يجوز تفسير هذا الإختصاص بأنه " وصاية لهيئة سياسية بحتة مما يعد تدخلا سافرا من السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية " ، فالسلطة والقرار فى يد المحكمة الدستورية العليا وحدها ، وهذه الأخيرة بنص الدستور هى هيئة قضائية مستقلة (المادة ١٧٤) مثلما أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة (المادة ١٧٢) ، والمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها تتولى السلطة القضائية (المادة ١٦٥) ، ويحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها (المادة ١٦٧) ، ومن هنا يتفق فقه المرافعات على أن جميع الجهات القضائية والمحاكم " هى هيئات فى نظام قضائى واحد يتبع سيادة دولة واحدة وتخضع لقوانين واحدة ، فلا استقلال أو انفصال بينها يمنع من اصدار أحكام ملزمة لبعضها البعض " (٢) .

(١) فى الاتحاد السوفيتى على سبيل المثال يدخل الإختصاص بالطعن ضد الأحكام القضائية المخالفة للقانون ضمن اختصاصات هيئة الإدعاء التابعة للنائب العام مباشرة - راجع فى ذلك مقال الدكتور منصور محمد وجيه : النظم القضائية الأساسية المعاصرة - مجلة المحاماة - السنة ٥٧ - ١٩٧٧ - عدد ٧ و ٨ - ص ١٥١ .
(٢) الأستاذة الدكتورة أمينة النمر : قوانين المرافعات - الكتاب الأول - ١٩٨٢ - ص ٦٣١ .

٣ - وعلى ذات الأساس السابق فليس من المقبول تصوير اختصاص المحكمة الدستورية العليا بفحص دستورية الأحكام القضائية بأنه تقويض لإستقلال القضاء ومقوماته ، إذ مدلول إستقلال القضاء يقتصر على العلاقة بين السلطة القضائية فى مجموعها وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الجانب الآخر ، وليس من الجائز أن تتمسك احدى الهيئات القضائية أو احدى المحاكم بإستقلالها فى مواجهة الهيئات القضائية أو المحاكم الأخرى ، وإلا تعين إلغاء درجات التقاضى ونظام الإحالة بحجة توفير الإستقلال لكل محكمة وابعادها عن ضغط وتأثير الرقابة على أحكامها .

وعليه فإنه استنادا إلى طبيعة المحكمة الدستورية العليا وكونها احدى الهيئات القضائية بنص الدستور ، ومن ثم تشكل جزءا من السلطة القضائية فى الدولة (١) ، فإن الطعن أمامها بعدم دستورية أحد الأحكام القضائية لا يمثل بأية صورة من الصور مساسا بإستقلال السلطة القضائية ، إذ الأصل فى الأحكام القضائية جواز الطعن فيها أمام المحاكم الأعلى درجة وحتى استنفاد كافة درجات التقاضى المقررة قانونا .

ومن هنا فإننا لا نوافق القول بأن تعقيب المحكمة الدستورية العليا على الحكم النهائى لا يجوز ولو كان هذا التعقيب بمقولة أو

(١) وجدير بالإشارة أن هناك من يخرج على هذا التفسير الذى يكاد أن يجمع عليه الفقه ، فيرى فى المحكمة الدستورية العليا سلطة مستقلة حتى عن السلطة القضائية - وهو رأى أبداه المستشار الدكتور فتحى عبد الصبور رئيس المحكمة الدستورية العليا الأسبق فى مقال له بجريدة الأهرام بتاريخ ١٦/٥/١٩٩٠ تحت عنوان الرقابة الدستورية - كما أيد هذا الإتجاه الدكتورة عزيزة الشريف : القضاء الدستورى المصرى - ١٩٩٠ ، بقولها " أن المحكمة الدستورية تمثل قضاء متخصص خارج عن سلطات الدولة الثلاث ولا تشكل جزءا من أى منها حتى السلطة القضائية ، وذلك ضمنا للحيدة المطلقة ، حتى تكون أحكامها وقراراتها الدستورية ملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة " - ص ٤٢ وكذلك ص ٥٩ .

بزعم المخالفة للدستور ، إذ استنادا إلى اعتبار سلطة المحكمة الدستورية فى نظر الطعن ضد الأحكام القضائية لعدم دستوريتهما بمثابة درجة نهائية للتقاضى ، فإنه لا يجوز إذن وصف هذه الأحكام بالنهائية إلا بعد استنفاذ هذا الطريق الأخير ، علاوة على أن مخالفة الدستور ليس بالأمر الهين الذى ينظر إليه بتلك النظرة غير المقبولة ، فالدستور اليوم هو درع الأمة فى مواجهة التعسف والإستبداد ، والمحافظة عليه هى الواجب الأول لكل سلطة أو مواطن فى الدولة القانونية الديمقراطية ، ويتعين على القضاء أن يصبح - ولو رغم ارادته - ضمير الأمة الذى يصون القيم التى تراها فى الدستور ، وتذكر الحكومة والمحكومين بتلك القيم من حين لآخر ، ومن هذا المنطلق فلا نرى حرجا فى أن يخضع الحكم القضائى حتى لو وصف بأنه نهائى ، للتعقيب على دستوريته من المحكمة الدستورية العليا ، إذ الحكم المخالف للدستور هو كقاعدة عامة حكم منعدم كما سبق وأشرنا ، ولا يجوز أبدا اعتباره عنوان الحقيقة ونهاية المطاف والإستقرار النهائى ، وواحة المتقاضى رغم ما يعتوره من عيب جسيم وهو عيب عدم الدستورية .

٤ - وبالنسبة للقول بأن هذا الإختصاص يهدر مبدأ حجية الأحكام القضائية النهائية وهو أحد الركائز الأساسية لإستقلال القضاء ، فإننا نكتفى للرد عليه بما سبق شرحه من أن الأحكام القضائية المنعدمة وفقا لما استقر عليه القضاء العادى وكذلك الإدارى فى مصر لا حجية لها وليست سوى عقبة مادية يجوز الإلتفات عنها تماما .

ويصدد تفسير هذا الإختصاص بأنه ابتداع لدرجة تقاضى جديدة تعلقو حتى على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ، فإنه ليس بالأمر المعيب أو غير الملائم ، فالقضاء عموما وخاصة جهة القضاء الإدارى نعقب على أعمال السلطة التنفيذية ، والمحكمة

الدستورية العليا تعقب كذلك على أعمال هذه السلطة المتمثلة فى اللوائح علاوة على التعقيب على قوانين السلطة التشريعية ، ولم ير أحد فى ذلك التعقيب نوع من العلو أو سمو بين السلطات ، وبالتالي لا يكون معيبا تعقيب المحكمة الدستورية العليا على احكام الجهات القضائية الأخرى ، حتى ولو تمثلت فى أحكام المحاكم العليا لتلك الجهات ، وذلك فى اطار مبدأ تعدد درجات التقاضى .

٥ - ان الانتقاد لسلطة رئيس المحكمة الدستورية العليا بصدد وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، والقول بأن من شأن ذلك أن يهبط بالحكم لمرتبة أدنى من مرتبة القرار الإدارى الذى لا يملك وقف تنفيذه إلا هيئة المحكمة ذاتها ، هو انتقاد يفتقر إلى المنطق السائغ أو المقبول ، خاصة وأنه صدر عن الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، حيث أن مجلس الدولة - والذى تعرض بدوره قبل انشائه ويعد ذلك لهجوم مماثل - كانت المادة التاسعة من قانون انشائه رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ تنص على أن لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه ... ، وهو النص الذى ورد كذلك فى المادة العاشرة من قانون المجلس رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، واستمر قائما حتى عام ١٩٥٢ ، وقد رأى القضاء الإدارى فى ذلك الوقت أن رئيس مجلس الدولة يفصل فى طلب وقف تنفيذ القرار الإدارى بمقتضى سلطته القضائية لا الولائية ، وهو يقوم بما يماثل وظيفة قاضى الأمور المستعجلة ، ومن ثم اعتبرته المحكمة فى ذلك الوقت احدى دوائر محكمة القضاء الإدارى ، وهى دائرة رئيس مجلس الدولة المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ ، وبالتالي فإن الأمر الذى يصدره فى النزاع المرفوع هو حكم له سائر مقومات الأحكام وخصائصها ، وهو ينهى النزاع الذى

يشور حول وقف تنفيذ القرار الإدارى ويحسم الخصومة القائمة بشأن هذا الوقف (١) ..

وعموما فإن هذا النقد لا ينال من المبدأ ذاته ، ويمكن العدول عنه ، وتخويل هذه السلطة للمحكمة ذاتها ، أو لدائرة فحص الطعون إذا تم الأخذ بنظامها ، أو وفقا لى نظام يرى المشرع توافقه مع مقتضيات المشروعية والملاءمة .

٦ - كذلك الأمر بصدد انتقاد سلطة المحكمة الدستورية العليا فى التصدى لموضوع الدعوى بالفصل فيه ، فمن شأن ذلك كما قيل بحق أنها ستكون بمثابة محكمة قانون تعلقو على محكمتى النقض والإدارية العليا ، وليس فى ذلك عيب ، ولكن من غير المنطقى القول بأن هذا الإختصاص يخرج على المهمة الأساسية المنوطة بالمحكمة طبقا للمادة ١٧٥ من الدستور ، إذ أن هذه المهمة وهى فى جوهرها حماية الدستورية يمكن بل ويجب أن تمتد لتشمل كافة الأعمال القانونية فى الدولة ولا تقتصر فحسب على القوانين واللوائح ، وهذا هو ما يستقيم مع مبدأ تخصص القضاء القائم على ازدواجه - أو بالأحرى تعدده - دون أن يعنى ذلك أن المحكمة غدت تجمع بين كافة أنواع المنازعات الجنائية والمدنية والتجارية والإدارية والأحوال الشخصية ، إذ أن موضوع الدعوى فى كل الأحوال هو دستورية الحكم القضائى ، أى مدى اتفاقه أو مخالفته لقواعد الدستور ، وهو يماثل تماما فحص دستورية القوانين واللوائح أيا كان موضوع هذه القوانين أو تلك اللوائح ، أى سواء كان موضوعها مدنى أو تجارى أو ادارى أو جنائى أو من الأحوال الشخصية ، فموضوع الدعوى فى كل الأحوال هو

(١) راجع محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٤٨/٣/٣ ، المجموعة السنة ٢ ص ٤٣٠ - وفى ١٩٥١/٢/٢١ قضية ٣٣٤ لسنة ٥ ق ، المجموعة السنة ٥ ص ١١٤٧ .

والدكتور محمود سعد الدين الشريف : وقف تنفيذ القرار الإدارى - مجلة مجلس الدولة - السنتين ٥ و ٦ - ص ٤٤ وما بعدها .

مدى مطابقة النص المطعون فيه للدستور . وبالنسبة لتحديد سلطات القاضى فى الدعوى وآثار حكمه فهى أمور تفصيلية يمكن مراجعتها ومناقشتها دون النيل من المبدأ ذاته وهو خضوع الأحكام القضائية للرقابة على دستورتها .

وتأسيسا على ما تقدم فإننا نرى ضرورة العودة لدراسة هذه المسألة من جديد ، والأخذ بقاعدة الرقابة على دستورية الأحكام القضائية فى اطار حماية الدستورية من أية مخالفة أو اعتداء ، أيا كان العمل الذى وقع مخالفا للدستور ،بمعنى خضوع كافة الأعمال القانونية الأخرى التى لا تخضع حاليا لهذه الرقابة وعلى رأسها أعمال السيادة أو الحكومة والأعمال البرلمانية والأحكام القضائية ،وفى تقديرنا ان من شأن الأخذ بهذه القاعدة وسريانها على الأحكام القضائية مزايا عديدة لعل من أهمها ما يلى :

أولا - تكريس وتدعيم مبدأ المشروعية الذى تقوم على أساسه الدولة القانونية الحديثة ، إذ مقتضى هذا المبدأ خضوع كل من فى الدولة - بما فى ذلك السلطات العامة - للقانون بمعناه الواسع وعلى قمته الدستور ، وإذا كانت القوانين واللوائح والقرارات الإدارية الفردية تخضع للرقابة على دستورتها ، فإنه ليس من المنطقى أن تغفلت الأعمال القانونية الأخرى للسلطات العامة من هذه الرقابة ، بحجة الإستقلال أو استنادا إلى مبدأ فصل السلطات ، وهى حجج لم تصمد طويلا أمام تقرير مبدأ رقابة السلطة القضائية على دستورية قوانين السلطة التشريعية أو لوائح وقرارات السلطة الإدارية ، ومن ثم لا يجوز العودة إليها مرة أخرى لمنع الرقابة على دستورية الأعمال القانونية الأخرى ، حتى ولو كانت الأحكام القضائية ، فالإستثناء فى تطبيق مبدأ المشروعية أمر ينبغى محاربهه بلا هوادة .

وقد أضحى من المسلم به اليوم أن السلطات العامة فى الدولة القانونية تتأسس وفقا للدستور الذى يحدد لكل منها اختصاصاتها وكيفية مباشرة هذه الإختصاصات ، حيث يتعين أن يتم تعبير كل سلطة عن ارادتها فى حدود ما رسمه الدستور ، فإذا خرج التعبير عن هذه الحدود فإنه لا ينتج أثرا أيا كان من صدر عنه ذلك التعبير ، ولذلك تنص الدساتير صراحة على أن استعمال السلطات يكون على الوجه المبين فى الدستور (المادة ٨٦ من الدستور الحالى فى مصر مثلا) ، ومؤدى ذلك أن استعمال السلطة يجب أن يخضع لرقابة صارمة ضمنا لإتفائه مع الدستور ، ومن هنا أمسى فى طليعة مبادئ النظم الدستورية الديمقراطية أن تكون السلطة مقيدة وإلا تحولت إلى مفسدة مطلقة ، والعبرة دوما بالأداء وليس بالشكل .

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا هذه المعانى بقولها " يتميز الدستور بطبيعة خاصة تضى عليه صفة القانون الأعلى وتسمه بالسيادة ، فهو بهذه المثابة سيد القوانين جميعها بحسبانه كفيل الحريات وموئلهما ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدها ... تلك السيادة التى يجب أن يلتزمها كل من الشارع عند اصداره القوانين والقاضى عند تطبيقه اياها على حد سواء " (١)

ثانيا - ليس من المنطقى أن نتصور خروج أى من السلطتين التشريعية والتنفيذية على قواعد الدستور خلافا للسلطة القضائية، فالواقع أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بشأن جميع السلطات ، وهنا يلزم ملاحظة أن جهتى القضاء العادى والإدارى لا تمثلان وحدهما السلطة القضائية فى مصر ، فهناك القضاء العسكرى، ومحاكم أمن الدولة العادية وتلك المسماه (طوارئ) ، ومحاكم القيم والأحزاب والمحاكم الإستثنائية ، وما فى حكم المحاكم من هيئات

(١) حكمها فى ١٩٦٠/٤/٢٦ قضية ٢٩ لسنة ٢ ق ، مجموعة أبو شادى رقم ٦٢٥ ص ٦٤٩ .

للتحكيم مثلا أو ذات الاختصاص القضائي ، وإذا كان احتمال خروج
محاكم جهتي القضاء العادي والإداري شبه منعدم لتعدد درجات
التقاضى فيهما وتولى محكمتي النقض والإدارية العليا دور الرقيب
والمصحح لأخطاء المحاكم الأدنى ضمانا لإتفاق أحكامها مع القانون
والدستور، فإن هذه الضمانة تفتقر إليها بشدة الجهات القضائية
الأخرى سيما إذا كانت وحيدة من حيث درجات التقاضى .

وعليه لا يجوز فهم مبدأ الرقابة على دستورية الأحكام
القضائية على أنه مساس بإستقلال جهتي القضاء العادي والإداري ،
أو اهدار للمنزلة العليا لمحكمتي النقض والإدارية العليا ، إذ الواقع
يثبت أنهما أبعد ما تكون عن شبهة الخروج على أحكام الدستور
وقواعده خلافا للجهات القضائية الأخرى ، وخاصة تلك التي انشأها
المشرع العادي مثل محاكم القيم والأحزاب والمحاكم الإستثنائية ،
والتي لم يرد أى ذكر لها فى الدستور .

ثالثا - إذا كانت الأغلبية فقها وقضاء قد استقرت على أن
المخالفة الجسيمة للمشروعية ، وحدها الأدنى الخروج على قواعد
الدستور ، تؤدى إلى انعدام العمل القانونى الذى شاب هذا العيب ،
فإن مقتضى ذلك وفقا لما سبق شرحه انعدام الأحكام القضائية
المخالفة للدستور .

غير أنه مع تنظيم المشرع للرقابة على دستورية القوانين
وكذلك اللوائح الإدارية ، لم يعد جائزا القول بإنعدام أيهما نتيجة
مخالفة الدستور ، حيث حدد قانون المحكمة الدستورية العليا آثار
الحكم بعدم دستورية نص قانونى أو لائحة بغير الإنعدام ، ولما
كنا نرى أنه - على خلاف ما تقضى به المحاكم - لا يجوز أن يتقرر
انعدام أحد الأحكام القضائية بغير حكم ، وخاصة إذا تأسس الإنعدام
على المخالفة الجسيمة للمشروعية ، فإن من شأن تقرير الرقابة على

دستورية الأحكام القضائية ، أن ترتفع بهذه الأحكام إلى مصاف القوانين واللوائح ، بدلا من التعامل معها على أنها - فى حالة انعدامها - مجرد عقبة مادية غير قابلة للتنفيذ ولا أثر لها ولا تتمتع بحجية الأحكام القضائية ويجوز الإلتفات عنها دون حاجة إلى رفع دعوى مبتدأة ، وذلك أسوة بالقرارات الإدارية الفردية .

رابعا - ضمان تحقيق مبدأ تعدد درجات التقاضى ،والذى نراه من المبادئ القانونية العامة الذى يتعين التزامه بوصفه من مقتضيات مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، ومؤداه ضرورة توفير الرقابة اللازمة والفعالة على كافة الأعمال القانونية فى الدولة ، وهو ما يكفله تعدد درجات التقاضى كتنظيم لتلك الرقابة على الأحكام القضائية .

وبالرغم من أن الحكم القضائى الذى يصدر كحكم أول وآخر درجة يفتقر إلى هذه الضمانة ، التى من شأنها عملا كفالة حق التقاضى والمساواة بين المتقاضين على نحو أكثر اكتمالا ، فإن المحكمة العليا ابان قيامها ، وكذلك المحكمة الدستورية العليا ، إرات أن "النص فى أحد القوانين على حق الطعن فى طائفة من الأحكام التى تصدرها احدى جهات القضاء لا يستوجب دستوريا أو أخذا بمبدأ المساواة أو تكافؤ الفرص اتاحة ذات الحق بالنسبة إلى أحكام أخرى تصدرها تلك الجهة القضائية ، ذلك أن تنظيم القضاء وتنظيم الطعون فى الأحكام وجعل التقاضى على درجة واحدة فى بعض المنازعات ، وعلى درجتين فى منازعات أخرى ، أمر يدخل فى تقدير الشارع مراعاة لظروف المنازعات التى تختلف كثيرا عن بعضها البعض، وتحقيقا للصالح العام دون تعقيب عليه من هذه المحكمة " (١) .

(١) راجع حكمها فى ١٩٧٨/٤/١ دعوى رقم ٩ لسنة ٧ ق ، المجموعة الجزء ٢ - ص ١٦٦ ، كذلك حكمها فى ١٩٧٦/٣/٦ ، المجموعة الجزء ١ - ص ٣٤٥ ، وفى ١٩٧٧/٤/١٦ ، المجموعة الجزء ٢ ص ٤٨ .

بيد أننا لا نرى أن مسألة قصر التقاضى على درجة واحدة ، مما يستقل المشرع بتقديره " وفقا لظروف بعض المنازعات وما يقتضيه الصالح العام من سرعة حسمها " ، أو أن النص على عدم جواز الطعن فى بعض الأحكام القضائية " هو من الملاءمات التى يستقل بتقديرها المشرع " (١) ، ذلك أن حق التقاضى وكذلك حق المساواة وتكافؤ الفرص من الحقوق الأساسية العامة التى كفلها الدستور ، ومن ثم لا يجوز الإنتقاص منها أيا كانت الإعتبارات العملية التى قد تبرر ذلك ، وبالتالي ليس من الجائز فى تقديرنا أن يستقل المشرع تماما بتقدير ضمانات هذه الحقوق أو مدى ملاءمة ما يراه من تنظيم لها دون رقابة ، حيث أنه فى مجال الحقوق والحريات العامة لا يجوز الإعتراف للمشرع بسلطة تقديرية مطلقة فى تنظيمها ، والى تحولت إلى سلطة تحكيمية متعسفة مع غياب الرقابة عليها .

وفى تقديرنا أنه يمكن تأسيس مبدأ تعدد درجات التقاضى ، كضمانه دستورية ، على نص المادة ١٦٥ من الدستور الذى يقضى بأن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون " ، إذ من الجلى أن هذا النص يفترض تعدد الدرجات بين المحاكم اضافة إلى تعدد أنواعها .

ويبدو أن المحكمة الإدارية العليا ترفض اقرار هذا المبدأ ، وتميل إلى اعتناق اتجاه المحكمة الدستورية العليا ، فهى بعد أن أشارت ضمنا فى بعض أحكامها إلى أهمية تعدد درجات التقاضى ، إذ رفضت فيها " التصدى لنظر موضوع الدعوى لأن ذلك يعتبر بمثابة نظر الموضوع لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا ، وينطوى على

(١) المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨١/٢/٧ قضية ١٢ لسنة ١ ق وغيرها ، المجموعة الجزء ١ - ص ١٦٠ ، وفى ١٩٨٢/٥/١٦ ، المجموعة الجزء ٢ - ص ٥٠ .

اخلال جسيم بإجراءات التقاضى ،وتفويت لدرجة من درجاته " (١) ، قضت فى أحكام لاحقة بأن " الدستور وإن كان قد كفل فى المادة ٦٨ منه حق التقاضى لكل مواطن ، إلا أنه : لم يتطلب أن يكون التقاضى على أكثر من درجة واحدة ، وإنما ترك للقانون على ما يبين من نص المادتين ١٦٥ و ١٦٧ منه أمر تنظيم القضاء واختصاصاته ودرجاته ... وليس صحيحا ما ذهب إليه الطاعن من أن المادة ١٦٥ المذكور أوجبت أن يكون التقاضى على أكثر من درجة ، ذلك أن هذه المادة لم ترد فى مقام تحديد درجات التقاضى ووجوب أن يكون ذلك على درجات ، وإنما وردت بصدد الإنصاح عن أن المحاكم بأنواعها ودرجاتها المختلفة هى وحدها التى تتولى ممارسة السلطة القضائية ، أما تحديد أنواع المحاكم ودرجاتها ، فقد ترك الدستور تنظيمه وتحديد القانون على ما يستفاد من عجز هذه المادة عندما نصت على أن تصدر المحاكم أحكامها وفق القانون ، وما قضت به المادة ١٦٧ من أن يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها ، بما يدل على أن القانون هو المنوط به تحديد اختصاص المحاكم وتحديد أنواعها وبيان عدد درجات كل نوع منها " (٢) .

وقد أسست المحكمة الإدارية العليا هذا الإتجاه على ما يلى :

أ - أنه لو شاء الدستور غير ذلك لتصدى للأمر وحدد للمشرع عدد درجات المحاكم بأنواعها المختلفة ، ولكنه لم يفعل وترك الحرية كاملة للقانون حسبما يراه متفقاً والمصلحة العامة .

(١) حكمها فى ١٩٧٠/٥/٢٣ قضية ١٦٤ لسنة ١٢ ق ، المجموعة السنة ١٥ رقم ٥٢ ص ٣٣١ - وفى ١٩٧١/١١/١٣ قضية ٥٠ لسنة ١٥ ق ، المجموعة السنة ١٧ رقم ٣ ص ١٦ .
(٢) حكمها فى ١٩٧٤/٣/٢٣ قضية ٣٩ لسنة ١٩ ق ، المجموعة السنة ١٩ رقم ٩١ ص ٢٢٥ - كذلك حكمها فى ١٩٧٤/٣/١٦ قضية ٩٤٣ لسنة ١٨ ق ، ذات المجموعة رقم ٨٤ ص ٢٠٨ .

ب - أن التقاضى على درجة واحدة ليس - روجا على مبادئ الدستور ولا بدعه فى القانون ولكنه حقيقة وائعة فى التنظيم القضائى ، بدليل أن أحكام المحكمة العليا تصدر من درجة واحدة .

ج - أن الدستور الحالى سلم بشرعية هذا التنظيم الخاص بالمحكمة العليا من خلال نص المادة ١٩٢ الذى تقضى بأن تمارس هذه المحكمة اختصاصاتها إلى حين أن يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا ، الأمر الذى يقطع بدستورية التقاضى على درجة واحدة .

والواقع أنه يمكن الرد على الحجة الأولى بأنه ليس من الحكمة أن يتعرض الدستور تفصيلا لتنظيم القضاء ، فهذا دور المشرع من خلال قوانين المرافعات ، ويكفى أن يقرر المشرع الدستورى بعض المبادئ الأساسية فى هذا التنظيم - صراحة أو ضمنا - ويترك للقانون مهمة وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ دون خروج أو انتقاص منها.

وبالنسبة للحجة الثانية فإنه يمكن ردها بأن رقابة المحكمة العليا ، وهو ما ينطبق كذلك على المحكمة الدستورية العليا ، لا تمثل فى حقيقة الأمر طريقا للتقاضى من درجة واحدة ، حيث أنها لا تنتظر فى دستورية القوانين أو اللوائح من خلال الدعوى الأصلية ، وإنما يتم تحريك الدعوى أمامها نتيجة ما تقضى به المحاكم الأخرى من جدية الدفع بعدم دستورية أحد النصوص ، أو بناء على ما تراءى لأى من هذه المحاكم من عدم دستورية هذا النص ، وهو ما نراه بمثابة درجة تقاضى أولى بعدم دستوريته ، مما يستلزم - توحيداً لكلمة القضاء - أن تقضى به المحكمة الدستورية العليا ، كدرجة تقاضى ثانية وأخيرة ، وإن كانت ملزمة تحقيقاً لمركزية الرقابة على الدستورية .

أما عن الحجة الأخيرة فإننا لا نرى علاقة واضحة بين نص المادة ١٩٢ ومبدأ تعدد درجات التقاضى ، كما أن ليس فى هذا النص ما يقطع بدستورية التقاضى على درجة واحدة ، حيث ليس من شأن هذه المادة الإنتقالية ما يحصن قانون المحكمة العليا من التعقيب على دستوريته مثله فى ذلك مثل كافة القوانين السابقة على صدور الدستور الحالى والتي ينص الدستور بصراحة على استمرار نفاذها إلى أن يتم تعديلها أو استبدالها أو الحكم بعدم دستورتها وفقا للمستقر عليه .

ويمكننا أن نضيف إلى ما تقدم أنه فى حالة تنظيم اختصاص احدى المحاكم بإعتبارها محكمة أول وآخر درجة ، فإن ذلك لا يمنع من تعدد درجات التقاضى أمام ذات المحكمة من خلال طرق الطعن غير العادية مثل التماس اعادة النظر أو دعوى البطلان الأصلية .

والخلاصة أننا نرى فى الإلتزام بمبدأ تعدد درجات التقاضى ضمانات أساسية لصدور الأحكام القضائية دون أن يعتورها شائبة الخطأ ، فالمحاكم لا تكتسب ثقة الناس بها بتحسين أحكامها ضد الرقابة ، بل أنها تكسب هذه الثقة بقدر قيامها بأداء رسالتها على وجه صحيح يتفق مع المشروعية وسيادة القانون وهى أساس الحكم فى الدولة (المادة ٦٤ من الدستور) .

وفى تقرير الرقابة على دستورية الأحكام القضائية ما يكفل تحقيق هذا المبدأ ، ومن شأن هذه الرقابة الذاتية أو الداخلية أن تباعد بين العمل القضائى وبين احتمال الخطأ مما يضمن سلامة هذا العمل ودقته وتطهيره مما قد يشوبه من عيوب ، علاوة على حمل المحاكم على تحرى الدقة على عملها والإلتزام الدقيق بحكم الدستور فيما تصدره من أحكام .

تم بحمد الله وتوفيقه

عقد تحصيل الديون التجارية

هانى دويدار

مقدمة :

هدننا فى هذا البحث هو التقديم لعقد تحصيل الديون التجارية والعرض لأهم الأحكام التى تنظمه، ورغم انتشاره الواسع عالمياً فإن تحصيل الديون التجارية كحرفة مستحدثة يعد من ابداع رأس المال الأمريكى (١). وقد انطلق عنه إلى دول أوروبا الغربية. وعرفته أيضاً العديد من الدول الأخرى. وفى فرنسا ذاع نشاط تحصيل الديون وانتشر بصفة خاصة فى مجال التجارة الخارجية بل كاد يقتصر عليها فى أول الأمر (٢).

وان كانت أهمية تحصيل الديون تبدو فى مجال العلاقات الاقتصادية مع الخارج حيث يصعب التوجه إلى مختلف دول العالم لمجرد تحصيل الديون (٣) إلا أن هذا النشاط تعظم أهميته فى حالة تعامل التاجر مع عدد ضخم من العملاء وعلى نطاق جغرافى واسع فيلجأ فى هذه الحالة إلى محصل متخصص. وهذه حال جل التجار بما فيهم الفرنسيين ولذلك إذا كان صحيحاً أن علاقات التجارة الدولية هى التى ساعدت على انتشار نشاط تحصيل الديون فى فرنسا (٤) إلا أن هذا النشاط ذاع أيضاً بالنسبة للمعاملات الداخلية.

هذا وتقوم شركات خاصة باحتراف هذا النشاط فى كل من الولايات المتحدة وفرنسا. وجدير بالذكر أن هذه الشركات وليدة مؤسسات مالية وهى تعرف بـ "تحيوت تحصيل الديون" Factoring Houses وذلك فى الولايات المتحدة (٥). وهى شركات مساهمة متولدة عن مؤسسات ائتمان فى فرنسا (٦).

ونخصص مبحثين لدراسة عقد تحصيل الديون التجارية :

Factoring Affacturage

*والمؤلف مدرس القانون التجارى والبحرى بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية

- نتناول فى المبحث الأول : المقصود بتحصيل الديون التجارية.
- ونعرض فى المبحث الثانى لأحكام عقد تحصيل الديون التجارية.

المبحث الأول

المقصود بتحصيل الديون لتجارية

لكى نلم بجوانب عملية تحصيل الديون التجارية ونحدد المقصود بها لابد لنا من تعريفها من خلال عرض الصورة التى تظهر بها فى الحياة التجارية ثم نحدد خصائصها ونبين أخيرا مزاياها.

المطلب الأول

التعريف بتحصيل الديون التجارية

أولا : صورة العملية :

تفترض عملية تحصيل الديون التجارية وجود تاجر يكون دائنا لعملاء متعددين بقيمة سلع قام ببيعها إليهم أو مقابل خدمات أداها لهم. وتكون لديه فواتير تثبت مديونية العملاء له. فبدلا من أن يتوجه الى كل عميل على حدة عند حلول أجل دينه ليطالبه بالفداء مما يتطلب مجهودا ونفقات مرتفعة يتوجه التاجر الدائن إلى أحد المحترفين ونطلق عليه المحصل ليحصل منه على قيمة الفواتير مقابل أن ينقل له الحقوق الثابتة بها(٧).

وعادة ما يتم إبرام اتفاق مبدئى بين طرفى العقد: المحصل والدائن الذى يتضمن الأسس العامة التى تقوم عليها أية عملية تحصيل ديون تنشأ بينهما سواء بالنسبة للفواتير الحالة أو المستقبلية(٨).

وقبل أن يعطى المحصل موافقته النهائية على إبرام العقد يكون قد كون لديه ملفا يجمع فيه معلومات عن المركز المالى للدائن ونشاطه، منها مقدار رأس المال ورقم الأعمال(٩).

وعلى أثر ذلك يفتح حساب جار بين الطرفين يصفه البعض(١٠) بأنه حساب مفتوح. ويكون لهذا الحساب وجود فى دفاتر المحصل إذ يقوم هذا الأخير بقيد اجمالى الحقوق المحولة إليه من قبل عميله فى الجانب الدائن كما يقيده فى الجانب المدين العمولة والفوائد المستحقة له فى ذمة هذا العميل(١١).

وفى الغالب ينتظر الدائن أن يتجمع لديه عدد من الفواتير ليرسلها دفعة واحدة إلى المحصل يرفق بها مذكرة بإجمالى هذه الفواتير(١٢). فيقوم المحصل بالوفاء بقيمتها أما فى الحال وأما عند حلول آجال الديون الثابتة فيها(١٣). ويسجل الطرفان على الفواتير ما يفيد أن المحصل أصبح صاحب الحق فى تحصيلها من المدينين بها. ويتولى المحصل بعد ذلك تحصيل قيمة الفواتير من المدينين بها ويتحمل مخاطر هذا التحصيل(١٤) مقابل قيام الدائن بالوفاء بمستحقاته النقدية(١٤).

ثانيا : تعريف عقد تحصيل الديون التجارية :

تعددت التعريفات التى قال بها الفقه لتحديد المقصود بعقد تحصيل الديون التجارية :-

فذهب رأى إلى أنه نقل لحق شخصى تجارى إلى شركة متخصصة تتولى تحصيله متحملة نتائج هذا التحصيل ويكون النقل إما بشراء الحق قبل حلول أجله وإما بحيازته لمجرد تحصيله (١٥).

وذهب رأى ثان إلى أن تحصيل الديون يتمثل فى قيام مؤسسة متخصصة بالوفاء بقيمة فواتير أحد الصناع أو التجار المقررة لحقوقه تجاه عملائه مقابل الحصول على حق تحصيل هذه الفواتير والحصول على عمولة وفائدة محددتين (١٦).

ويرى اتجاه ثالث أن الصورة التقليدية لتحصيل الديون تتمثل فى قيام المحصل المحترف لهذا النشاط بالوفاء بقيمة الفواتير إلى الصانع أو التاجر مقابل تحويل حقوق هذا الأخير التى فى ذمة عملائه وحصوله على العمولة والفائدة المقررتين (١٧).

ويعرف عقد تحصيل الديون أيضا بأنه العقد الذى بموجبه يستطيع أحد التجار أن يحصل على قيمة حقوقه المضافة إلى أجل قصير عن طريق مطالبة المؤسسة المالية المتخصصة أى المحصل بالوفاء بها. ويقترن بهذا الوفاء منح المحصل حق الرجوع على مدينى التاجر (١٨).

ورغم بعض الفوارق التفصيلية بين هذه التعريفات إلا أنه يظهر بجلاء ارتباط الوفاء بقيمة الفواتير بنقل الحقوق الثابتة فيها مما يوحي بأن العملية تمثل فى جوهرها نقلا لهذه الحقوق بمقابل. وقد أدى هذا الاتجاه البعض إلى اطلاق اصطلاح "عقد شراء الفواتير بالجملة" على عقد تحصيل الديون التجارية (١٩).

وإذا كان المحصل يوفى بقيمة هذه الديون قبل حلول أجلها فلاشك في أنه يقدم خدمة الثمانية إلى الدائن يجب أخذها في الاعتبار (٢٠).

بالإضافة إلى ذلك فإن عملية التحصيل تعفى التاجر من الانشغال بتحصيل هذه الديون العديدة والمتناثرة بين مختلف المدينين (٢١). وقد يؤثر ترجيح جانب هذه الخدمة على تعريف العقد كما حدث للتعريف الرسمي الفرنسي لعقد تحصيل الديون التجارية إذ عرفته لائحة ٢٩ نوفمبر ١٩٧٣ الخاصة بتعريف الاصطلاحات الاقتصادية والمالية (٢٢) بأنه العقد الذي بمقتضاه تتحقق عملية إدارة مالية لحسابات عملاء المشروعات عن طريق تملك هذه الحقوق وتحصيلها لحساب المحصل الخاص وتحمل الخسائر المحتملة إذا ما كان هذا التعامل مع عملاء معسرين. هذه الخدمة تسمح للمشروعات التي تلجأ إليها بالتمتع بسيولة نقدية أعظم نظرا لتقليل نفقاتها الإدارية. ويحصل المحصل على عمولة نظير تقديمه لهذه الخدمة.

فلا يشير هذا التعريف الأخير البتة إلى أية خدمة الثمانية يقدمها المحصل ونرى أن تحصيل الديون التجارية يتأرجح بين أحد الاعتبارين: التخلص من الرجوع بالوفاء على المدينين أم الحصول على قيمة الحقوق قبل حلول آجالها. ولا يمكن الاعتداد بأى من هذين الاعتبارين دون الآخر على وجه الإطلاق. فالأمر يتوقف على كل حالة على حدة. وتأثير التزامات العقد بتغليب أحد الاعتبارين على الآخر. فعلى سبيل المثال إذا كان المحصل يوفى للدائن بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها استحق عن هذه الخدمة الائتمانية فائدة معينة بالإضافة إلى عمولته. أما إذا اقتصر دوره على مجرد التحصيل بالوفاء بهذه الفواتير عند حلول آجالها فلا يستحق المحصل سوى العمولة فقط.

وسوف نعاود الإشارة إلى ذلك كله بمناسبة تناولنا لطبيعة عملية تحصيل الديون التجارية.

أما في مقامنا هذا الذي يتناول تعريف عقد تحصيل الديون التجارية فلا محيص من التوقف عند فنيات الاتفاق طارحين جانبا ولو إلى حين الغاية المنشودة من العملية بالنسبة إلى الدائن. فلا يختلف التعريف الذي نقتحه عن التعريفات التي قال بها الفقه والتي سبق لنا عرضها. واجمالا لهذه التعريفات نقرر أنه يمكن أن نعرف عقد تحصيل الديون التجارية بأنه "العقد الذي بمقتضاه يتولى أحد المتخصصين ويسمى المحصل بتحصيل حقوق لحسابه الخاص كانت ثابتة للمتعاقد معه وقام بالوفاء بقيمتها وذلك مقابل التزام المتعاقد معه بدفع عمولة محددة.

المطلب الثاني خصائص تحصيل الديون التجارية

يتدخل المحصل في العلاقة بين الدائن وعملائه لذلك يمكن القول أن عملية تحصيل الديون التجارية هي عملية ثلاثية الأطراف. وقد أشارنا إلى أن المحصل يلعب دورا ائتمانيا أساسيا مما يضمن على العملية طابعا ماليا.

أولا : ثلاثية أطراف عملية تحصيل الديون التجارية :

لكي تتحقق عملية تحصيل دين تجارى إلى نهايتها لابد وأن نكون بصدد ثلاث أطراف المحصل والدائن والعميل المدين (٢٣).

لكننا لسنا بصدد علاقة قانونية واحدة ثلاثية الأطراف يمكن أن تترجم إلى عقد ثلاثى الأطراف يربط بين كل من المحصل والدائن

والعميل المدين. بل أن العملية تنفصم إلى علاقات متباينة ثنائية الأطراف (٢٤) :-

١ - فهناك أولا علاقة الدائن بالمدين وهي علاقة سابقة على تحصيل الدين الناشئ عنها. وتتنوع مصادرها من بين عقود بيع أو نقل أو وكالة تجارية على حسب حرفة التاجر الدائن.

٢ - وهناك بطبيعة الحال علاقة المحصل بالدائن. وهي العلاقة الناشئة عن عقد تحصيل الديون التجارية والتي تهتمنا في المقام الأول.

٣ - وهناك أخيرا علاقة المحصل بالمدين. وهي علاقة ضرورية نظرا لحتمية رجوع المحصل على المدين بعد أن قام بالوفاء بالدين إلى التاجر الدائن.

وأثر هذه العلاقات الثلاثة على بعضها البعض جلى لاشك في ذلك. فتتأثر علاقة الدائن بالمدين بالعلاقتين الأخرتين إذا صار وفاء المدين بالدين إلى الدائن غير مبرئاً لذمته. كذلك تتأثر علاقة المحصل بالمدين إذا أمكن لهذا الأخير الاحتجاج في مواجهة المحصل بدفع ناشئ عن علاقته بالدائن وامتنع عن الوفاء بالدين. وقد يترتب على ذلك بدوره رجوع المحصل على الدائن لعدم استيفائه قيمة الدين.

وسوف نتعرض لهذه الآثار جميعها بصدد الحديث عن أحكام عقد تحصيل الديون التجارية في المبحث التالي.

ثانيا: الطبيعة المالية لعملية تحصيل الديون التجارية :

يذهب أحد أقطاب الفقه الفرنسى(٢٥) إلى أن المحصل فى عملية تحصيل الديون التجارية يقدم خدمات ثلاثة :

الأولى : هى خدمة بعمل تتمثل فى التحصيل بدلا من الدائن .
الثانية : هى خدمة مالية تتمثل فى الوفاء بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها . وقيل أن دور المحصل هنا يقترب كثيرا من الدور الذى يلعبه البنك بمناسبة عملية خصم الأوراق التجارية(٢٦) .
الثالثة : هى خدمة تأمينية إذ يضمن الدائن الحصول على قيمة الفواتير ويتفادى خطر اعسار عملائه الذى يتحمله المحصل .

ويكتفى البعض بالمظهرين الأولين من مظاهر الخدمة التى يقدمها المحصل إلى الدائن(٢٧) .

ويشير الكتاب إلى أن المحصل قد لا يقوم بالوفاء بقيمة الفواتير قبل حلول آجالها . فتنتفى بالتالى الخدمة الائتمانية أو المالية التى يقدمها المحصل فلا يبقى سوى المظهرين الخدمى والتأمينى لتحصيل الديون التجارية(٢٨) . إلا أن البعض يقرر أن لعملية تحصيل الديون التجارية طبيعة مالية بإعتبارها عملية ائتمان من نوع جديد حتى وأن كانت لاتسمح دائما بالحصول على حقوق تجارية مؤجلة فى الحال(٢٩) .

ونرى صحة هذا الاتجاه الأخير لأن المحصل وأن لم يوف بقيمة الفاتورة قبل حلول أجلها إلا أنه يوفى بها قبل تحصيل قيمتها من عميل الدائن وفى كل الأحوال لا يعلق ابدا وفاءه بالدين على تحصيله من المدين . بل إن عماد العملية بأسرها أنه يتحمل مخاطر هذا التحصيل ويستحق لذلك أجره . فلاشك إذن فى ائتمان المحصل

للدائن فى حصوله على قيمة الفواتير. لذلك يتعين علينا أن نتناول عقد تحصيل الديون التجارية ضمن عقود الائتمان التجارى.

وغالبا ما تكون عقود الائتمان عقودا قائمة على الاعتبار الشخصى (٣٠) لذلك فإن عقد تحصيل الديون التجارية يعد من عقود الاعتبار الشخصى (٣١).

كذلك فإن الضرورات الفنية للعمليات المالية تقتضى بالنسبة للممول أن تكون العقود التى يرتبط بموجبها بعملائه المختلفين على نمط موحد. مما يتطلب ضرورة سبق تحريرها من جانبه وبالتالي تدخل عقود تحصيل الديون التجارية فى عداد طائفة عقود الاذعان (٣٢). ولا يعنى الاذعان بالحثم أن العقد يتضمن بالضرورة شروطا قهرية أو تعسفية كما هو الحال بالنسبة لعقود الائتمان عادة بل أن الاذعان هنا تعبير عن اعتبارات حسن ادارة المشروعات المالية التى تعمل فى مجال منح الائتمان والتى تمثل العقود النمطية بالنسبة لها سبيل حسن ادارتها لنشاطها (٣٣).

المطلب الثالث مزايا تحصيل الديون التجارية

يمكن تلخيص مزايا عملية تحصيل الديون التجارية فى النقاط التالية:

أولا : ضمان حصول الدائن على قيمة فواتيره :

أدت الظروف الاقتصادية وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية بالتجار إلى التعامل بالائتمان عند تسويق منتجاتهم (٣٤). ونحن نلمس هذه الحقيقة بالنسبة للسلع الاستهلاكية من خلال ظاهرة عقود

البيع بالتقسيط كما أصبحنا نلمسها بالنسبة للسلع الانتاجية من خلال ذبوع وانتشار عقود التاجير التمويلي Leasing - Credit-bail

ويتضمن منح الائتمان دائما تحمل مخاطر معينة اعظمها خطر اعسار المؤتمن أو الشخص الذي يلتزم بالوفاء بالدين إلى مانح الائتمان.

ويصدد إحدى عمليات تحصيل الديون التجارية يعنى وجود فواتير بحقوق مستحقة لدى الدائن أنه تعامل بالأجل مع عملاءه. بمعنى أنه لم يتلق بعد قيمة مقابل الخدمات التي اداها لهم فيتعرض بالتالى لخطر عدم قيامهم بالوفاء.

ويسمح تدخل المحصل بضمان حصول الدائن على حقوقه (٣٥) ذلك أن الوفاء بقيمة الفواتير يمثل التزامه الرئيسى. وسواء تم الوفاء فى الحال أو فى الموعد المتفق عليه أو حتى عند استحقاق الفاتورة فى كل الأحوال يكون التزام المحصل بالوفاء باتا ونهايا. ويرتب على ذلك أن يتخلص الدائن نهائيا من خطر اعسار مدينه أو عنتهم وامتناعهم عن الوفاء بديونهم، إذ تنتقل تبعه هذا الخطر على عاتق المحصل (٣٦).

ثانيا : تبسيط محاسبات الدائن :

يلجأ الدائن إلى ابرام عقد تحصيل الديون التجارية عندما تعدد علاقاته القانونية بعملاءه فيتخلص من عمليات التحصيل بمقتضى هذا العقد.

ويترتب على ذلك من الوجهة المحاسبية أنه يتم الغاء بند
تحصيل الحقوق من العملاء ويستبدل به حساب وحيد يعبر عن علاقة
الدائن بالمحصل (٣٧). فإذا ما قام هذا الأخير بالوفاء بقيمة
الفواتير في الوقت فلا حاجة للدائن ببند للتحصيل على الاطلاق.

ويضاف إلى ذلك أن المحصل يحرص على توحيد أنماط فواتير
كافة عملائه على نحو مبسط ييسر عليه مباشرة نشاطه. فيكون ذلك
مدعاة لتبسيط حسابات الدائن الخاصة بدائنيته (٣٨).

ثالثا : تركيز جهود الدائن على الادارة الفنية للمشروع :

تعد عملية تحصيل الديون التجارية من بين مظاهر تخليص رجال
الأعمال من المهام التي لا يستغنى عنها أي مشروع ولكنها لاتعد من
صميمه وقد ازداد عدد المشروعات التي تتخصص في جانب من جوانب
اعباء المشروعات فترفع عن كاهلها عبء القيام بهذه المهام: فقد
يتولى أحد المحترفين مهمة البحث عن مجالات جديدة للاستثمار وآخر
القيام بدراسات الجدوى المختلفة وقد يتولى أحد المحترفين مهمة
تسويق منتجات أحد المصانع والدعاية لها. ويتولى المحصل مهمة
تخليص الدائن من ضرورة مطالبة عملائه المدنين له بالوفاء.
فيستطيع التفرغ للادارة الفنية التجارية أو الصناعية للمشروع
الذي يقوم عليه (٣٩).

رابعا : تيسير الخوض في الاسواق الخارجية :

يخشى العديد من المشروعات وخاصة صغيرة ومتوسطة الحجم
منها الخروج من نطاق الاسواق الداخلية والخوض في الاسواق الأجنبية
وذلك بسبب تخوفها من عدم قدرتها على استيفاء حقوقها من عملائها
المتواجدين بالخارج / ووجود محصل مخترف يستطيع التعامل مع الخارج

دون صعوبة يمثل دافعا لخوض هذه المشروعات فى الاسواق الخارجية (٤٠).

خامسا : انعدام الآثار التضخمية لنشاط تحصيل الديون التجارية :

الائتمان الذى يمنحه المحصل يساوى تماما حجم الصفقات التجارية التى أبرمها الدائن. ذلك لأنه يقوم بالوفاء بقيمة هذه الفواتير بالفعل إلى المتعاقد معه (٤١) ولايستطيع ابتداء من رصيد معين أن يتعامل مع عملاء تفوق قيمة الفواتير محل التعاقد حدود هذا الرصيد. ويعنى ذلك أنه ليس لنشاط تحصيل الديون التجارية أية آثار تضخمية. فيه يتم تقديم خدمة حقيقية إلى الدائن ولايخشى على الاقتصاد القومى من ازدياد حدة موجات التضخم بسبب هذا النشاط .

المبحث الثانى

أحكام عقد تحصيل الديون التجارية

لكى نتعرف على الأحكام القانونية الخاصة بعقد تحصيل الديون التجارية نتناول على التوالى ثلاث موضوعات رئيسية:

الأول : الآثار الناشئة عن العقد أى الالتزامات التى يرتبها العقد على عاتق طرفيه : المحصل والدائن.

الثانى يتمثل فى تحديد الطبيعة القانونية لحق رجوع المحصل على المدين نظرا لأهمية هذا الرجوع وإعتباره عماد عملية تحصيل الديون التجارية وآثارته للخلاف.

الثالث: ينبغى الإشارة إلى بعض الاشكالات الخاصة بعقد تحويل الديون التجارية مثل آثار شهر الافلاس على العقد ومدى تطبيق الأحكام المصرفية فى حالة ورود العقد على أوراق تجارية...

نتناول إذن هذه الموضوعات تباعا.

المطلب الأول آثار عقد تحصيل الديون التجارية

نتناول تباعا التزامات المحصل أولا ثم التزامات الدائن.

أولا : التزامات المحصل :

على ضوء ما يتضمنه عقد تحصيل الديون التجارية من أحكام تقع على عاتق المحصل ثلاث التزامات أساسية :-

١ - الوفاء بقيمة الفواتير إلى الدائن:

ان الأداء الرئيسى الذى ينتظره الدائن ويلجأ من أجله إلى إبرام العقد هو قيام المحصل بالوفاء بقيمة الفواتير المسلمة له.

وقد سبقت لنا الإشارة إلى أن هذا الوفاء قد يتم حال إبرام العقد أى قبل حلول آجال الحقوق التى تشتهها الفواتير وقد لا يقوم المحصل بالوفاء إلا عند حلول هذه الآجال(٤٢).

ويمكن تصور الحالة التي يتفق فيها الطرفان على أن يتم الوفاء بقيمة الفواتير في موعد محدد بعد تسليمها إلى المحصل وقبل حلول آجالها. بحيث يستطيع المحصل أن يتحكم في موعد التدفقات النقدية نحو عملائه المتعددين والمختلفين مما ييسر من ادارته لمختلف العقود التي تربطه بهم.

٢ - الالتزام بالحفاظ على اسرار عمليات الدائن:

يسلم الدائن فواتيره إلى المحصل. ولاشك أن هذا الأخير يستطيع بالاطلاع على بياناتها التعرف على معاملات الدائن وكشف بعض أسرار تجارته.

لذلك قيل أنه منتمزم بالحفاظ على اسرار عمليات وصفقات الدائن(٤٣). ويقع هذا الالتزام على عاتق المحصل حتى ولو لم ينص العقد عليه. ذلك أنه صار من المستقر أن كلا من يعمل في مجال الائتمان ويمكنه كشف اسرار التجار يقع عليه التزام بحفظ الاسرار أشبه بالسر المصرفي.

٣ - الالتزام بتقديم خدمات تكميلية إلى الدائن:

يقع الالتزام بتقديم هذه الخدمات على عاتق المحصل إذا ما نص عليها العقد صراحة. فهي لا تمثل خدمات من صميم عملية تحصيل الديون بل هي تكميلية لها. وأهم صور هذه الخدمات:

(أ) تقديم المعلومات المتعلقة بقنوات التسويق الخارجية. ذلك أن نشاط تحصيل الديون الخارجية كثيرا ما يجعل المحصل يدخل في علاقات عديدة مع الخارج تسمح له بالتعرف على قنوات التسويق به. فيعمد إلى التعريف بها لتزداد فرص اتساع نشاطه من خلال صفقات عميله المحتملة.

(ب) تقديم بيانات خاصة بكيفية اصدار الفواتير وفقا لحدث الاساليب. ولايتعارض هذا الالتزام مع ما سبق لنا أن ذكرناه من امكانية طلب المحصل من الدائن أن تصدر الفواتير وفقا لنمط محدد. ذلك أن المضمون التعاقدى للاتفاق يتحدد لخطة ايرامه. وحينئذ يكون قد طالب المحصل الدائن بالالتزام بنمط محدد لاصدار الفواتير. ولايمنع ذلك من الاتفاق على أن يقوم المحصل فى المستقبل بتزويد الدائن بالاساليب المستحدثة لاصدار الفواتير دون أن تكون له سلطة اجباره على تحديث أسلوب اصدار هذه الفواتير بعد الاتفاق على نمطها.

(ج) وقد يقوم المحصل بتولى مهام التخليص الجمركى على السلع التى يقوم الدائن بتصديرها إلى دول أجنبية. ذلك أن للمحصل روابط فى بلد المستورد تسمح له بتحصيل الديون التى تشغل ذمته فيستطيع أيضا اضافة خدمة جديدة إلى الدائن تتمثل فى معاونته فى التخليص الجمركى للسلع المصدرة(٤٤).

(د) وأخيرا قد يعاون المحصل الدائن فى المنازعات التى يكون طرفا فيها والتى تكون متعلقة باحدى الفواتير المتعاقد عليها. لاشك أن للمحصل مصلحة ما فى التمثيل فى الدعوى وإنما عادة مالا يكون ذا صفة فيها لتعلق الأمر بعلاقة الدائن والمدين. فىكون فى حاجة إلى مثل هذا الاتفاق بالمعاونة لكى يكون ممثلا فى الدعوى(٤٥).

ثانيا : التزامات الدائن :

تتمثل الاعباء التى تقع على عاتق الدائن فى التزامين رئيسين: الالتزام بالوفاء بمقابل الخدمة التى يقدمها له المحصل والالتزام بتمكين هذا الأخير من تحصيل قيمة الفواتير:

١ - الالتزام بالوفاء بمقابل خدمة المحصل:
يتقاضى المحصل مقابل خدماته عمولة معينة يمكن أن يضاف إليها بعض الفوائد على حسب الأحوال.

(أ) وتكون العمولة جزافية يتوقف تحديدها على حجم معاملات المحصل مع الدائن وعلى المعدل الزمني لاستلام الفواتير منه (٤٦).
ويبرر حصول المحصل على هذه العمولة ثلاث عناصر:
١ - النفقات التي يتكبدها المحصل من أجل القيام بنشاطه.
٢ - الخدمة التي يؤديها إلى الدائن.
٣ - المخاطر التي يتحملها (٤٧) وأعظم هذه المخاطر خطر اعسار المدينين (٤٨).

(ب) وأما الفوائد فتستحق عندما يقوم المحصل بالوفاء بقيمة الفواتير إلى الدائن قبل حلول آجالها. وفي مثل هذه الحالة تمثل الفوائد الجانب الأعظم من دخل المحصل يفوق العمولة كما.

وتمثل الفوائد مقابل هذا التمويل للحقوق في الفترة ما بين نشأتها وما بين الموعد المتفق عليه أصلا بين الدائن والمدين للسداد. أما عن معدل الفائدة أى سعرها فإنه يتوقف على حال السوق المالية (٤٩).

٢ - تمكين المحصل من تحصيل قيمة الفواتير:
ويتضمن هذا الالتزام شقين: الأول خاص بتسليم الفواتير إلى المحصل والثانى خاص بتحويل الحقوق الثابتة فيها إليه.

(أ) تسليم الفواتير إلى المحصل:

يتعهد الدائن بتسليم الفواتير المتفق عليها إلى المحصل (٥٠) وقد ينتظر الدائن حتى تتجمع لديه عدة فواتير ثم يرسلها دفعة واحدة إلى المحصل. وفي هذه الحالة يتعين على الدائن أن يحرر قائمة Bordereau بتصدر لفواتير المرسله وتتضمن بياناتها (٥١).

ويتعين على الدائن أن يلتزم بالنمط الموحد الذي قد يطالبه به المحصل لتحرير الفواتير (٥٢) ويلتزم دائما باللغة المتفق عليها لتحريرها إذا كانت موجهة إلى دول أجنبية.

- احترام شرط القصر: Clause d'exclusivité

ويسميه البعض شرط العموم Clause de globalité (٥٣). ويعنى شرط القصر تعهد الدائن بتقديم كافة الفواتير التي يحررها بمناسبة علاقاته القانونية المتعددة بكافة عملائه (٥٤).

والحكمة من هذا الشرط هو التقليل من المخاطر التي قد يتعرض لها المحصل (٥٥) ولتفادي أن يقتصر الدائن على تقديم الفواتير الممثلة لحقوق ضعيفة يصعب أو يستحيل تحصيلها (٥٦).

- حق انتقاء الفواتير:

لا يعنى ابرام عقد تحصيل الديون التجارية متضمنا لشرط القصر أنه يتعين على المحصل قبول كافة الفواتير المقدمة إليه. بل غالبا ما يفرض شرطا في العقد يسمح له بانتقاء الفواتير واستبقاء ما يشاء منها كمحل للعقد واستبعاد تلك التي يقدر أن نسبة مخاطرها مرتفعة للغاية (٥٧).

وقد يضع المحصل معايير معينة يقوم على ضوئها بانتقاء الفواتير. كان يضع معيارا جغرافيا فلا يقبل مثلا سوى الفواتير الثابتة لديون على عملاء المان أو يضع معيارا سلعيًا بموجبه لا يستبقى سوى الفواتير الخاصة ببيع نوع محدد من السلع (٥٨).

ولكن لا يعنى هذا الفرز امتناع المحصل تماما عن محاولة تحصيل الفواتير المرفوضة. ولكن يرفض تحمل مخاطرها. ولذلك يمكن للدائن أن يوكله فى تحصيل قيمتها فتظل المخاطر على عاتق الدائن (٥٩).

ويشور التساؤل عن امكانية اثاره فكرة التعسف فى استخدام الحق فى رفض بعض الفواتير. خاصة أنه قد يبدو من الغير منطقي أن يرفض المحصل تحمل المخاطر مع أنه يتقاضى اجرا عن تحمله لهذه المخاطر. ولا يمكن التوقف عند مبدأ سلطان الارادة لنقرر اتفاق الطرفين على هذا الحق المقرر للمحصل لأننا بصدد عقد اذعان وقد يكون الشرط فى ذاته تعسفا يبرر تدخل القاضى بالتعديل أو بإعفاء الدائن منه وفقا لما تقضى به المادة ١٤٩ من القانون المدنى المصرى.

الواقع أن نشاط المحصل يتضمن نوعا من المضاربة [فهو يتقاضى أجره من الدائن ولكنه لا يتفادى الخسارة إلا إذا قام بتحصيل قيمة الفاتورة من المدين بها] ولاشك أن أى مشروع يكون هدفه الفطرى تحقيق الربح يسعى إلى تفادى تراكم الخسائر ولا يمكن اعتبار المحصل متعسفا عندما يقوم باستبعاد فواتير تجلب عليه الخسارة على ضوء تقييمه لآوضاع وظروف الحالة والقول بغير ذلك يخالف منطق آليات عمل المشروعات الرأسمالية ولا يمكن أن يعبر عن مقصود المشرع فى المجتمع الرأسمالى.

لكن المحصل قد يكون متعسفا إذا ما خالف المعايير التي حددها هو وينفسه لانتقاء الفواتير واستبعاد بعضها. كذلك إذا ما كان جليا أن الفاتورة لاتمثل خطرا يفوق المخاطر التي يقبل المحصل تحملها فى الظروف الطبيعية. والقاضى هو الذى يقدر ظروف كل حالة على حدة.

(ب) تحويل الحقوق الثابتة فى الفواتير إلى المحصل :

يعنى تحمل المحصل لخطر التحصيل أنه يتعين أن يقوم بهذا التحصيل باسمه ولحسابه الخاص. أى أنه لايقوم بالتحصيل نيابة عن الدائن صاحب الحق الأسمى الثابت فى الفواتير. ويترتب على ذلك أنه لكى يستطيع المحصل الرجوع على المدينين لتحصيل قيمة الفواتير لابد من أن يقوم الدائن بتحويل الحقوق الثابتة فيها إليه(٦٠).

ذلك أن الدائن ملتزم بمعاونة المحصل على تحصيل قيمة الفواتير من المدينين(٦١) وهذا الرجوع هو وسيلة تنفيذ رد الائتمان الذى سبق أن منحه المحصل والذى يعد عملية سابقة ومستقلة عن هذا الرجوع(٦٢).

ويلتزم الدائن بإبلاغ المدين بضرورة أن يقوم بالوفاء إلى الدائن الجديد أى المحصل. ولايلزم فى هذا الإبلاغ شكل خاص(٦٣). لكنه يتخذ عادة عبارة تفيد ضرورة الوفاء إلى المحصل تكون مدونة على نسخة الفاتورة المسلمة إلى المحصل(٦٤).

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان يتعين تحصيل الفاتورة فى الخارج فإن المحصل لايقوم عادة بهذا التحصيل بنفسه ولكنه يعهد بهذه المهمة إلى أحد زملائه المتوطنين البلد الأجنبى(٦٥).

وإذا كان المحصل يتحمل مخاطر تحصيل قيمة الفاتورة إلا أن المبدأ المستقر هو أنه لا يتحمل أى سبب يرجع إلى فعل الدائن نفسه (٦٦). ويترتب على ذلك أن الدائن يكون ضامناً لوجود الحق (٦٧). فإذا وجد المحصل أن الحق لم ينشأ بعد أو أنه انقضى بالفعل كان له الرجوع على الدائن بالضمان. وقد أسس بعض الشراح الفرنسيين هذا الرجوع على فكرة دفع غير المستحق (٦٨) أحد تطبيقات نظرية الاثراء بلا سبب. وسوف نعرض لطبيعة رجوع المحصل على المدين فى مطلب مستقل نظراً لما يثيره من خلاف: وعلى ضوء تحديد هذه الطبيعة سوف تتضح لنا معالم علاقة المحصل بالمدين وانعكاساتها على التزام الدائن بضمان وجود الحق.

المطلب الثانى

الطبيعة القانونية لتحويل قيمة الفواتير إلى المحصل

اقترح العديد من النظريات لتأسيس رجوع المحصل على المدين بالوفاء بقيمة الحق الثابت بالفاتورة. وقد استقر الرأى فى الفقه والقضاء الفرنسى على نظرية الحلول الاتفاقى. فنعرض أولاً للنظريات المهجورة ثم لنظرية الحلول الاتفاقى.

أولاً : النظريات المهجورة :

١ - الوكالة :

لا يمكننا الأخذ بفكرة الوكالة لتأسيس رجوع المحصل على المدين لأن المحصل إنما يطالب المدين بالوفاء بإسمه ولحسابه الخاص وليس بالنيابة عن الدائن (٦٩).

٢ - التجديد والائابة:

لا يمكن اعتبار التحصيل تجديدا للدين بتغيير شخص الدائن لأن التجديد يتطلب موافقة المدين عليه. كذلك الحال بالنسبة للائابة الكاملة التي تعد صورة من صور التجديد (٧٠).

وفضلا عن ذلك يترتب على تبني فكرة التجديد عدم انتقال التأمينات التي كانت تكفل تنفيذ الالتزام الأصلي إلا إذا تبين ذلك من الاتفاق (٧١) مما يضر بمصالح المحصل في حالة سكوت الاتفاق في هذا الخصوص.

٣ - القرض المضمون برهن الحقوق:

لما اعتبرنا عملية تحصيل الديون التجارية من قبيل عمليات الائتمان فيمكن تصور المحصل وقد اقرض الدائن مبلغا يوازي قيمة الحقوق الثابتة في الفواتير واعتبر هذه الحقوق تجاه المدين ضامنة لاسترداده مبلغ القرض.

لكن يصعب تقرير ذلك بالنسبة لعملية تحصيل الديون التجارية. ذلك أنها لا تنشئ على عاتق الدائن أى التزام برد مبلغ القرض بل أن قوام العملية يتمثل في حصوله على قيمة الفواتير بصفة باتة ونهائية. ولا يحق للمحصل أن يرجع على الدائن إذا لم يستوف قيمة الفواتير من المدين فيها. ثم أن المحصل يصبح صاحب الحق الثابت في الفاتورة بموجب عقد تحصيل الديون التجارية ولا يستقيم مع ذلك اعتباره دائنا مرتهنا لهذا الحق (٧٢).

٤ - الخصم:

تختلف عملية تحصيل الديون التجارية عن عملية الخصم لأن هذه العملية الأخيرة لا ترد إلا على الأوراق التجارية في حين أن الديون الثابتة كتابة قد تكون كذلك بموجب أوراق تجارية ولكنها غالبا ما تكون ثابتة في فواتير يقتصر دورها على اثبات

المديونية(٧٣) دون أن يكون في نية الطرفين افراغ علاقتهما في قالب احدى الأوراق التجارية ولا يقصدان تطبيق الأحكام المصرفية على تلك العلاقة.

وبالإضافة إلى ذلك حتى وأن فرضنا أن الدائن يأخذ حكم المظهر فإنه يتعين عليه أن يظل ضامنا للوفاء بقيمة الورقة التجارية في حين أن الدائن لا يلتزم حسب الأصل بهذا الضمان في مواجهة المحصل(٧٤).

٥ - فكرة تأمين الائتمان: Assurance - Gredit

تأمين الائتمان هو عقد تأمين يغطي المؤمن له - ويكون مانحا للائتمان لشخص ثالث - ضد مخاطر عدم تنفيذ هذا الأخير لالتزاماته المالية(٧٥).

وعندما قمنا بتحليل طبيعة الخدمة التي يقدمها المحصل إلى الدائن بمقتضى عملية تحصيل الديون التجارية ذكرنا أن جانبا من هذه الخدمة يتمثل في تأمين الدائن ضد مخاطر منح هذا الأخير ائتمانه إلى مدينه.

والواقع أن كلا من تحصيل الديون التجارية وتأمين الائتمان فيه تغطية لخطر عدم الوفاء. وقد يوجد شرط القصر أيضا فيهما معا. لكن ليست هناك أية خدمة مالية يقدمها المؤمن إلى المؤمن له في عقد تأمين الائتمان فضلا عن أن المحصل يدفع قيمة الفواتير برمتها في حين يستبقى المؤمن دائما نسبة من مبلغ التأمين في حالة استحقاقه(٧٦) فلا يمكن اعتبار عملية تحصيل الديون التجارية من قبيل تأمين الائتمان.

ويمكن تصوير الفارق بينهما فى هذه الصورة المبسطة: ففى حين يواجه تأمين الائتمان خطر عدم الوفاء عند وقوعه لايسمح بتحصيل الديون التجارية بوقوع هذا الخطر مطلقا بالنسبة إلى الدائن.

٦ - حوالة الحق:

ذهب بعض الشراح إلى تأسيس رجوع المحصل على المدين على فكرة حوالة الحق مع الاشارة إلى أن المحصل لايقوم بالاجراءات المنصوص عليها قانونا والتي تجعل الحوالة نافذة فى مواجهة المدين مما يعرضه إلى رفض هذا الأخير القيام بالوفاء بالمدين إليه(٧٧).

ويذهب العديد من الشراح إلى أنه بالنسبة لعملية تحصيل الديون التجارية تعد الحوالة ثقيلة من الناحية الشكلية أو الاجرائية(٧٨) رغم أنها تتفق مع ما يرمى إلى تحقيقه الأطراف من الناحية الموضوعية(٧٩).

فتنص المادة ٣٠٥ من القانون المدنى المصرى على أن الحوالة لا تكون نافذة قبل المدين إلا إذا قبلها أو أعلن بها. والاعلان هو الاجراء ذاته Signification الذى تتطلبه المادة ١٦٩٠ من التقنين المدنى الفرنسى.

أما عن الأحكام الموضوعية لحوالة الحق فإنها تتفق ومراد الطرفين : المحصل والدائن :-

فإذا كانت الحوالة بعوض - وهذا هو شأن تحصيل الديون التجارية - يضمن المحيل للمحال له وجود الحق. لكنه لا يضمن له يسار المدين(٨٠).

وتنتقل إلى المحال له مع الحق ضماناته وما قد يكون قد حل من فوائده أو أقساط (٨١).

ويكون المحيل مسؤولاً عن افعاله الشخصية ويقع باطلا كل اتفاق يخالف ذلك (٨٢).

ويستطيع المدين أن يتمسك قبل المحال له بالدفوع التي كان له أن يتمسك بها قبل المحيل (٨٣).

ومن البديهي إلا يلتزم المدين قبل المحال له بأكثر مما كان يلتزم به قبل المحيل (٨٤). على أن الوفاء للمحيل بعد علمه أو اعلانه بالحوالة لا يبرئ ذمته إزاء المحال له (٨٥).

اذن تكمن الاشكالية الوحيدة لتأسيس رجوع المحصل على المدين على فكرة حوالة الحق في عدم اعلان الحوالة إلى المدين. لعلنا كان بالإمكان ارساء فكرة حوالة حق تجارية تختلف عن كل من حوالة الحق المدنية وتظهير الأوراق التجارية. ويكون أهم ما يميزها عن حوالة الحق المقررة في القانون المدني أن المدين يكون ملتزماً بالوفاء بالدين إلى المحال له بمجرد مطالبة هذا الأخير به ومادام لم يسبق له الوفاء بالدين إلى الدائن الأصلي.

على كل فإنه إزاء هذه الاشكالية الشكلية استقر الفقه والقضاء على استبعاد فكرة حوالة الحق وأخذ يؤسس رجوع المحصل على المدين على فكرة الحلول الاتفاقي.

ثانياً : نظرية الحلول الاتفاقى :

يقرر الفقه أولاً أن الشروط القانونية الواجب توافرها فى الحلول الاتفاقى متوافرة فى عملية تحصيل الديون التجارية، وتمثل هذه الشروط فى :-

- ١ - استيفاء الدائن لحقه.
- ٢ - الاتفاق على الحلول.
- ٣ - تعاصر الحلول مع الوفاء (٨٦).

ويتضمن عقد تحصيل الديون التجارية اتفاقاً بين الدائن والمحصل على حلول هذا الأخير محل الدائن فى مواجهة المدين. ويقوم المحصل بالوفاء بالدين ويكون الوفاء معاصراً للحلول إذا ما اعتبر قيد الفاتورة فى الحساب الجارى الذى يفتحه المحصل فى دفاتره وفاء بقيمتها (٨٧).

ولا يشترط فى الحلول رضاء المدين (٨٨). كما أنه لا حاجة إلى اعلان المدين به لكى يكون ملتزماً بالوفاء إلى الدائن الجديد (٨٩).

ويصبح المحصل صاحب حق يملكه شخصياً تجاه المدين (٩٠) وينتقل إليه الحق بما له من خصائص وما يلحقه من توابع وما يكفله من تأمينات وما يرد عليه من دفعات ويكون الحلول بالقدر الذى أداه المحصل إلى الدائن (٩١).

وتعنى ملكية المحصل للحق أنه يستطيع التنازل عنه إلى الغير (٩٢). وهذا يفيد المحصل عندما يقوم بتحصيل فواتير فى دول أجنبية من خلال زميل له على نحو ما رأينا.

ويرى الفقه فى عمومه أن أحكام الحلول الاتفاقى تتسق والأهداف التى يرمى كل من المحصل والدائن تحقيقها: فلا يملك المحصل أكثر مما كان يملكه الدائن (٩٣). ويمكن للمدين أن يحتج ازاء

المحصل بالدفع التسي كان له التمسك بها ازاء الدائن(٩٤). وتنتقل الحقوق بما يلحق بها من تأمينات(٩٥) بما فيها شرط الاحتفاظ بملكية المبيعات(٩٦) على سبيل الضمان.

لكن التحفظات على فكرة الحلول الاتفاقى كأساس لرجوع المحصل على المدين عديدة: فقبل أولا أن المحصل ليس هذا الغير المتبرع بالوفاء إلى الدائن بدلا من المدين الأصلى كما تصوره المشرع أصلا عندما وضع أحكام الوفاء مع الحلول(٩٧). إلا أن ما عاد يهمننا الآن هو الفن القانونى للحلول المستخدم لتحقيق مصالح العياد. وفيما يتعلق بتشدد القضاء الفرنسى الخاص بضرورة أن يكون الاتفاق على الحلول معاصرا للوفاء فقد جعل هذا الشرط متحققا عن طريق اعتبار قيد المحصل للفاتورة فى الحساب الجارى المفتوح مع الدائن بمثابة وفاء بقيمتها دون انتظار تصفية هذا الحساب بين الطرفين(٩٨).

ويبرر هذا بالقول أن تحويل الحق ما هو إلا الأثر المترتب على تقديم المحصل للخدمة الائتمانية السابقة والمستقلة عنه فلا تهدف عملية تحصيل الديون التجارية إلى تحويل حقوق تجارية ولكن هذا التحويل هو نتيجة ضرورية لمنح الائتمان(٩٩) أو هو ضمان منح هذا الائتمان الذى يتمتع به المحصل(١٠٠).

وإذا لم يكن المحصل فى حاجة إلى إعلان المدين بالحلول فيتعين عليه بالأقل أن ينبىء عن صفته فى الرجوع عليه إذا ما طالب بالوفاء بالمدين. لذلك يشترط القضاء الفرنسى أن يكون هناك إعلان فعلى للحلول وإن قبل التأشير على الفواتير بأن يتم الوفاء إلى المحصل إلا أنه اشترط أن يكون التأشير بعبارات واضحة لاتدع مجالاً للشك فى حلول المحصل محل الدائن(١٠١). وفى حالة الاعلان فقط يكون الوفاء لغير شخص المحصل غير مبرىء لذمة المدين(١٠٢). ويراعى أنه لايشترط فى التأشير أن يكون ثابت التاريخ لأن الفرض أننا بصدد معاملات تجارية لا مدنية(١٠٣).

وعليه فقد عاد القضاء والفقهاء الفرنسيين إلى ما طرحا من أجله أساس حوالة الحق: إعلان المدين بالحوالة. صحيح أن المدين فى حالة عدم علمه بالحلول لا يستطيع أن يمتنع عن الوفاء إلى المحصل طالما أوضح هذا الأخير صفته بجلاء فى حين يستطيع الامتناع عن الوفاء فى حالة جهله بحوالة الحق إلا أن فكرة حوالة الحق التجارية يمكنها أن تصل بنا إلى ذات النتائج التى وصل إليها كل من الفقهاء والقضاة الفرنسيين.

ويضاف إلى ذلك أن حوالة الحق لا يعيها ما يعيب فكرة الحلول الاتفاقى من عدم ضمان الدائن لوجود الحق(١٠٤). فإن أوفى المحصل ثم رجع على المدين ووجد الحق لم ينشأ أو كان قد انقضى لا يستطيع الرجوع على الدائن. وهذا يخالف أحكام عقد تحصيل الديون التجارية وشروطه. ولذلك اضطر الفقهاء إلى السماح للمحصل فى مثل هذه الحالة باللجوء إلى دعوى رد غير المستحق(١٠٥) وهى من تطبيقات نظرية الأثر بلا سبب. والفهم الصحيح لمعنى السبب هنا بإعتباره مصدر الدفع لايسمح بلجوء المحصل إلى هذه الدعوى لأنه دفع بسبب وتلقى الدائن بسبب ألا وهو عقد تحصيل الديون التجارية. أما السبب بمفهوم وجود الدين فى ذمة المدين الذى حدا

بالمحصل إلى الوفاء إلى الدائن فليس بالسبب المقصود عند الحديث عن الأثر بلا سبب (١٠٦).

واضطرت الغرفة المدنية الثانية لمحكمة النقض الفرنسية إلى اختلاق التزام على عاتق المحصل مقتضاه أنه يتعين عليه التأكد من وجود الحق قبل قبول الفاتورة الثابتة له (١٠٦) مكرر.

خلاصة القول أنه تحقيقا لمصالح الطرفين واحتراما لما اتجهت إليه إرادتهما من خلال اتفاقهما يتعين تأسيس رجوع المحصل على فكرة حوالة الحق (١٠٧) مع ضرورة أن يظهر القضاء شيئا من المرونة فيما يتعلق بضرورة أن يتم الاعلان إلى المدين لكي تكون الحوالة نافذة في مواجهته. أما فيما يتعلق بفكرة حوالة الحق التجارية فلا بأس من الأخذ بها فيما يتعلق بالعلاقات التي تربط بين التجار وبعض. أما في مجال الأعمال المختلطة - وهو الغالب فيما يتعلق بتحصيل الديون إذ يرتبط التاجر بجمهور من المستهلكين - فيصعب التخلص من قيود حوالة الحق المدنية. وعلى كل إذا قصر الدائن في اجراء هذا الاعلان فإن من صالح المحصل القيام به لكي يتحقق بالأقل علم المدين بالحوالة فتكون نافذة في مواجهته (١٠٨).

المطلب الثالث

الاشكاليات الخاصة بتحصيل الديون التجارية

لاشك أن عقد تحصيل الديون التجارية يتعرض لاشكالات عدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عنه ككل العقود الأخرى. ولا يمثل عدم التنفيذ وضعا خاصا يختلف عن عدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عن أى عقد من العقود. ولذلك لن نخوض في هذه الاشكالات. ولكن نود أن نشير فقط إلى أن عقد تحصيل الديون التجارية يحتوى على عمليات

عديدة(١٠٩) إذ يرد العقد على مجموعة كبيرة من فواتير الدائن الحاضرة والمستقبلية. فالعقد من العقود الزمنية التي تبرر أن تعامل كل عملية على أنها مستقلة بحيث لا يؤثر البطلان أو الفسخ المتعلق بعملية واحدة على احدى الفواتير على العقد برتمه(١١٠).

إلا أن هناك بعض الاشكاليات الخاصة بعملية تحصيل الديون التجارية هي التي نريد، التعرض لها في هذا المطلب.

وتتعلق هذه الاشكاليات من جانب بأثر الحلول الاتفاقي على علاقة المحصل بالمدين من حيث مواجهته بالدفع التي كان للمدين ابداءها تجاه الدائن. ومن جانب آخر نود بحث ما إذا كان هناك تعارض يمكن أن يثور بين تطبيق أحكام القانون الصرفي وأحكام عقد تحصيل الديون التجارية إذا ما ورد هذا الأخير على ورقة تجارية. وأخيرا نشير إلى أثر شهر الافلاس على عملية تحصيل الديون التجارية.

أولا : الاحتجاج بالدفع في مواجهة المحصل :

١ - تعرضت الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية(١١١) لدفع ابداء أحد المدينين في مواجهة المحصل مؤداه طلبه "فسخ" عقد البيع(١١٢) الذي كان يربطه بالدائن بسبب عيب خفي في المبيع. وكانت المحكمة الاستئنافية قد رفضت الدفع على أساس أنه ابدى بعد مرور ست سنوات على ابرام عقد البيع من جانب ولأن مثل هذا الدفع لا يمكن للمشتري ابدائه إلا في مواجهة المتعاقد معه أي البائع. وقد أيدت محكمة النقض ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف فيما يتعلق بالسبب الموضوعي واكتفت به لتقرير حكمها برفض الدعوى وإنما أشارت إلى صحة ما وجه للسبب الثاني من انتقاد في عريضة الطعن وأن كان غير مجدى في الدعوى الماثلة مما ينجم عن

اتجاه محكمة النقض نحو تقرير أنه يجوز للمدين أن يبدي مثل هذا الدفع في مواجهة المحصل.

ونرى صحة ما ذهب إليه محكمة النقض الفرنسية. ذلك أن الحلول الاتفاقية - شأنه في ذلك شأن حوالة الحق دون أدنى اختلاف من شأنه أن ينقل إلى من حل محل الدائن الأصلي صفة "الدائن" في مواجهة المدين. أما صفة "المتعاقد" فلا يتمتع بها سوى الدائن الأصلي. ولا تنتقل إلى شخص آخر لم يتعاقد مباشرة مع المدين. وتعلق الدعاوى الخاصة بعدم توافر شروط صحة تكوين العقد بصفة المتعاقد. في حين تتعلق الدعاوى الخاصة بعدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عن العقد أو تنفيذها تنفيذاً مخرلاً بصفة الدائن (١١٣). وإذا اعتبرنا ضمان العيوب الخفية التزاماً واقعاً على عاتق البائع (١١٤) فإن دعوى رد المبيع تكون بلا أدنى شك من الدعاوى المتعلقة بصفة الدائن فيجوز بالتالي للمدين أن يحتج بها في مواجهة المحصل.

٢ - ومن جانب ثانٍ يثور التساؤل حول مدى إمكان الاحتجاج في مواجهة المحصل يسبق الوفاء بالدين إلى الدائن الأصلي. وقد عرضنا من قبل إلى أن الدائن ضامن لوجود الحق فإن وجدته المحصل لم ينشأ بعد أو انقضى لأي سبب من أسباب الانقضاء جاز له الرجوع على الدائن. لكن والفرض هنا يدور حول مدى إمكانية أن يحتج المدين تجاه المحصل أنه سبق له أن أوفى بالدين إلى الدائن الأصلي.

ذهبت الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية (١١٥) إلى أن المدين يستطيع أن يحتج بهذا الدفع إذا كان الوفاء قد تم قبل علمه بالحلول. أما بعد العلم بالحلول فلا يكون وفاء المدين إلى الدائن الأصلي ميراثاً لذمته ويتعين عليه الامتناع عن هذا الوفاء. وإذا أقدم عليه رغم هذا أجبر على الوفاء مرة ثانية إلى المحصل.

وفى حالة جهل المدين بالحلول يستطيع وفقا للقواعد العامة الامتناع عن الوفاء إلى من حل محل الدائن. ولذلك فإن تبنى فكرة حوالة الحق التجارية تجعلنا نتفادى حالات التعسف فى الامتناع عن الوفاء إذ يكون المدين مجبرا على الوفاء مادام لم يسبق له أن أوفى بالدين إلى الدائن الأصلي.

٣ - أخيرا نعرض للدفع الذى قد يبيده المدين فى مواجهة الدائن بأن المقاصة قد وقعت بين الدين الذى يطالب به المحصل وبين حق كان للمدين فى ذمة الدائن الأصلي.

ويثور التساؤل عن مدى أثر حلول المحصل محل الدائن على وقوع هذه المقاصة. فقبل أن المقاصة القانونية بين الدين والحق الذى يتمتع به المدين تكون نافذة فى مواجهة المحصل إذا تحققت قبل الحلول(١١٦) لأن فى مثل هذا الفرض يكون الدين الذى يطالب المحصل المدين الوفاء به قد انقضى وقت أن تسلم الفاتورة الثابتة له من الدائن(١١٧). ولا يبقى للمحصل فى هذه الحالة سوى الرجوع على الدائن بالضمان.

وابتداء من اليوم الذى يحل فيه المحصل محل الدائن لا يستطيع المدين أن يحتج بالدفوع الخاصة بالمقاصة بين الدين والحقوى التى يتمتع بها ازاء الدائن(١١٨) أى أن بعد الحلول، لا حجة للمقاصة على المحصل(١١٩).

ونحن وأن كنا نتفق مع الحل من حيث المبدأ إلا أنه من الأوفق قانونا القول بأنه لامجال لأية مقاصة بعد الحلول إذ يكون الحق قد خرج من ذمة الدائن ودخل ذمة المحصل بما يستحيل معه أن ينقضى مع حق المدين ازاء الدائن(١٢٠).

ثانيا : مدى تطبيق أحكام القانون الصرفى :

من الجائز أن ترد عملية تحصيل الديون التجارية على ورقة من الأوراق التجارية(١٢١). كأن يكون الدائن قد حصل من المدين على سند أذنى بالدين فقام بتظهيره إلى المحصل تظهيراً ناقلاً للملكية.

وهناك تعارض جلى بين تطبيق أحكام القانون الصرفى وتطبيق أحكام عقد تحصيل الديون التجارية، فوفقاً لأحكام القانون الصرفى يكون الساحب وكل المظهرين المتعاقبين ضامين للوفاء بقيمة الورقة التجارية فى مواجهة حاملها أى المستفيد فيها.(١٢٢) بل أن أى اشتراط بإعفاء المظهر من ضمان الوفاء يقع باطلا(١٢٣). فى حين أن عماد عملية تحصيل الديون التجارية يتمثل فى تحمل المحصل مخاطر عدم قيام المدين بالوفاء بالدين.

وقد عرض الأمر أمام محكمة استئناف باريس(١٢٤). وكان أحد المحصلين قد صار حاملاً لكمبالة مسحوبة على مدين الدائن الذى أوفى له بقيمة الدين. وعندما امتنع المدين عن الوفاء استند المحصل إلى صفته كحامل للكمبالة للرجوع على الدائن. واعترض هذا الأخير على أساس أنه بموجب أحكام عقد تحصيل الديون التجارية لايجوز للمحصل الرجوع عليه إذا ما امتنع المدين عن الوفاء.

وجاء امتناع المدين عن الوفاء استناداً إلى بعض الدفوع المتعلقة بالعلاقة التى كانت تربط المدين بالدائن الأسمى. وإذا كان للمدين أن يحتج فى مواجهة المحصل بالدفوع التى كان يستطيع التمسك بها ازاء الدائن الأسمى إلا أن القاعدة العامة فى مجال القانون الصرفى هو تظهر الورقة التجارية من الدفوع غير

الشكلية - أى غير المتعلقة بشكل الصك وبياناته. مادام الحامل حسن النية (١٢٥).

وقد أيدت محكمة استئناف باريس ما كان قد ذهب إليه محكمة أول درجة (١٢٦) من جواز تمسك المحصل بصفته كحامل لورقة تجارية للاعتراض على دفع المدين من جانب ولا مكان الرجوع على الدائن من جانب آخر.

وعلى ذلك يمكن أن نقول أن نطاق تحصيل الديون التجارية يجد حدوده عند تطبيق الأحكام المصرفية. صحيح أنه بالنسبة للمحصل يبدو القانون المصرفى وكأنه يعزز من مكانته ويحرص كل الحرص على مصالحه (١٢٧) لكن فى تقديرنا فإن جوهر نظام تحصيل الديون التجارية يصير مفقودا بتطبيق أحكام القانون المصرفى لا بسبب الاحتجاج بالدفع ولكن بسبب عدم تحمل المحصل لمخاطر عدم الوفاء. حتى نكاد نقرر أن عملية تحصيل الديون التجارية بالمفهوم الذى حددناه لا ترد على أوراق تجارية. أما وأن صادف أن من الحقوق التى نقلت إلى المحصل ما هو ثابت بورقة تجارية فلا مجال فى هذه الحال لتطبيق أحكام عقد تحصيل الديون التجارية.

ثالثا : أثر الافلاس على عملية تحصيل الديون التجارية

شهر الافلاس الذى نعنيه فى هذا المقام كعنصر مؤثر فى عملية تحصيل الديون التجارية هو شهر افلاس الدائن. ذلك أننا أكدنا مرارا أن المحصل يتحمل خطر عدم قيام المدين بالوفاء أى اعساره أو إذا كان تاجرا شهر افلاسه.

أما إذا تم شهر افلاس الدائن فقد تؤثر هذه الحالة المستجدة على حلول المحصل محله فى الرجوع على المدين :-

(أ) فى احدى القضايا المعروضة على المحاكم الفرنسية قضى برفض الدعوى التى رفعها المحصل على المدين يطالبه فيها بسداد قيمة الفواتير التى سبق له أن سدها إلى الدائن الأصلى قبل شهر افلاس هذا الأخير. إلا أن المحكمة أسست رفضها للدعوى على اعتبار أن تسليم الفواتير المتضمنة تخويل المحصل حق الرجوع على المدين قد تم خلال فترة الريبة فىكون التصرف بالتالى غير نافذ فى مواجهة جماعة الدائنين. وقد ذهبت المحكمة إلى اعتبار هذا التسليم من قبيل صور الوفاء التى يتضمنها نص المادة ٢٩ فقرة ٢ ، ٤ من قانون ٦٧/٧/١٣ - الذى كان ساريا وقت الدعوى - والذى يقرر عدم نفاذها فى مواجهة جماعة الدائنين(١٢٨).

لكن وجه المغالطة واضح فى هذا التسبيب وقد أوضحته محكمة النقض الفرنسية عندما نظرت فى الطعن فى الحكم المشار إليه(١٢٩). فالدائن فى هذا التاريخ تلقى حقا من المحصل وكل ما فى الأمر أنه سمح للموفى أن يحل محله فى الرجوع على المدين. ولا يعد الحلول وفاء وبالتالى لا مجال لتطبيق نص المادة ٢٩ الذى يواجه فرض قيام التاجر المفلس بالوفاء بدين يشغل ذمته(١٣٠).

وفى قضية أخرى ذهبت الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية(١٣١) إلى أن حق المحصل الذى حل محل الدائن لا ينشأ إلا من تاريخ تنفيذ الصفقة التى كان قد أبرمها الدائن الأصلى مع المدين. وعلى ذلك إذا كان التنفيذ تم بعد شهر افلاس الدائن على إثر اتخاذ السنديك قراره بالمضى فى تنفيذ الصفقة - وذلك بموجب السلطة التى تخولها له المادة ٣٨ من قانون ١٩٦٧/٧/١٣ - فإنه

يستحيل على المحصل أن يحتج بالحلول لاقتضاء حق صار مفررا لمصلحة جماعة الدائنين.

فحتى لو كانت الحقوق مستندة إلى صفقات تم إبرامها قبل شهر افلاس الدائن إلا أنها لا تنشأ إلا عندما يتم تنفيذ الصفقة (١٣٢).

ولكن أحد الشراح أوضح بمناسبة حالة مختلفة ما فى هذا الحكم من خطأ فى تفسير القانون. فيؤكد أولا أنه لكى يكون الحلول صحيحا لا بد من أن يكون الحق قد نشأ بالفعل وقت الحلول (١٣٣). لكنه يؤكد بحق أن الحق ينشأ مع إبرام الصفقة أى تكوين العقد. أما التنفيذ اللاحق للعقد فقد يتمثل أثره فى جعل الحق مستحق الأداء دون أن يكون له أدنى تأثير على وجود الحق ذاته (١٣٤).

هذا صحيح ولكن يجب أن نراعى أن التنفيذ أو بعبارة أدق المضى فى التنفيذ له فى مجال شهر الافلاس آثاره التى تمثل نوعا من الخروج على القواعد العامة: فعندما خول المشرع الفرنسى السنديك سلطة اتخاذ قراره بالمشضى فى تنفيذ العقود الزمنية والعقود الفورية الجارى تنفيذها فإن المشرع لم يتصور فرضا سوى أن يعمل السنديك لحساب جماعة الدائنين. ويترتب على ذلك أن تصبح الحقوق الناشئة عن العقود التى يقرر السنديك المضى فيها مقررة لمصلحة جماعة الدائنين وحدها. ويمكن ازاء هذا التنظيم لاستمرارية العقود أن يتعطل أى حق تمتع به شخص غير جماعة الدائنين من قبل.

أما الحكم الثانى الذى أصدرته الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية فى هذا الخصوص هو حكمها الصادر بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٩ (١٣٥). وتتمثل الوقائع فى قيام المحصل بعد أن سدد قيمة فاتورة على أحد المدينين طالب الوكيل بالعمولة للنقل

الذى كان حائزا للبضاعة المبيعة وجبها لحين استيفاء حقوقه قبل الدائن، طالب برد هذه البضاعة إليه إستنادا إلى حلوله محل الدائن فى حقوقه. وقد اجابته محكمة استئناف باريس، فى حكمها الصادر بتاريخ ١١/٢/١٩٧٧، إلى طلبه استنادا إلى أن الحلول كان قد تحقق قبل شهر افلاس الدائن البائع.

وقامت المحكمة العليا بنقض هذا الحكم الصادر من المحكمة الاستئنافية لأنها أغفلت البحث عما إذا كان البائع دائما لمدينه وقت أن تم شهر افلاسه.

الفرض المطروح على محكمة النقض هو فرض ابرام العقد وعدم تسليم البضاعة. والسؤال هو: هل يستطيع المحصل الذى حل محل الدائن فى حقوقه أن يعترض على حق الوكيل بالعمولة للنقل فى حبس البضاعة المسلمة إليها لنقلها؟

ولقد اتجهت محكمة النقض إلى أنه للإجابة على هذا التساؤل لا بد من تحديد ما إذا كان البائع قد أصبح دائما للمشتري وقت شهر افلاسه.

والحكم منتقد لأن مناط البحث ليس بعلاقة المديونية بل هو بمدى انتقال الملكية من البائع إلى المشتري وقت شهر الافلاس. والفرض الذى نحن بصدده أن المبيع متمثل فى منقول معين بالنوع. ويترقب على ذلك أن بمجرد افرازه لتسليمه إلى الوكيل بالعمولة للنقل انتقلت ملكيته من البائع إلى المشتري. فلا يمكن بعدئذ أن يكون لشهر افلاس البائع أى أثر على الصفقة ذاتها.

لكن يراعى أنه مع ذلك لا يستطيع المحصل أن يعترض على حق الوكيل بالعمولة للنقل فى الحبس إلا إذا كان هذا الأخير سيء النية.

وإذا فرضنا أن نقل الملكية كان مؤجلا إلى حيل تسليم البضاعة إلى المشتري، فنكون فى هذه الحالة بصدد عقد جارى التنفيذ وبالتالي يحق للسنديك وحده أن يقرر إذا ما كان يمضى فى تنفيذ العقد من عدمه. وإذا ما قرر السنديك المضى فى التنفيذ فإن ذلك يكون لحساب جماعة الدائنين فتكون الحقوق الناشئة عن ذلك مقررة لها وحدها (١٣٦).

هذا بالنسبة لأثر شهر افلاس الدائن على حق رجوع المحصل على المدين وتعارضه مع الحقوق المقررة قانونا لمصلحة جماعة الدائنين.

(ب) ونشير أخيرا إلى أثر شهر افلاس الدائن على الحساب الجارى الذى كان مفتوحا بينه وبين المحصل:

فبعد شهر افلاس أحد الدائنين طالب المحصل المحكمة بتقرير دائنيته لجماعة الدائنين على أساس أن تصفية الحساب الجارى أظهر أن المحصل كان دائنا للدائن وقت اغلاق الحساب.

ولقد استند المحصل أيضا إلى اعتبار الحقوق والديون الناشئة عن كافة العمليات التى تندرج تحت عقد تحصيل الديون التجارية ككل مركب لا يقبل الانقسام.

إلا أن الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية التى كانت تنظر فى أمر هذه الوقائع (١٣٧) رفضت ادعاء المحصل ولم تأخذ بفكرة عدم القابلية الطبيعية للانقسام Indivisibilité

naturelle لحقوق الدائن كلها بالنسبة إلى المحصل. وترتب على هذا الاتجاه أن المحكمة لم تعترف للمحصل إلا بالحقوق الخاصة بفواتير تم تسليمها إليه قبل شهر افلاس الدائن. أما اللاحقة عليه فهي مقررة فقط لصالح جماعة الدائنين.

وينتقد المعلق لهذا الحكم ما اتجه إليه على اعتبار أن حلول المحصل محل الدائن يمثل الضمان الذي يتمتع به المحصل مقابل تقديمه للخدمة الائتمانية. وطبيعة هذا الضمان تحتم أن تكون كافة عمليات التحصيل بطبيعتها غير قابلة للانقسام وبناء عليه كان يتعين الاعتراف بنتائج تصفية الحساب الجارى ويتساءل لماذا لا تكون عدم القابلية للانقسام نافذة في مواجهة جماعة الدائنين في حين تكون عمليات المقاصة نافذة إذا ما وقعت قبل فترة الرتبة؟ (١٣٨).

الواقع أنه في مجال الترجيح بين مصالح جماعة الدائنين والمصالح الفردية يتجه القضاء الفرنسى بوجه عام إلى تغليب مصالح الأولى. وعدم الاعتراف بعدم قابلية العمليات بطبيعتها للانقسام مثال لهذا الاتجاه القضائى. السؤال المطروح للبحث الآن هو: هل إذا تم النص صراحة فى عقد تحصيل الديون التجارية على اعتبار كافة عمليات التحصيل وحدة واحدة غير قابلة للانقسام سوف يحترم القضاء الفرنسى هذا الاتفاق على حساب مصالح جماعة الدائنين؟

الواقع أنه يصعب التكهين بالإجابة ولكننا نميل إلى اعتبار انها فى الغالب ستكون بالنفى. فالقضاء الفرنسى لا يلين بيسر عندما يتعلق الأمر بقانون الافلاس ومصحة جماعة الدائنين. ثم أنه يحدث كثيرا أن ينادى المحصلون باستقلالية كل عملية تحصيل على حدة عندما يشوبها بطلان أو تتعرض لاعادة النظر فيها لكى لا يتأثر

اتفاق تحصيل الديون التجارية برتمه. فيصعب التمسك بالقابلية للانقسام أحيانا وبعدم القابلية للانقسام فى أحيان أخرى بالنظر إلى مصالح الطرف ذاته فى كل مرة.

خاتمة :

عمدنا إلى التقديم لعقد تحصيل الديون التجارية وبيان أهم ما يتميز به من خصائص والأحكام القانونية التى تنظمه.

فانطلاقا من الصورة التى تعرض بها العملية فى العمل امكننا تعريف العقد بأنه ذلك الذى بمقتضاه يتولى المحصل تحصيل حقوق لحسابه الخاص كانت ثابتة للمتعاقد معه وقام بالوفاء بها مقابل التزام المتعاقد معه بدفع عمولة محددة.

ثم أبرزنا أهم خصائص العملية وقلنا أنها ثلاثية الأطراف تؤثر كل علاقة ثنائية فيها على العلاقات الأخرى وأن الطابع الائتمانى جلى فيها مما يضى على العقد طابع الاعتبار الشخصى ويملى على المحصل سبق تحرير عقود نموذجية لكى يكون اذعان الدائن له خير أداة لحسن ادارة الفواتير المتعددة.

وأشارنا فى عجالة إلى مزايا نشاط تحصيل الديون التجارية فوجدناه يقدم خدمات هامة للمشروعات الاقتصادية فضلا عن عدم تأثيره السئ على الاقتصاد القومى لأن ليست له أية آثار تضخمية.

ويصده الحديث عن الأحكام القانونية لعقد تحصيل الديون التجارية عرضنا لأهم التزامات كل من المحصل والدائن. ثم خصصنا مطلباً مستقلاً لتحديد الطبيعة القانونية لرجوع المحصل على

المدين بإعتبار هذا الرجوع بمثابة عماد العملية برمتها ولما لتكثيف هذا الرجوع من أثر فى تحديد حقوق والتزامات أطرافه .

وأخيرا أشارنا إلى بعض الصور للاشكاليات الخاصة بعقد تحصيل الديون التجارية مع تجنبنا للمسائل العامة أى تطبيقات القواعد العامة. فعرضنا لمدى امكانية تمسك المدين فى مواجهة المحصل بالدفع التى يستطيع التمسك بها فى مواجهة الدائن وهى كافة الدفع المتعلقة بصفة الدائن التى انتقلت من الدائن الأسمى إلى المحصل. ثم عرضنا لاشكالية ازدواج تطبيق أحكام القانون الصرفى وأحكام عقد تحصيل الديون التجارية ورأينا أن القضاء الفرنسى جعل الغلبة كمبدأ عام لأحكام القانون الصرفى. وآخر الأمر بحثنا أثر شهر افلاس الدائن على حقوق المحصل سواء فى مواجهته أو مواجهة المدين. وجدنا هنا القضاء الفرنسى لايسمح بالمساس بمصالح جماعة الدائنين ويفسر عقد تحصيل الديون التجارية على نحو لا يؤدى بهذا المساس.

ان عقد تحصيل الديون التجارية من العقود التى تمثل نموذجا للكيفية التى يتم بها استغلال قوالب بسيطة من قوالب القانون الخاص لتحقيق مصالح اقتصادية محددة. وهو تعبير عن قدرة رأس المال الأبداعية دائما فى استغلال الفن القانونى على النحو الذى يحقق مصالحه.

هوامش بحث عقد تحصيل الديون التجارية

(١) انظر FERRONNIERE و DE CHILLAZ عمليات البنوك، الطبعة السادسة، ١٩٨٠، تحديث PATY دالوز باريس، ص ٦٠٤ ف ٦٨٧ ، RIPERT و ROBLOT مطول أساسيات القانون التجاري، الجزء الثاني، المكتبة العامة للقانون والقضاء باريس، ١٩٨١، ف ٢٤٣٥، RODIERE : تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية، ١٩٧٢/١١/٢١ ، دالوز سيرى ١٩٧٤-قضاء ٢١٣ .

(٢) DE CHILLAZ و FERRONNIERE ، المرجع السابق.

(٣) ROBLOT و RIPERT ، المرجع السابق.

(٤) GAVALDA و STOUFFLET : العقد المسمى بال "Factoring" مجلة الأسبوع القانوني ١٩٦٦ . I . ٢٠٤٤ ، ف ٦

(٥) المرجع السابق، ف ١٢ .

(٦) المرجع السابق، ف ١٤ .

(٧) انظر في وصف عملية تحصيل الديون التجارية: أ.د/ محيي الدين اسماعيل علم الدين: موسوعة أعمال البنوك من الناحيتين القانونية والعملية- الجزء الأول - ١٩٨٧ - ص ٥٢٢ ف ٤٤٤ .

(٨) ROBLOT و RIPERT ، المرجع السابق.

(٩) STOUFFLET و GAVALDA ، المرجع السابق، ف ٢٠ .

(١٠) أ.د/ على جمال الدين عوض، عمليات البنوك من الوجهة القانونية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨١ ، ص ٥٣٢ ف ٥٢٩

(١١) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٤ .

(١٢) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، GAVALDA و STOUFFLET المرجع السابق، ف ٢٩ .

(١٣) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٥٠ ، RODIERE: التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٢ .

(١٤) CABRILLAC و RIVES - LANGE الإئتمان وصكوك الإئتمان، ص ١١٠٢ ف ١٠ ، المجلة الفصلية للقانون التجارى، ١٩٦٨ .

(١٥) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(١٦) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(١٧) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ١٧ .

(١٨) CABRILLAC و RIVES - LANGE ، المرجع السابق،

. ١٠

(١٩) أ.د. محيي الدين اسماعيل علم الدين، المرجع السابق،
ص ٥٢٢ ف ٤٤٣ .

(٢٠) RODIERE ، التعليق السابق الإشارة إليه، ف ٢ .

(٢١) DE CHILLAZ و FERRONNIERE ، المرجع السابق.

(٢٢) الجريدة الرسمية الفرنسية، بتاريخ ٣ يناير ١٩٧٤ ،
ص ٩٤ .

(٢٣) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ١١ .

(٢٤) A.S : تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة
النقض الفرنسية، بتاريخ ٧٧/٥/٩ ، مجلة الأسبوع القانوني
١٩٧٧ . II ، ١٨٧٤٤ .

(٢٥) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٢ .

(٢٦) ويقول الأستاذان GAVALDA و STOUFFLET (المرجع
السابق، ف ٥) أن عملية تحصيل الديون التجارية منافس قوى لخصم
الأوراق التجارى وأنه ليس من المستغرب أن يستقر تحصيل الديون
التجارية في فرنسا في الوقت الذى يزداد فيه الهجوم على عملية
الخصم.

(٢٧) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢ .

(٢٨) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٢ ،
DE CHILLAZ و FERRONNIERE ، المرجع السابق.

(٢٩) RIPERT و ROBLot ، المرجع السابق .

(٣٠) حول هذا المفهوم انظر مؤلف DE JUGLART و IPPOLITO : القانون التجارى - حالات عملية وقضائية - الجزء الرابع : البنوك والبورصات - الطبعة الثانية - مطابع مونتكريتيان - باريس - ١٩٧٩ ، ص ٣٤ ف ١٥٠٢ .

(٣١) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٩ ،
أ.د / على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٥ .

(٣٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٩

مكرر.

(٣٣) حول التفرقة بين الأذعان كمصدر لعدم توازن الإتفاقات والأذعان كوسيلة لحسن ادارة النشاط الإقتصادي الذى يتم من خلال إبرام العقود انظر مؤلف استاذنا DERRUPPE : عمليات المشروع، مجموعة القانون والإدارة، المطابع الفنية، باريس، ١٩٧٢ ، ص ٢٧ .

(٣٤) ذلك أن مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية تميزت بعموم ضعف نسبي للطلب على السلع المعمرة سواء كانت سلعا استهلاكية أو سلعا إنتاجية نظرا لتزايد الموجات التضخمية التى أدت إلى إرتفاع الأسعار واضعاف القوة الشرائية للأفراد. وقد حدا ذلك بالتجار المنارية على دخول الأفراد المستقبلية ما دامت دخولهم الحاضرة لا تسمح لهم بتملك السلع. فظهر البيع الإئتمانى حتى تم تعميمه في معظم أرجاء العالم.

(٣٥) DE CHILLAZ و FERRONNIERE ، المرجع السابق ،
ROBLOT و RIPERT ، المرجع السابق ، ف ٢٤٣٥ .

(٣٦) STOUFFLET و GAVALDA ، المرجع السابق ، ف ٥ ،
RIVES - LANGE و CABRILLAC ، المرجع السابق ، ف ١٠ .

(٣٧) DE CHILLAZ و FERRONNIERE ، المرجع
السابق ، CAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٥ .

(٣٨) ROBLOT و RIPERT ، المرجع السابق ، ف ٢٤٣٦ .

(٣٩) STOUFFLET و GAVALDA ، المرجع السابق ، ف ٥ .

(٤٠) المرجع السابق ، ف ٧٢ .

(٤١) المرجع السابق ، ف ٧ .

(٤٢) ROBLOT و RIPERT ، المرجع السابق ، GAVALDA و
STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٥٠ .

(٤٣) STOUFFLET و GAVALDA ، المرجع السابق ، ف ٣٥ .

(٤٤) ذلك بطبيعة الحال إذا كان الإتفاق بين الدائن المصدر
والمدين المستورد قد جعل عبء التخليص الجمركى على عاتق الدائن
المصدر.

(٤٥) حول هذه الخدمات التكميلية التى قد يقدمها المحصل
إلى الدائن انظر ROBLOT و RIPERT ، المرجع السابق ، ف ٢٤٣٦ .

(٤٦) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٣٦ مكرر.

(٤٧) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ١ .

(٤٨) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٢ .

(٤٩) المرجع السابق، ف ٣٦ مكرر.

(٥٠) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، ف ٢٤٣٥ ،
GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٣ .

(٥١) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، RODIERE ،
التعليق سابق الإشارة إليه، ف ١ .

(٥٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٩ .

(٥٣) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٤ .

(٥٤) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ١٩ ،
RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٥٥) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، أ.د. / على جمال
الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٦ .

(٥٦) أ.د. / محيي الدين اسماعيل علم الدين، المرجع السابق.

(٥٧) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابقن GVALDA و
STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢١ ، د.أ / محيي الدين اسماعيل
علم الدين، المرجع السابق.

(٥٨) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق.

(٥٩) GVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٢٧ .

(٦٠) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٦١) GVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٥
، د.أ / على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩ ف ٥٢٦ .

(٦٢) GVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٣١ .

(٦٣) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق.

(٦٤) د.أ / على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٣٥ ف
٥٣١ .

(٦٥) GVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٣٢ .

(٦٦) د.أ / على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٤٢ ف
٥٣٦ .

(٦٧) GVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٠ .

(٦٨) المرجع السابق، ف ٦١ .

(٦٩) المرجع السابق، ف ٤٠ .

(٧٠) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٥ ، أ.د /
على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ .

(٧١) الفقرة الثانية من المادة ٣٥٦ من القانون المدني
المصري .

(٧٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٢ .

(٧٣) المرجع السابق، ف ٤٣ .

(٧٤) RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق .

(٧٥) حول عقد تأمين الإتمان انظر مؤلف: BERR و GROUDEL
قانون التأمين، ميمنتوس دالوز - باريس - الطبعة الرابعة -
١٩٨٦ .

(٧٦) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤١ .

(٧٧) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق .

(٧٨) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٥ ، أ.د /
على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ ، أ.د /
محيى الدين اسماعيل علم الدين، المرجع السابق .

(٧٩) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٦ .

(٨٠) الفقرة الأولى من المادة ٣٠٨ من القانون المصري .

(٨١) المادة ٣٠٧ .

(٨٢) المادة ٣١١ .

(٨٣) المادة ٣١٢ .

(٨٤) STARCK : القانون المدني : الإلتزامات - المطابع

الفنية، باريس ، ١٩٧٢ ، ص ٧٠٣ ف ٢٣٣٩ .

(٨٥) LARROUMET : العمليات القانونية ثلاثية الأطراف في

القانون الخاص. رسالة دكتوراه - جامعة بورجو الفرنسية - أكتوبر

١٩٦٨ ، ص ١٤٦ .

(٨٦) هذا ما تقضى به الفقرة الأولى من المادة ١٢٥٠ من

التقنين المدني الفرنسي والمادة ٣٢٧ من القانون المدني المصري .

(٨٧) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه، ف ٦ ، أ.د./

على جمال جمال الدين عوض ، المرجع السابق، ص ٥٣٢ ف ٥٣٠ .

(٨٨) المادة ٣٢٧ من القانون المدني المصري .

(٨٩) GAVALDA : التعليق على حكمين لمحكمة استئناف

باريس: الأولى للغرفة ٢٢ بتاريخ ٧٠/١/٢٣ والآخر للغرفة ٥

بتاريخ ٧٠/١/٢١ ، مجلة الأسبوع القانوني ١٩٧١ . II

. ١٦٨٣٧

(٩٠) RIPERT و ROBLLOT ، المرجع السابق .

(٩١) المادة ٣٢٩ من القانون المدنى المصرى .

(٩٢) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٥٧ .

(٩٣) A.S ، التعليق سابق الإشارة إليه .

(٩٤) RODIERE ، التعليق سابق الإشارة إليه ، ف ٨ ، د١ /

على جمال الدين عوض ، المرجع السابق ، ص ٥٣٧ ف ٥٣٤ .

(٩٥) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٥٥ .

(٩٦) المرجع السابق ، ف ٥٦ .

(٩٧) FERRONNIERE و DE CHILLAZ ، المرجع السابق .

(٩٨) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٤٧ .

(٩٩) المرجع السابق ، ف ٣٩ .

(١٠٠) المرجع السابق ، ف ٤٧ .

(١٠١) حكما محكمة استئناف باريس: الأول صادر عن الغرفة

بتاريخ ١٩٧٠/١/٢١ والثانى عن الغرفة ٢٢ بتاريخ

١٩٧٠/١/٢٣ . مجلة الأسبوع القانون ١٩٧١ II ، ١٦٨٣٧ / تعليق

GAVALDA

والحكمان وان اشترطا أن يتم هذا الإعلان إلا أنه من العريب أنهما
تناقضا فيما يتعلق بدلالة العبارات التى قد تحرر تأشيراً على

الفواتير. بالنسبة لعبارات متشابهة جدا أقر أحد الحكامين الإعلان في حين اعتبره الآخر مبهما غير منتج لأي أثر.

(١٠٢) CABRILLAC و RIVES - LANGE ، المرجع السابق ،
ف ١٠ . وقد أكدت الغرفة التجارية لمحكمة لانقض الفرنسية هذا
المعنى في حكم حديث نسبيا بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٤ . الاسبوع
القانونى ١٩٨٢ . IV . ٣٦٧ .

(١٠٣) GAVALDA ، التعليق سابق الإشارة إليه .

(١٠٤) RODIERE ، التعليق سابق الاشارة إليه ، ف ٨ .

(١٠٥) المرجع السابق ، ف ٨ ، GAVALDA و STOUFFLET ،
المرجع السابق ، ف ٦١ . MESTRE ، التعليق على حكم الغرفة
التجارية لمحكمة النقض الفرنسية ، ١٩٧٩/٧/١٦ ، دالوز ١٩٨١
قضاء ٢٢٤ ، ف ١٠ .

(١٠٦) أنظر فى اختلاف مفهومي السبب و خلط الفقه والقضاء
الفرنسيين بينهما فى مجال الأخذ بنظرية الاثراء بلا سبب بحث
أستاذنا الدكتور توفيق فرج الاثراء بلا سبب كمصدر عام من مصادر
الالتزام - دبلوم الدراسات العليا فى القانون الخاص - جامعة
الاسكندرية - العام الجامعى ١٩٨٤ - ١٩٨٥ .

(١٠٦) مكرر القانونى حكم بتاريخ ١٩٧٨/٣/١٥ ، مجلة
الاسبوع ١٩٧٨

(١٠٧) وتبنى هذا الرأى الذى نقول به يتطلب عدول القضاء
الفرنسى عن موقفه من تكييف حق رجوع المحصل على المدين إذ هو

مستقر على أساس الحلول الاتفاقية: فمن المحاكم الابتدائية التي
قالت بالحلول الاتفاقية: محكمة بونتواز التجارية، حكم بتاريخ
١٩٦٧/٦/٢٠ ، مجلة الأسبوع القانوني ١٩٦٨ II ١٥٦١٠ ،
تعليق GAVALDA ، ومحكمة السين التجارية، حكمان بتاريخ
١٩٦٨/١/١١ و ١٩٦٨/٦/٢٧ ، مجلة الأسبوع القانوني ١٩٦٨ II
١٥٦١٠ ، تعليق GAVALDA . ومن المحاكم الاستئنافية أربع
أحكام لمحكمة استئناف باريس: الأول للغرفة ٥ بتاريخ ٧٠/١/٢١
والثاني للغرفة ٢٢ بتاريخ ١٩٧٠/١/٢٣ (مجلة الأسبوع القانوني
١٩٧١ II ١٦٨٣٧ ، تعليق GAVALDA) والثالث بتاريخ
١٩٦٨/٦/٢٥ (الأسبوع القانوني ١٩٦٨ II ١٥٦٣٧ ، تعليق
GAVALDA) والآخر للغرفة الثالثة (أ) بتاريخ ١٩٨٢/٣/٢ -
والوز سيري، ١٩٨٢ ، أنباء سريعة ٤٠٧ . وقد أكدت الغرفة التجارية
لمحكمة النقض الفرنسية من خلال حكمين لها فكرة الحلول الاتفاقية:
الأول بتاريخ ١٩٧٢/١١/٢١ ، والوز سيري، ١٩٧٤ ، قضاء ٢١٣ ،
تعليق RODIERE والثاني ١٩٨٢/١٠/٤ ، الأسبوع القانوني
١٩٨٢ IV ٣٦٧ .

(١٠٨) بل من الجائز أن يتضمن عقد تحصيل الديون التجارية
ما يلزم الدائن بإعلان المدين أنه يتعين عليه الوفاء إلى المحصل.
فيكون الإخلال بهذا الالتزام موجبا لاثارة مسؤولية الدائن ازاء
المحصل إذا لم يستوف المحصل الحق من المدين. حول هذا الالتزام
أنظر RIPERT و ROBLOT ، المرجع السابق، GAVALDA و
STOUFFLET ، المرجع السابق ، ف ٦٦ .

(١٠٩) أ.د. / على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٢٩
ف ٥٢٥ .

(١١٠) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٦٧ .

(١١١) حكم بتاريخ ١٩٧٧/٥/٩ ، مجلة الاسبوع القانوني
II ١٩٧٧ ١٨٧٤٤ تعليق A.S

(١١٢) نضع لفظ فسخ بين علامتى تنصيص لأن الفقه
والتضاء الفرنسيين يكيهان دعوى رد المبيع بسبب العيوب الخفية
على أنها دعوى فسخ البيع. وهذا ما لا نوافق عليه اطلاقا.

(١١٣) LARROUMET ، رسالته سابق الاشارة إليها، ص ١٣٢ .

(١١٤) /د.أ/ عبد الرزاق السنهورى، الوسيط فى شرح القانون
المدنى. الجزء الرابع، العقود التى تقع على الملكية: المجلد الأول:
البيع والمقايضة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٦٢ ، ص
٧١٠ ومابعدها.

(١١٥) حكم بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٤ ، مجلة الاسبوع القانوني
IV ١٩٨٢ ٣٦٧ .

(١١٦) RODIERE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ٨ .

(١١٧) محكمة بونتواز التجارية، حكم بتاريخ ١٩٧٠/٦/٢٠
مجلة الاسبوع القانوني ١٩٦٨ II ١٥٦١٠ ، تعليق GAVALDA
، محكمة استئناف باريس، حكم بتاريخ ١٩٦٨/٦/٢٥ ، الاسبوع
القانوني ١٩٦٨ II ١٥٦٣٧ ، تعليق GAVALDA

(١١٨) GAVALDA ، التعليق على حكمى محكمة استئناف
باريس، سابق الاشارة إليه.

(١١٩) RODIFRE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ٨ ، ا.د. /
على جمال الدين عوض، المرجع السابق، ص ٥٤٠ ف ٥٣٥ .

(١٢٠) CABRILLAC و RIVES-LANGE ، المرجع السابق .

(١٢١) FERRONNIERE و DECHILLAZ ، المرجع السابق .

(١٢٢) المادة ١١٧ من التقنين التجارى المصرى والمادة
١١٩ فقرة أولى من التقنين التجارى الفرنسى .

(١٢٣) GAVALDA و STOUFFLET ، المرجع السابق، ف ٤٤ .

(١٢٤) الحكم الصادر عن الغرفة الثالثة - (أ) ، بتاريخ
١٩٨٢/٣/٢ ، دالوز ١٩٨٢ ، أنباء سريعة ٤٠٧ ، تعليق
VASSEUR

(١٢٥) حول قاعدة تطهير الأوراق التجارية من الدفع أنظر مؤلف
أستاذنا الدكتور مصطفى كمال طه، القانون التجارى، الجزء
الثانى، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية ١٩٨٠ ، ص ٧٨ ،
المادة ١٢١ من التقنين التجارى الفرنسى .

(١٢٦) محكمة بو بينيسى التجارية، الغرفة ١١ ، حكم بتاريخ
١٩٨٠/٤/١٤ .

(١٢٧) VASSEUR ، التعليق سابق الاشارة إليه .

(١٢٨) حكم محكمة استئناف باريس، صادر عن الغرفة الأولى
(ب) ، بتاريخ ١٩٧٨/١١/١٦ .

(١٢٩) حكم الغرفة التجارية لمحكمة النقض الفرنسية،
بتاريخ ١٧/٦/١٩٨١ ، دالوز ، ١٩٨١ ، أنباء سريعة ١٩٣ ،
تعليق VASSEUR

(١٣٠) VASSEUR ، التعليق على الحكم، سابق الاشارة إليه.

(١٣١) حكم بتاريخ ٢١/١١/١٩٧٢ ، دالوز ١٩٧٤ قضاء
٢١٣ ، تعليق RODIERE

(١٣٢) RODIERE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ١١ .

(١٣٣) MESTRE :تعليق على حكم الغرفة التجارية لمحكمة
النقض الفرنسية، بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٩ ، دالوز ١٩٨١ قضاء ٢٢٤
، ف ١ .

(١٣٤) التعليق ذاته، ف ٢ .

(١٣٥) سابق الاشارة إليه، تعليق MESTRE .

(١٣٦) MESTRE ، التعليق سابق الاشارة إليه، ف ١٤
ومابعدهما.

(١٣٧) حكم بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٨١ ، دالوز ١٩٨٢ أنباء
سريعة ١٩٣ ، تعليق VASSEUR .

(١٣٨) VASSEUR ، التعليق سابق الاشارة إليه.

نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى

دكتور/ ابراهيم عبد العزيز شيحا

استاذ القانون العام المساعد

بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية

تمهيد وتقسيم :

إذا كانت الديمقراطية تعنى حكم الشعب أو سلطة الشعب ،
باعتباره صاحب السيادة ومصدر جميع السلطات ، فإن صورها تتعدد
تبعاً للكيفية التى تمارس بها .

فقد يتولى الشعب بنفسه شئون السلطة فيحكم نفسه
بنفسه ، وهنا نكون ازاء ديمقراطية مباشرة . وقد يتولى الشعب هذه
السلطة بواسطة نواب أو ممثلين عنه ، فيمارس هؤلاء النواب السلطة
باسمه ولحسابه ، وهنا نكون بصدده ديمقراطية نيابية . وقد يقر
الشعب لنوابه بحق ممارسة السلطة ويحتفظ لنفسه بجزء منها -
فيما يتعلق بالأمور الهامة - يتولاها بنفسه فنكون ازاء ديمقراطية
شبه المباشرة .

وفى هذين النظامين الأخيرين للديمقراطية : النيابية وشبه
المباشرة يتولى الشعب سلطته - كأصل عام - عن طريق نواب أو
ممثلين عنه .

وما من شك فى أن الديمقراطية ترفض الاعتراف بأى طريق آخر
غير طريق الانتخاب فى شأن اختيار أعضاء المجالس النيابية
باعتباره الوسيلة الحقيقية لاسناد السلطة إلى الشعب .

وللانتخاب أساليب متعددة : فقد يكون مباشراً أو غير مباشر ،
وقد يكون عاماً أو مقيداً ، وقد يكون فردياً أو بالقائمة ، بهدف
الوصول إلى تمثيل الأغلبية أو التمثيل النسبى .

وقد عرفت مصر جميع الأساليب السابقة للانتخاب ، وأخذ بها
المشروع فى القوانين الانتخابية المتعاقبة .

وإذا كان المشرع قد استقر على اتباع الانتخاب العام المباشر ، فإنه قد طرح جانبا ، اعتبارا من عام ١٩٨٣ ، أسلوب الانتخاب الفردى بالأغلبية ، معتقنا أسلوب الانتخاب بالقوائم المغلقة مع التمثيل النسبى وذلك بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . وفى عام ١٩٨٦ رجع المشرع عن نظام القوائم إلى نظام آخر جديد مختلط جمع فيه بين نظامى الانتخاب الفردى والقائمة بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، ثم عاد المشرع مرة أخرى ، عام ١٩٩٠ ، إلى نظام الانتخاب الفردى بمقتضى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ .

وبغية الوقوف على حقيقة المبررات التى حدت بالمشرع إلى التنقل بين هذه الأنظمة الانتخابية فى غضون فترة وجيزة لا تتعدى سبع سنوات ، رأينا أن نجعل نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ومدى اعتماد المشرع المصرى لهما محلا للدراسة فى هذا البحث .

وتجدر الملاحظة أن دراستنا لهذين النظامين - الفردى والقائمة - ستكون فى اطار المجالس النيابية وحدها ، دون غيرها من المجالس الأخرى التى تم تشكيلها عن طريق الانتخاب ، كمجلس الشورى والمجالس المحلية ، فذلك أوسع من أن يتضمنه مثل هذا البحث .

ولما كانت دراستنا تقتصر على النظامين السابقين فى شأن اختيار أعضاء المجالس النيابية ، فقد رأينا ، ابتداء ، أن نعرض لمشكلة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية فى فصل تمهيدى بإعتبارها من الأمور التى لا تنفك عن العملية الانتخابية ذاتها .

وتقتضى معالجة الموضوعات السابقة - محل البحث - تقسيم الدراسة إلى فصل تمهيدى وبابين رئيسيين على النحو التالى :

الفصل التمهيدي : فى الانتخاب وتقسيم الدولة إلى دوائر
انتخابية .

الباب الأول : فى نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة .

الباب الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة
فى النظام الدستورى المصرى .

الفصل التمهيدي الانتخاب وتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية

يشير موضوع نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقوائم مشكلة على قدر كبير من الأهمية ، وهي مشكلة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية . وسوف نعرض للمبادئ العامة فى شأن تقسيم الدوائر الانتخابية ، ثم لكيفية تقسيم الدوائر فى مصر .

وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين متتاليين :

المبحث الأول : فى المبادئ العامة لتقسيم الدوائر الانتخابية

المبحث الثانى : فى تقسيم الدوائر الانتخابية فى مصر .

المبحث الأول المبادئ العامة فى تقسيم الدوائر الانتخابية

نعرض فى هذا المبحث لمبدأ ضرورة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، ثم لطرق التقسيم ، والسلطة المختصة بإجرائه ، وضماناته .

ويقصد بتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية *circonscriptions electorales* تقسيمها إلى وحدات انتخابية قائمة بذاتها ، بحيث ينتخب عن كل منها عضو أو أكثر فى المجلس النيابى ، تبعاً لما إذا كان الانتخاب يجرى بطريق الانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة .

المبدأ - ضرورة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية :

لم يجمع فقهاء القانون الدستوري على أمر قدر اجماعهم على ضرورة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية لاجراء انتخابات المجالس النيابية (١) ، سواء كان النظام المتبع دى الانتخابات هو نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة . كما تتفق معظم الدساتير المعاصرة - وأن اختلفت فى تبني أسوب الانتخاب - على ضرورة تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر (٢) لاجراء الانتخابات .

ويعزو الفقه لزوم هذا التقسيم وضرورته إلى تحقيق الجدية فى الانتخابات وضرورة تعبيرها عن الرأى العام للأمة ، إذ يستحيل ، من الناحية المادية ، أن يجرى انتخاب المواطنين لأعضاء المجالس النيابية حال اعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة نظرا لكبير حجم الدولة ، مما يؤدى إلى صعوبة معرفة الناخبين لنوابهم ، وبالتالي من الحكم عليهم والتعرف على مقدار كفايتهم .

(١) Julien LAFARRIERE/Manuel de droit constitutionnel, 2 ed., 1947, p. 549.
Jacques CADART : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, T. 1, 1975, p. 226-Michel Henry FABRE : Principes Republicains de Droit Constitutionnel, 3 ed., 1977, p. 262.

وأنظر أيضا الدكتور السيد صبرى : مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الرابعة مكرر ، ١٩٤٩ ص ١٤٠ ، الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية - الجزء الأول : النظرية العامة للنظم السياسية ، ١٩٧٠ ص ٢٢٤ ، الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم : القانون الدستوري ١٩٢٧ ص ٢٦٣ ، الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٤٣ ص ٢٨٥ ، الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف : نظم الانتخاب فى العالم وفى مصر ، ١٩٨٤ ، ص ٨١ ، الدكتور محمود عيد : نظام الانتخاب فى التشريع المصرى والمقارن ، ١٩٤١ ، ص ١٥٩ .

(٢) هذا ويلاحظ أن تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية وأن كان أمرا مطلوبيا لانتخاب المجالس النيابية ، فهو أمر غير لازم فى الانتخابات المحلية والانتخابات العامة المتعلقة باختيار رؤساء الدول وخاصة إذا تم سلوك طريق الاستفتاء . الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ .

استثناءات على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية :
على أن الأصل العام لتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية قد وردت عليه عدة استثناءات ، بعضها قديم حيث يشهدنا التاريخ الدستوري على أمثلة لدول خرجت على هذا الأصل وأعتبرت الدولة بأسرها دائرة انتخابية واحدة مثل ايطاليا الفاشيستية والبرتغال ابان تطبيق دستورهما ، الصادر عام ١٩٣٣ ، وبعضها حديث ومعاصر مثل اسرائيل حيث اعتبر دستورهما وقوانينها الانتخابية ، الدولة بسائر ارجائها دائرة انتخابية واحدة .

الاستثناءات القديمة على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر
انتخابية :

١ - ايطاليا الفاشيستية :

لم تلتزم ايطاليا الفاشيستية بمبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية فى تشكيل مجالسها النيابية ، وقد تقنن هذا الخروج عن الأصل العام بمقتضى القانون الانتخابى الصادر فى ١٧ مايو ١٩٢٨ . وتبعاً لهذا القانون أجريت الانتخابات بإعتبار أن الدولة بسائر ارجائها دائرة انتخابية واحدة . وكان الناخبون يصوتون على قائمة واحدة أعدتها لجنة الحزب الفاشى بأسماء النواب جميعاً وبالبلغ عددهم ٤٠٠ نائياً . (١) . وكانت الصياغة التى جاءت بها على النحو التالى :

" هل توافقون على قائمة المرشحين كما حددها المجلس الأعلى القومى للفاشية ؟ " .

وقد علق الأستاذة Julien Laferriere على هذه الصياغة

قائلاً :

" Approuve -vous la liste des deputes designes par le Grand Conseil National du Fascisme?"

Julien LAFERRIERE, op. cit., p. 550.

(١)

" وفى حقيقة الأمر فإن هذا النظام لا يعد من قبيل الانتخاب بل هو بمثابة استفتاء لصالح الحكومة " .

En realite dans ce systeme, il ne s'agissait pas d'election veritable. c'est-a-dire de choix de personnes, mais d'une sorte de plebiscite en faveur du gouvernement" (١)

ان هذا الانتخاب على حد قول الفقه لم يكن انتخابا جديا ، ولا يمكن اعتباره معبرا عن الارادة العامة للأمة أو عن الرأى العام فى الدولة ، لأن الناخب كان مقيدا بقبول أو رفض الكنف الذى سبق اعداده من جانب مجلس الفاشيست الأعلى (٢) . إذ كان ملزما بقبول الكشف كاملا أو رفضه كاملا . فلم يكن الأمر متعلقا إذن بانتخاب بمعنى الكلمة ، وإنما - ان صح التعبير - كان استفتاء يجرى لصالح الحكومة (٣) . على أن هذا النظام قد عدلت عنه ايطاليا بعد عام ١٩٣٨ . حيث اتبعت الأصل العام فى هذا الخصوص وهو تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية .

٢ - البرتغال :

لم تكن ايطاليا الفاشيستية هى وحدها التى نقابلها فى مجال رفض مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية (٤) ، بل وجدنا أيضا البرتغال وقد جرت الانتخابات فيها منذ دستور ١٩٣٣ على أساس اعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة . فكان على الناخب أن يعطى

Julien LAFERRIERE, op. cit., p. 550.

(١)

(٢) الدكتور عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ، الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣ .

(٣) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٤ - ٢٢٥ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.

(٤)

صوته لتسعين نائبا هم أعضاء الجمعية الوطنية وذلك من خلال القوائم المختلفة التي تقدمها الاحزاب (١) .

على أنه إذا كانت البرتغال قد خرجت - شأنها في ذلك شأن ايطاليا الفاشيستيّة - على مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية واجراء الانتخابات بإعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة ، إلا أننا نلاحظ اختلافا في النظامين . ذلك أن نظام الانتخاب الايطالي الفاشيستي كان يعتمد على نظام القائمة الموحدة التي يقدمها الحزب الفاشيستي ، أما نظام الانتخاب في البرتغال فكان يسمح بتعدد القوائم من جانب الأحزاب المختلفة . ومن ثم يمكن القول بأن ايطاليا كانت تأخذ بمبدأ الدائرة الواحدة مع نظام القائمة الواحدة ، بينما أخذت البرتغال بمبدأ الدائرة الواحدة ولكن مع تعدد القوائم .

الاستثناء المعاصر : اسرائيل :

إذا كانت الدول الديمقراطية ، التي أعادت على أن يكون فيها الانتخاب انتخابا حرا ، قد تبنت مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، فإن اسرائيل ، وهي من قبيل الدول الديمقراطية ، قد خرجت على هذا الأصل (٢) ومازالت على وفائها لمبدأ عدم تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر ، واعتبرت اسرائيل دائرة انتخابية واحدة حيث يقوم الناخبون في جميع ارجاء الدولة باختيار المائة والعشرين نائبا بالكنيست (٣) .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.

(١)

الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .
(٢) الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم في اسرائيل ، الطبعة الثانية ١٩٧٩ ، ص ١٩٧ .
(٣) فالنظام الانتخابي في اسرائيل يقوم على مبدأ وحدة الدائرة مع تعدد القوائم .

وهنا يشار التساؤل عن الأسباب التي جعلت اسرائيل ترفض مبدأ تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ، وتصر على تمسكها بمبدأ اعتبارها دائرة انتخابية واحدة مع ما يؤكده الفقه الدستوري من مساوئ هذا النظام ونعته بعدم الجدية .

يشير الفقه الدستوري إلى أن سبب حرص اسرائيل على تمسكها بمبدأ أحادية الدوائر الانتخابية يرجع إلى اعتبارات الأمن من الناحية العسكرية (١) . وأنها قد اتبعت هذا الأسلوب لتتجنب ما قد يحدث في الدوائر الانتخابية الصغيرة من المعارك الانتخابية بين المرشحين المتنافسين وما تثيره تلك المعارك وهذه المنافسات من الخلافات الحادة مما يهدد عرى الوحدة فيه ، وهي بلد صغير تختلف فيه الاجناس وتتعدد فيها النزعات تعددا كبيرا . (٢)

على أنه إذا كانت الاعتبارات السابقة قد حدثت بإسرائيل إلى التمسك بمبدأ عدم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية بشأن اختيار أعضاء الكنيست ، فإن ما يوصى به رجال الفقه الدستوري هو وجوب الابتعاد عن هذا المبدأ وضرورة القيام بتقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر حتى تأتي إرادة الناخبين معيرة عن الإرادة العامة للأمة ، وحتى تكون لهذه الانتخابات صفة الجدية والنزاهة . وهو ما تعمل عليه سائر الدول الديمقراطية التي تحرص على أن يكون للانتخابات فيها معنى حقيقى .

(١) الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .
(٢) ويشير الدكتور عبد الحميد متولى إلى أنه من أجل تحقيق هذا الهدف تقرر تحريم القيام بمظاهرات ابان فترة الانتخابات أو حتى القيام بعمل دعاية انتخابية أو عقد اجتماعات ، كما يحرم النظام الاسرائيلى استعمال مكبرات الصوت . المرجع السابق ، ص ١٩٩ .

طرق تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية :

ان تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية يتم بطرق مختلفة : فقد يحدد دستور الدولة أعضاء المجلس النيابي ١٠٠ ، ١٥٠ أو ٢٠٠ ، وهنا يجرى تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية مساويا لعدد النواب إذا كان الانتخاب فرديا . أما إذا كان الانتخاب يجرى وفقا لنظام القوائم فيكون عدد الدوائر مساويا لعدد النواب مقسوما على العدد المحدد لكل دائرة . (١) وفى هذين الفرضين يبقى عدد الدوائر ثابتا لا يتغير بتغير عدد السكان (٢) .

أما إذا جعل الدستور عدد النواب عرضة للزيادة أو النقصان تبعا لزيادة أو نقصان عدد السكان ، فإن عدد الدوائر لا يكون ثابتا بل يكون متغيرا كلما زاد أو نقص عدد السكان بحسب ما تثبته عملية الاحصاء .

على أن أهم الصعوبات التى تقابل عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية تمكن فى مسألة التساوى بين هذه الدوائر ، سواء تم الأخذ بطريق العدد الثابت أو المتغير لعدد النواب . فيجب أن يتناسب عدد الممثلين مع عدد الناخبين فى كل دائرة . (٣)

ومشكلة التساوى ، بشأن عدد السكان فى الدوائر أو التناسب بين عدد الممثلين مع عدد الناخبين ، تبدو أكثر صعوبة وأشد تعقيدا فى الانتخاب الفردى عنه فى الانتخاب بالقائمة . حيث يتطلب الانتخاب الفردى تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة

(١) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

(٢) أنظر فى شأن كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية .

Pierre PACTET : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 1975, p. 56.

(٣) الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ .

ومتساوية قدر الامكان ، مما يستوجب اعادة النظر بصفة دائمة فى تقسيم الدوائر تبعا لحركة السكان داخل الدولة حتى يتحقق التناسب التقريبي بين عدد السكان اللازم لاختيار نائب واحد فى كل دائرة . (١)

السلطة المختصة بالتقسيم وضماناته :

يتفق فقه القانون الدستورى على أنه يجب ألا تترك عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية للسلطة التنفيذية وحدها ، ويوصى هذا الفقه أن يكون هذا التحديد بمقتضى قانون من البرلمان (٢) ، أى بتشريع يشترك فى وضعه البرلمان والسلطة التنفيذية . ويرجع السبب فى وجوب عدم ترك مهمة تحديد الدوائر أو تقسيمها للسلطة التنفيذية إلى الرغبة فى منع هذه الأخيرة من اتخاذ عملية التقسيم وسيلة لتمكين انصارها من النجاح والفوز فى الانتخابات، وذلك بأن تلجأ إلى عملية تمزيق decopage الدوائر الانتخابية وتشتيت المناهضين أو الموالين لخصومها ، كى تصبح اقلية فى دوائر متفرقة لا تأثير لهم فيها . ويعرف أسلوب التمزيق

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٢ . وأنظر فى مشكلة التساوى بين الدوائر الانتخابية .

Pierre PACTET, op.cit., p. 58.

(٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ ، الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦ ، الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٣ - ١٦٤ .

بأسلوب Gerrymandering (١) ، خصوصا إذا كانت الدولة لا
تعنى بتمثيل الاقليات السياسية .(٢)

على أنه إذا كان تحديد الدوائر الانتخابية بقانون يصدر من
البرلمان يعد ضمانة لتجنب تعسف السلطة التنفيذية ، فإنها ليست
ضمانة كافية في العديد من الحالات التي تلجأ فيها الأغلبية
البرلمانية إلى العسف بحقوق الأقلية حيث تقوم بتوزيع الدوائر على
نحو يحقق لها الانتصار والفوز في المعركة الانتخابية وسحق
خصومها . (٣) . فإذا تبين لحزب الأغلبية داخل البرلمان أن هناك
دائرة معينة أو عدد من الدوائر ينتمى أغلبية ناخبها إلى حزب
المعارضة ، فإن الأغلبية البرلمانية تستطيع أن تتوصل إلى
تقسيم هذه الدوائر وتعيد ترتيبها بضم أقسام منها إلى الدوائر

(١) وينسب أسلوب "Gerrymandering" إلى Gerry حاكم مقاطعة
ماسوشيتس بالولايات المتحدة الأمريكية الذي ابتدع هذا الأسلوب واشتهر
بالتفوق في تطبيقه . وقد انتقل العمل بهذا الأسلوب إلى فرنسا حيث
طبقته أغلب الحكومات الفرنسية ، بل أنه كان الدافع - كما يقول الفقه
الفرنسي - إلى رجوع فرنسا عن الأخذ بنظام الانتخاب الفردي في وقت من
الأوقات . أنظر في شرح مضمون هذا الأسلوب :

Jacques CADART, op.cit., p. 226; Claude LECIERCQ: Institutions
Politiques et Droit Constitutionnel, 2 ed., p. 127.
Pierre PACTET, op. cit., p. 56.

وسشير الأستاذ Duverger إلى أن المحكمة العليا بالولايات المتحدة
قد حادت عن تطبيق هذا الأسلوب عام ١٩٦٢ كما عملت فرنسا على الحد من
مساوئه عن طريق تبني التقسيمات الادارية كأساس لتقسيم وتحديد
الدوائر الانتخابية

Maurice DUVERGER: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,
T. 1, pp. 103-104.

(٢) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص
٢٦٧ ، الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .
(٣) الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦ ، الدكتور ثروت
بدوي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ .

المجاورة حتى تصبح هذه الأكثرية أقلية فى كل دائرة ، الأمر الذى يترتب عليه عدم امكان قيام حزب الأقلية من انتخاب ممثليه (١) .

وقد حاول الفقه الفرنسى أن يبحث عن ضمانة تحول دون تلاعب الحكومات أو الأغلبية البرلمانية فى شأن تقسيم الدوائر الانتخابية على النحو الذى ابتدعه Gerry . فذهب الأستاذ Jacques CADART إلى أنه يمكن تفادى أسلوب Gerrymandering بطريقتين : أولهما يتمثل فى اناطة مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية ، مع مراعاة التساوى بينها ، إلى شخصيات محايدة ، وهذا الأسلوب قد أتبعته إنجلترا . والآخر يقوم على اعتماد التقسيمات الادارية كأساس لتقسيم الدوائر الانتخابية دون اعتداد بمبدأ المساواة ، وهو ما اتبعته فرنسا ابان الجمهورية الثالثة (٢) . وقد أشار هذا الفقيه إلى أنه قد أعيد تقسيم الدوائر فى عهد الجمهورية الثالثة بطريق سليم ، على أساس من الاتفاق بين الأحزاب وأن كان هذا الأسلوب

(١) ويقول Claude LECLERCQ بشأن ما يجب مراعاته من ضوابط بصدد تقسيم الدوائر الانتخابية ووجوب توفى أسلوب GERRYMANDERING :

"Tout decoupage electoral doit etre objectif et rationnel pour eviter que ne soient constituees des majorites artificielles Il s'agit d'eviter le "Gerrymandering", du nom d'un gouverneur americain, Gerry, qui vivait au debut du XIX Siecle. Le Gerrymandering consiste a proceder a un decoupage des circonscriptions pour des raisons purement contingentes visant a "Fabriquer" des majorites, et non pas en consideration de la rationalite ou de l'interet general".

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 127.

Jacques CARDART, op.cit., pp. 226-227.

(٢)

وأنظر فى نفس المعنى : الدكتورة سعاد الشقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .

لايشفى غليلا فى نظره إذ يحتاج الأمر إلى اعادة النظر تبعا لتعدد النظام السياسى فى فرنسا (١) .

ويذهب الأستاذ ميشيل هنرى فابر إلى أن الاسلوب الأمثل لتجنب ما عساه أن يقع من تعسف بحق الأقلية من جانب الحكومات هو أسلوب التقسيم الادارى بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية رغم تعارض هذا الأسلوب مع مقتضيات العدالة الانتخابية La justice electorale (٢) .

ويشير الأستاذ موريس دى فرجيه إلى أن الحكومة الفرنسية فى عهد الجمهورية الخامسة قد طبقت الدوائر الانتخابية بالتقسيمات الادارية وذلك منعا لآى تعسف أو تحكم عساه أن يقع وفقا لأسلوب Gerrymandering الذى يتبع بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية . (٣)

هذه هى خلاصة الرأى الذى انتهى إليه الفقه الفرنسى بشأن تجنب أسلوب Gerrymandering ويحمل فى الربط بين التقسيمات الادارية والدوائر الانتخابية . ولم يخرج الفقه المصرى عن الرأى الذى ساقه الفقه الفرنسى ، فذهب هذا الفقه إلى أن الضمانة الحقيقية تكمن فى جعل تقسيم الدوائر ثابتا لا يتغير بتغير الحكومات أو بتغير عدد السكان ، وأن يكون متطابقا بقدر الامكان مع التقسيم الادارى للدولة . (٤)

Jacques cardart, op.cit., p. 227.

(١)

Michel Henry FABRE, op.cit., p. 263.

(٢)

Maurice DUVERGER, op.cit., pp. 163-164.

(٣)

(٤) أنظر فى هذا الشأن : الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ ، الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ص ١٦٨ - ١٦٩ ، الدكتور عثمان خليل عثمان ، النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٢ ، ص ١٧٥ .

ويوصى الفقه الدستوري بأن يكون تقسيم الدوائر الانتخابية تقسيما معقولا دون تجوز أو شطط ، فلا يجب أن تكون صغيرة جدا الأمر الذي يؤدي إلى زيادة عدد النواب في البرلمان فيخلق الجلبة ويبعث على الارتباك ويترتب عليه اضاءة وقت المجلس في مناقشات لا طائل منها ويخلق نوعا من عدم الحزم في اتخاذ القرارات (١) . كما أنه لا يجوز أن تكون هذه الدوائر كبيرة جدا على نحو يقلل من عدد النواب ، فلا يكون البرلمان ممثلا تمثيلا صحيحا عن الأمة ومعبرا عن الاتجاهات المتباينة فيها . هذا فضلا عما يحققه كبر الدوائر من عجز الناخبين عن معرفة نوابهم فلا يكون اختيارهم مبنيا على أساس سليم . (٢)

المبحث الثاني تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر

الدوائر الانتخابية بين مبدأى تثبيت الدوائر وتغيرها :
رأينا أن الأنظمة الانتخابية قد تعتمد مبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية فلا يتغير عددها بتغير عدد السكان ، وقد تأخذ بمبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية فيتغير هذا العدد تبعاً للزيادة أو النقصان في عدد السكان . وطبقاً للمبدأ الأول ، يبقى أعضاء المجلس النيابي ثابتاً لا يتغير . ووفقاً للمبدأ الثاني يتأثر عدد أعضاء المجلس ، زيادة أو نقصاً ، تبعاً للزيادة أو النقصان في عدد السكان ، الذي تشير إليه عمليات الإحصاء .

والباحث لنظمننا الانتخابية في ظل الدساتير المتعاقبة يلحظ ، اتجاهها جميعاً ، هي والقوانين الانتخابية المقترنة بها ، نحو الأخذ

(١) إذ المشاهد في المجالس الكبيرة العدد أن المناقشات تكون أقل جدوى ، واستقلال الرأي ونضوجه يكون أضعف سبباً .
(٢) الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٨٦ .

بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وذلك فيما عدا دستور ١٩٢٣ الذي أخذ بمبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية .

أولا

دستور ١٩٢٣ ومبدأ تغير عدد الدوائر الانتخابية

اتخذ المشرع الدستوري من عدد السكان أساسا لتقسيم الدوائر الانتخابية ، الأمر الذي ترتب عليه أن اختلف عدد أعضاء البرلمان زيادة أو نقصا تبعا لما تشير إليه عمليات الاحصاء .

وقد تحقق ذلك بأن جعل الدستور التمثيل بنسبة نائب إلى مائة وثمانين ألفا من السكان بالنسبة لمجلس الشيوخ ، ونائب إلى ستين ألفا من السكان بالنسبة لمجلس النواب .

وفى ذلك نصت المادة ٧٥ من الدستور ، بالنسبة لمجلس الشيوخ ، على أن " كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا أو أكثر تنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين ألفا أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفا ، وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا ولكن لا يقل عن تسعين ألفا تنتخب عضوا . وكل محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين ألفا تنتخب عضوا ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية " .

كما نصت المادة ٧٦ على أن : " تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ ، وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس " .

كما نصت المادة ٨٣ من ذات الدستور - بالنسبة لمجلس النواب - على أن " كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا

فأكثر تنتخب نائبا واحدا لكل ستين ألفا أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفا ، وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا تنتخب نائبا . وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية " .

ونصت المادة ٨٤ على أن " تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق " .

وجاء قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ متضمنا نصوصا مماثلة للنصوص الدستورية السابقة . (١)

وقد ترتب على اعتناق المشرع ، الدستورى والعادى ، لمبدأ عدم تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، والربط بين عدد النواب وعدد السكان ، أن اختلف عدد أعضاء البرلمان المصرى تبعا لزيادة أو نقص عدد السكان . إذ بينما كان عدد هؤلاء الأعضاء حتى عام ١٩٢٧ يبلغ ٢١٤ نائبا و ١٢٢ شيخا ، أصبح عددهم بعد تعداد ١٩٢٧ (٢٣٥ نائبا و ١٣٢ شيخا) ، ثم أصبح بعد عام ١٩٣٧ - وبعد عودة

(١) راجع المواد ٦٣ و ٦٤ بالنسبة لمجلس الشيوخ و ٢٨ و ٢٩ بالنسبة لمجلس النواب من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المنشور بالوقائع المصرية بالعدد ٤٦ لسنة ١٩٢٣ . وراجع : محمد خليل صبحى : تاريخ الحياة النيابية فى مصر من عهد ساكن الجنان محمد على باشا - الجزء الخامس الخاص بمجموعة اللوائح والدساتير والقوانين النظامية وقوانين الانتخاب واللوائح الداخلية ، ١٩٣٩ ، ص ٦٢١ .

أنظر فى ذلك : الدكتور عثمان خليل عثمان : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٢ ، ص ١٧٤ ، الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣ ، الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٩ ، ٣٨٢ ، الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٦٠ وما بعدها .

العمل بدستور ١٩٢٣ والغاء دستور ١٩٣٠ - ٢٦٤ نائبا و ١٤٧ شيخا . (١)

على هذا النحو أدى اعتماد مبدأ تغيير عدد الدوائر تبعا لتغيير عدد السكان إلى زيادة عدد الأعضاء فى البرلمان تبعا للزيادة المضطردة فى عدد السكان (٢) .

ثانيا الدساتير المصرية الأخرى ومبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية

أ - القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ :

كانت القوانين الدستورية السابقة على دستور ١٩٢٣ ، ونعنى بالأخص القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ ، تأخذ بمبدأ تثبيت الدوائر الانتخابية فتحدد سلفا عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالى عدد أعضاء المجلس المنتخبين . ومن ثم فقد كان عدد الأعضاء ثابتا لا يتغير تبعا للزيادة أو النقصان فى عدد السكان .

فنصت المادة الثانية من القانون النظامى سالف الذكر على أن " تؤلف الجمعية التشريعية من أعضاء قانونيين وأعضاء منتخبين وأعضاء معينين " . وحددت ذات المادة فى فقرتها الثانية عدد الأعضاء المنتخبين بستة وستين عضوا .

(١) أنظر فى الإشارة إلى اعتناق دستور ١٩٢٣ لمبدأ عدم تثبيت الدوائر الانتخابية : الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦١٤ . الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين ، ١٩٨٥ ، ص ١١٥ ، الدكتور محمد كامل ليله : القانون الدستورى ، ١٩٦٧ ، ص ٣٣٤ .

(٢) ويلاحظ أن المشرع لم يمس نسبة التمثيل السابقة بالنسبة لعضو مجلس النواب أو مجلس الشيوخ بعد تعديله بقانون الانتخاب عام ١٩٢٤ ولا عند نشر قانون الانتخاب مرة أخرى عام ١٩٣٥ .

وجاءت المادة الثالثة من ذات القانون وحددت الدوائر الانتخابية وكيفية توزيع الأعضاء المنتخبين ، فنصت على أن : " الأعضاء المنتخبون يوزعون على الوجه الآتى : القاهرة (أربعة) الاسكندرية (ثلاثة) الغربية (سبعة) المنوفية (خمسة) الدقهلية (خمسة) البحيرة (خمسة) الشرقية (خمسة) القليوبية (ثلاثة) الجيزة (ثلاثة) بنى سويف (اثنان) الفيوم (ثلاثة) المنيا (أربعة) اسيوط (خمسة) جرجا (أربعة) قنا (أربعة) اسوان (واحد) بورسعيد والاسماعيلية (واحد) السويس (واحد) دمياط (واحد) . (١)

ب- دستور سنة ١٩٣٠ :

أدخل دستور ١٩٣٠ العديد من القواعد الجديدة التى تراءى للمشرع وقتذاك أنها كفيلة بإصلاح ما وجه لدستور ١٩٢٣ من مثالب ، ومن بين هذه القواعد قاعدة تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالي تثبيت عدد النواب بالبرلمان ، وذلك نظرا لما أدت إليه قاعدة تغير عدد الدوائر تبعا لتغير عدد السكان من الاكثار المخل لعدد النواب . (٢)

وفى تبرير قاعدة العدد الثابت للدوائر الانتخابية التى اعتنقها المشرع - الدستورى والعداى - فى دستور ١٩٣٠ وقانونه الانتخابى - قالت المذكرة الايضاحية :
" ان عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات الحكم لصالح وحالة البلاد الحاضرة " .

(١) راجع محمد خليل صبحى : المرجع السابق ص ٣٩٣ .
(٢) وأنظر أيضا نصوص القانون الانتخابى رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ محمد خليل صبحى ، المرجع السابق ص ٤١٣ .

وقد كان عدد أعضاء مجلس شورى القوانين ٣٠ وعدد أعضاء الجمعية التشريعية ٨٣ . فما شكنا أحد من الأخيرة قلة أو ضآلة . والمعروف فى علوم الاجتماع والمشاهد فى المجالس الكبيرة العدد أنه كلما ازداد العدد كانت المناقشات أقل جدوى واستقلال الرأى ونضوجه أضعف سببا . وقد حددت لجنة الدستور هذا العدد احتذاء لمثال بعض الدول الأوروبية . على أن الاستكثار من عدد النواب فى تلك الدول يلحظ فيه رقى التربية السياسية فيها ، وتعدد المصالح واختلافها لكى تجد الآراء المتباينة والمصالح المختلفة أبدا ممثلا ينطق بلسانها . وليس من شك فى أنه مع غلبة الشبه فى نواحي الحياة المصرية وقلة وجوه الاختلاف ودرجة التربية السياسية يكفى عدد أقل من ذلك العدد بكثير لقضاء كل حاجات التمثيل فى مجلس النواب . بل أن هذا العدد الأقل الذى سينتخب عن دوائر أوسع يكون بطبيعة الحال أرفع مستوى وأكثر جدارة من متوسط النواب الحاليين " .

" والأمثل فى هذا الشأن أن يكون العدد ثابتا بحيث لا تعرض له الزيادة كلما زاد عدد الأهالى بحسب ما يثبته احصاء كل عشر سنين ، إذ زيادة عدد الأعضاء على وجه الاضطراد فيها ما فيها من أسباب الارتباك فى العمل وليست مع ذلك ضرورة لايد منها ، إذا روعى بقدر الامكان فى توزيع عدد الأعضاء على دوائر الانتخاب تساويها فى عدد السكان . وبما أن ازدياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبة واحدة فى كل دائرة ، فالتمثيل يظل بذلك عادلا لاطراد التساوى فيه . على أن المألوف أيضا فى أغلب الدول الدستورية أن للنواب عددا ثابتا يوزع على اقسامها الادارية لا يتغير بتغير عدد السكان ، بل لقد يعرف من بعضها تفاوت ظاهر بين الدوائر المختلفة من حيث ذلك العدد . وهذا التفاوت الذى كثيرا ما يكون نتيجة العمران اللازم عن رقى الصناعة واتساع نطاقها هو وحده الذى يدعو بين فترات طويلة لاعادة النظر فى التوزيع " . وتقرى

الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب الذي تقضى به الاعتبارات المتقدم ذكرها يجب ألا يزيد على ١٥٠ وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديريات والمحافظات تاركا تحديد الدوائر الانتخابية إلى قانون " (١) .

وتطبيقا لما جاء فى المذكرة الايضاحية ، نصت المادة ٨٠ من دستور ١٩٣٠ على أن : " يؤلف مجلس النواب من مائة وخمسين عضوا ويوزع هذا العدد بين المديريات والمحافظات بحسب الجدول (ب) الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه وتحدد الدوائر بقانون " .

كما نصت المادة ٧٥ منه على أن " يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو يعين الملك ستين منهم وينتخب الأربعة الأخرى طبقا لأحكام المادة ٨١ وقانون الانتخاب والجدول أ الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه ، يتضمن بياناً لتوزيع العدد المقرر انتخابه من الأعضاء بين المديريات والمحافظات ، أما الدوائر الانتخابية فتحدد بقانون " .

وتبعاً لقاعدة تثبيت عدد الدوائر الانتخابية التى أعتمدها الدستور ، أصبح عدد أعضاء البرلمان بمجلسيه ثابتاً لا يتغير بتغير عدد السكان ، ووجد نوع من الاستقرار فى عدد الدوائر الانتخابية لعدم خضوعها لتقلبات النسبة العددية للسكان .

وقد رحب بعض الفقه بالحل الذى سلكه دستور ١٩٣٠ بشأن تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، وبالتالي عدد أعضاء البرلمان ، لما

(١) أنظر فى ذلك : محمد خليل صبحى : الحياة النيابية فى مصر ، الجزء الخامس ، ص ٧٥٤ وبالأخص صفحتى ٧٦٥ و ٧٦٦ .
وأنظر فى الإشارة إلى هذه المذكرة الايضاحية : الدكتور وحيد رافت ووايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، والدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ ، والدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ .

يحققه هذا النظام - فى نظرهم - من ميزة الاستقرار وانسجامه إلى حد كبير مع حالة البلاد وقتذاك ، ورأى هذا الفقه أنه ما من سبب يدعو لزيادة عدد النواب والشيوخ كلما حصلت زيادة فى عدد السكان. (١)

ج - دستورا ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ :

اعتنق المشرع الدستورى فى ظل دستور ١٩٥٦ مبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وعدد الاعضاء فى مجلس الأمة . وهو ذات المبدأ الذى اعتنقه دستور ١٩٣٠ . ويتضح ذلك من المادتين الأولى والثانية من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن عضوية مجلس الأمة . (٢)

فنصت المادة الأولى على أن " يؤلف مجلس الأمة من ثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام .

ونصت المادة الثانية على أن : " تقسم الجمهورية المصرية إلى دوائر انتخابية عددها ثلاثمائة وخمسين ، وتحدد هذه الدوائر بقانون يراعى فيه أن تكون كل مديرية أو محافظة وحدة انتخابية مستقلة يتناسب عدد دوائرها الانتخابية مع نسبة عدد سكانها إلى مجموع سكان الجمهورية".

والذى يتضح من النصين السابقين أن المشرع قد أراد أن يجعل عدد أعضاء مجلس الأمة ثابتا فلا يكون عرضة للتغيير تبعا لتغير عدد السكان ، وهو ما عبرت عنه المذكرة الايضاحية للقانون بقولها : " وقد راعى المشروع فى ذلك أن يجعل عدد أعضاء مجلس الأمة محددًا

(١) الدكتور عثمان خليل : النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢ ، ص ١٧٥ .
الدكتور محمود عويد ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .
(٢) المنشور بالوقائع المصرية فى ١٢ يونيو سنة ١٩٥٦ العدد ٤٦ مكررا
(١) - والنشرة التشريعية - أبريل ١٩٥٦ - ص ١٦٦٣ .

سلفاً لا يختلف باختلاف عدد السكان زيادة أو نقصاً ، وهو ما يعتبر من أهم ما استحدثه المشروع المعروض ، وذلك حتى يمتنع على السلطة التنفيذية التأثير على ارادة الناخبين عن طريق تغيير الدوائر الانتخابية ترتيباً على زيادة عدد السكان أو نقصهم " (١)

كما يستفاد اعتناق المشروع فى ظل دستور ١٩٦٤ لمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية وبالتالي تثبيت عدد أعضاء مجلس الأمة من المادتين الأولى والثالثة من القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة حيث حددت المادة الأولى عدد أعضاء المجلس بثلاثمائة وخمسين عضواً (٢) ، وحددت المادة الثالثة عدد الدوائر الانتخابية بمائة وخمسة وسبعين دائرة (٣) . ويلاحظ أن تقليل عدد الدوائر فى ظل دستور ١٩٦٤ إلى مائة وخمسة وسبعين دائرة يرجع إلى اعتناق المشروع الدستورى - ولأول مرة - مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد المجلس ، وما استتبع ذلك من ضرورة اختيار عضوين عن كل دائرة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

(١) راجع المذكرة الايضاحية للقانون ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ - النشرة التشريعية أبريل ١٩٥٦ ، ص ١٦٧١ . وأنظر : الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ، ص ٣١٧ .

(٢) حيث نصت المادة الأولى على أن : "يتألف مجلس الأمة من ٣٥٠ عضواً يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ، ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " . مع ملاحظة أنه يجوز لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ٤٩ من الدستور أن يعين عدداً من الأعضاء لايزيد عددهم على عشرة .

(٣) حيث نصت المادة الثالثة على أن : " تقسم الجمهورية العربية المتحدة إلى ١٧٥ دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الأمة " .

راجع القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ - الجريدة الرسمية فى ١٧ نوفمبر ١٩٦٣ - العدد ٢٦٣ ، والنشرة التشريعية ، العدد الحادى عشر - نوفمبر ١٩٦٣ .

د - دستور ١٩٧١ :

إذا كان الدستور الحالى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ قد حدد الحد الأدنى لعدد أعضاء مجلس الشعب بثلاثمائة وخمسين عضوا ، فإنه قد أحال فى ذات الوقت إلى قانون يصدر فى شأن مجلس الشعب لتحديد الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء مجلس الشعب . فنصت المادة ٨٧ من الدستور على أن : " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلثائة وخمسين عضوا" .

وقد جاء القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب متضمنا لمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية (١) ، فنص على أنه : " مع عدم الاخلال بحكم المادة ٢١ من هذا القانون ، يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين "

ثم نصت المادة الثالثة منه على أن : " تقسم جمهورية مصر إلى مائة وخمسة وسبعون دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر بقانون وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

وعلى ذلك يكون القانون قد حدد عدد الأعضاء وعدد الدوائر سلفا دون نظر إلى التغير الملحوظ فى عدد السكان .

وعلى الرغم من التعديل الذى اجراه المشرع على القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بالقانونين رقمى ٢١ ، ٢٢ لسنة ١٩٧٩ (والذين

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، ج ٢ ، ص ٦١٤ .

أوجبا ضرورة تمثيل النساء فى ثلاثين دائرة انتخابية) ، فقد ظل
المشرع محافظا على مبدأ تثبيت عدد الدوائر ، حيث نص فى الفقرة
الأولى من المادة الأولى من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها
بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩ على أنه : " مع عدم الاخلال بحكم
المادة ٢١ من هذا القانون يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة واثنين
وثمانين عضوا يختارون بطريق الانتخاب المباشر ويجب أن يكون
نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " . (١)

كما نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة بعد تعديلها
بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ على أن : " تقسم جمهورية مصر
العربية إلى مائة وست وسبعين دائرة انتخابية ، وتحدد الدوائر
الانتخابية بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى
مجلس الشعب يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك
باستثناء ثلاثين دائرة تبين بجدول يلحق بقانون تحديد الدوائر
الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشعب ، ومع مراعاة أحكام المادة
١٦ من هذا القانون ينتخب عن كل منها بالإضافة إلى العضوين عضو
ثالث من النساء " . (٢)

احتفاظ المشرع بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية رغم
اعتماده لنظام الانتخاب بالقوائم أو لنظام الانتخاب المختلط :
وبالرغم من اعتناق المشرع لنظام الانتخاب بالقوائم بمقتضى
القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٣) المعدل لقانون مجلس الشعب ،
فقد ظل محافظا على الأخذ بنظام تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ،

(١) الجريدة الرسمية ، السنة الثانية والعشرون ، العدد ١٧ تابع فى ٢٦
أبريل ١٩٧٩

(٢) الجريدة الرسمية السنة الثانية والعشرون العدد ١٧ مكرر ٣٠ أبريل
١٩٧٩

(٣) الجريدة الرسمية فى ١١ أغسطس ١٩٨٣ العدد ٣٢ ، النشرة التشريعية
، العدد الثامن - أغسطس ١٩٨٣ ، ص ٢٠٧٣ .

فنصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه : " مع عدم الاخلال بحكم المادة الحادية والعشرين من هذا القانون ، يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وثمانية وأربعين عضوا يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام ، ويجب أن يكون نصف الاعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " . (١)

كما نصت المادة الثالثة (فقرة أولى) " على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية " .

ولم يحدث أى تغيير يذكر على اعتناق المشرع لمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية ، حتى بعد أن هجر المشرع النظام الانتخابى السابق إلى نظام جمع فيه بين نظام الانتخاب بالقوائم ونظام الانتخاب الفردى بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب (٢) ، والذي نص فى مادته الخامسة على أن " يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى ، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية " .

ويتضح تمسك المشرع بمبدأ تثبيت عدد الدوائر الانتخابية من تحديده لعدد الدوائر الانتخابية سلفا ، وحصرها فى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وفقا لنص المادة الثالثة فقرة أولى التى نصت على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة

(١) بالاضافة إلى عدد الأعضاء الذى يجوز لرئيس الجمهورية تعيينهم بما لايجاوز العشرة .

(٢) المنشور بالجريدة الرسمية فى ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ العدد ٥٢ مكرر والنشرة التشريعية العدد الثانى عشر ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٦٨١ .

انتخابية ... " ، وكذلك من تحديده لعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين والبالغ عددهم أربعمائة وثمانية وأربعين عضوا ، وهو ما نص عليه المشرع فى المادة الأولى من قانون مجلس الشعب بعد تعديلها بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والتي لم يمسه تعديل يذكر بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

والذى يتضح من عرضنا لموقف الدساتير المصرية المختلفة أن دستور ١٩٢٣ يعد الدستور الوحيد الذى تبنى قانونه الانتخابى ، مبدأ تغيير عدد الدوائر الانتخابية بتغيير عدد السكان وبالتالي عدم ثبات عدد أعضاء البرلمان ، إذ عمل المشرع على تمثيل كل ١٨٠ ألفا من السكان بعضو فى مجلس الشيوخ ، وتمثيل كل ٦٠ ألفا من السكان بعضو فى مجلس النواب .

وباستثناء هذا الدستور ، دستور ١٩٢٣ ، ذهبت الدساتير المصرية الأخرى إلى نظام تميمت عدد الدوائر الانتخابية سلفا ، وبالتالي إلى جعل عدد أعضاء المجالس النيابية ثابتا لا يتغير ولا يخضع لتقلبات التعداد السكانى . الأمر الذى يؤدى فى نظر مشرعى الدساتير والقوانين الانتخابية إلى الاستقرار ، ويحول دون تدخل السلطة التنفيذية فى شأن تزيف ارادة الناخبين وتشويه النظام الانتخابى عن طريق تمزيق الدوائر وتشتميت خصومها وفقا لأسلوب Gerrymandering سالف الذكر .

السلطة المختصة بتحديد الدوائر الانتخابية :

قلنا أن معظم الدول تحرص على عدم ترك تحديد الدوائر الانتخابية للسلطة التنفيذية وحدها ، منعا لكل شطط أو تلاعب ، بغية محابة الحزب الحاكم . ولذلك يكتفى بقيام هذه السلطة بإعداد مشروع بقانون لتقسيم الدوائر ثم يقوم البرلمان بإقراره

واصدار قانون بذلك طبقا للاجراءات الدستورية المقررة لاصدار التشريع .

على أن المبدأ السابق - ضرورة اصدار قانون بتحديد الدوائر - تم الأخذ به فى ظل جميع الدساتير الملكية والجمهورية على حد سواء ، وذلك بإستثناء القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ .

١ - القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ :

لم تكن الدوائر الانتخابية تحدد فى ظل القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ بمقتضى قانون ، بل كان يتم تحديدها بمقتضى قرار من ناظر الداخلية بعد التصديق عليه من مجلس النظار . وهو ما قرره القانونى الانتخابى رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية حيث نص فى المادة التاسعة عشرة منه على أن : " ... ودوائر الانتخاب تعيين فى جدول يقرره ناظر الداخلية بتصديق مجلس النظار طبقا للتوزيع المبين فى المادة الثالثة من القانون النظامى " . (١)

٢ - الدساتير الملكية (دستورا ١٩٢٣ و ١٩٣٠) :

اناط المشرع الدستورى أمر القيام بتحديد الدوائر الانتخابية بالسلطة التشريعية ، فتطلب ضرورة اصدار قانون بذلك ، حيث قرر دستور ١٩٢٣ فى المادة ٧٦ منه (الفقرة الثانية) ، بالنسبة للدوائر المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس النواب ، وكذلك فى المادة ٨٤ (الفقرة الثانية) بالنسبة للدوائر الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ ، أن " تحدد الدوائر الانتخابية بقانون " .

(١) راجع محمد خليل صبحى الحياة النيابية فى مصر ، الجزء الخامس ، ١٩٣٩ ، ص ٤١٣ .

كما قرر دستور ١٩٣٠ ذات المبدأ فى المادتين ٧٥ ، ٨٠ منه حيث نص بأن " تحدد الدوائر الانتخابية بقانون " .

تمزيق الدوائر الانتخابية عام ١٩٣٨ :

على أن قاعدة تحديد الدوائر الانتخابية بقانون قد تم مخالفتها فى العمل ، حينما أصدر وزير الداخلية قرارا بتعديل الدوائر الانتخابية عام ١٩٣٨ ، فى الوقت الذى كان فيه مجلس النواب منحلا ، وكان موعد تعديل الدوائر قد حان نظرا لما أثبتته الاحصاء العام من ازدياد عدد السكان . (١)

وقد انتقد بعض الفقه مسلك الحكومة قائلا : " وهذا الاختصاص الذى اعطاه وزير الداخلية لنفسه ليس له فى رأينا أى سند من الدستور أو قانون الانتخاب ، فليس لوزير الداخلية أو لغيره أن يحل محل الشارع فى ذلك ، والدستور صريح فى أن تحديد الدوائر الانتخابية يكون بقانون ، فإذا ما وجدت استحالة مادية تحول دون تحقيق ذلك فيكون التحديد بمرسوم بقانون كى يتسنى للبرلمان بحشه والتصويت عليه عند انعقاده ، والفارق واضح من الوجهة الدستورية بين القرار والمرسوم بقانون ، ولا يمكن الاحتجاج فى هذا الصدد بما حصل فى يناير ١٩٣٦ حيث أصدر وزير الداخلية قرارا بتحديد دوائر الانتخاب لمجلس النواب ، لأن البلاد كانت تحتجاز وقتئذ مرحلة شاذة فى تاريخها النيابى ، فترة انتقال بين نظام دستورى وآخر ، ومع ذلك فقد كان واجبا على الحكومة أيضا فى سنة ١٩٣٦ أن تصدر التحديد بمرسوم بقانون" .

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ . وراجع فى موقف زعماء المعارضة من مسلك الحكومة : الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون ، ص ١٥ وما بعدها .

واستطرد قائلا : " ولا يمكن مطلقا مقارنة هذه الأحوال بما هو
مذكور فى المادة ٨٢ من قانون الانتخاب التى تنص على حكم وقتى
، وكذلك لا يمكن أن يستمد وزير الداخلية اختصاصه هذا من المادة
٨٣ لأنها تعطيه فقط حق اصدار قرارات منفذة لقانون الانتخاب وما
يتعلق به ، وفارق كبير بين ذلك وبين اصدار قرار فى موضوع نص
صراحة على أن يكون بقانون " .

" ولذلك نرى أن هذا الحل الذى أخذت به الحكومة فى سنة ١٩٣٨
خطر ويؤدى إلى نتائج غير مأمونة العواقب ، إذ يؤدى إلى تغلب
الاهواء والشهوات الحزبية مما يطبع عملية الانتخاب التى تتولاها
الحكومة القائمة وقتئذ بطابع يثير الشك فى نزاهتها ويدعو لتذمر
الأحزاب الأخرى المعارضة لها " . (١)

وإذا كان الفقه السابق قد عاب على الحكومة مسلكها فى تعديل
الدوائر الانتخابية بمقتضى قرار من وزير الداخلية ، وأباح تعديل
هذه الدوائر بمقتضى مرسوم بقانون ، فإن البعض الآخر من الفقه لم
يجز تعديل الدوائر بمراسيم تصدرها الحكومة - وكانت قد أصدرت
مرسوما بقانون فى نوفمبر ١٩٤٩ بتعديل الدوائر الانتخابية لمجلس
النواب - قائلا : " يبدو أن أول خطوة عملية فى سبيل تقويم نظام
الانتخاب فى مصر وجعله فى مأمن من احتمال العبث الحزبى حتى
يكفل الاستقرار الواجب له ، بإعتبار كونه فى طليعة القوانين "
الأساسية " ، وكونه وسيلة الاحتكام إلى الأمة وأداة استفتاءها نقول
أن الخطوة الأولى نحو ذلك هى العمل الحثيث على اعتبار قانون
الانتخاب من القوانين التى لا تعدل بمراسيم فى غيبة البرلمان " .

ويشير هذا الفقه إلى أنه " يجب أن لا يكون للحكومة حق تعديل
قانون الدوائر الانتخابية بمقتضى مراسيم " والا فسيظل من المحتمل

(١) الدكتور محمود عبيد : المرجع السابق ص ١٦٤ ، ١٦٥ .

دائما وأبدا أن نبداً كل معركة انتخابية في مصر بما اصطلح على تسميته بطبخ الدوائر الانتخابية " فتتكرر المأساة التي طالما شاهدناها من أن الحكومة التي تحل مجلس النواب تمزق دوائره شر ممزق ، وتدعى الحكومة بأنها إنما تفعل ذلك مضطراً لتقويم المعوج ، أو لمجاراة زيادة السكان أو نقصهم ، أو لمراعاة وسائل الانتقال الجديدة فيفضل المرشحون ، ويتوه الناخبون بين دوائر الأمس ودوائر الغد المطبوخة " . (١)

ونحن نرى أن مسألة تحديد الدوائر الانتخابية ، وقد احتجزها الدستور للقانون ، كبعض المسائل الأخرى كالضرائب والجنسية ، لا يمكن لغير القانون أن يطرقها بالتشريع فيها بإعتبارها من المسائل المخصصة للقانون ، ومن ثم فلم يكن من الجائز وقتذاك قيام السلطة التنفيذية بالتشريع فيها بمقتضى قرارات وزارية أو حتى بمقتضى مراسيم .

٣ - الدساتير الجمهورية :

ظل مبدأ اعطاء الاختصاص بتحديد الدوائر الانتخابية للسلطة التشريعية مطبقاً في ظل الدساتير الجمهورية .

حقيقة لم تنص الدساتير الأولى للشورة - دستورا ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ - على ضرورة تحديد الدوائر الانتخابية بقانون ، كما فعل دستورا ١٩٢٣ و ١٩٣٠ ، إلا أن المشرع العادى قد نص صراحة على هذه القاعدة فى جميع قوانين الانتخاب الصادرة تبعا لهذين الدستورين ، وهو ما يبين من المادة الثانية فقرة ٢ من قانون عضوية مجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ (٢) ومن المادة الثالثة فقرة ١

(١) الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها .

(٢) النشرة التشريعية - ابريل ١٩٥٦ - ص ١٦٦٢ .

من القرار بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣، (١) في شأن مجلس الأمة ،
فنصت كل منها على أن : " وتحدد الدوائر بقانون " .

على أن المشرع الدستوري قد تدارك في دستور ١٩٧١ سكوت
الدستورين السابقين عن النص على ضرورة تحديد الدوائر بقانون ،
فأقر صراحة بعقد الاختصاص بتحديد الدوائر للسلطة التشريعية ،
بنصه في المادة ٨٧ على أن : " يحدد القانون الدوائر الانتخابية
التي تقسم إليها الدولة " .

وجاء المشرع العادي ليقرر ذات القاعدة في المادة الثالثة من
القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب (٢) فنص على
أن : " وتحدد الدوائر بقانون " .

وجاء المشرع في القوانين المتعاقبة والمعدلة لقانون مجلس
الشعب سالف الذكر ليقرر ذات المبدأ ، فنص في المادة الثالثة فقرة
أولى من القانونين رقمي ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٣) و ١٨٨ لسنة
١٩٨٦ (٤) : " على أن يكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها
وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون "
كما نص في المادة الثالثة فقرة أولى القانون الأخير رقم ٢٠١
لسنة ١٩٩٠ (٥) المعدل لقانون مجلس الشعب على أن : " .. وتحدد
هذه الدوائر طبقا للقانون الخاص بذلك " .

والسبب في عقد المشرع - الدستوري والعادي - الاختصاص
بتحديد الدوائر الانتخابية لسلطة التشريعية ، بحيث لا يكون

-
- (١) النشرة التشريعية - العدد الحادي عشر - نوفمبر ١٩٦٣ ، ص ٣٦٧٦ .
 - (٢) الجريدة الرسمية في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٢ - العدد ٣٩ .
 - (٣) الجريدة الرسمية في ١١ أغسطس ١٩٨٣ - العدد ٣٢ .
 - (٤) الجريدة الرسمية في ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ العدد ٥٢ مكررا .
 - (٥) الجريدة الرسمية ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠ العدد ٣٩ مكررا .

انشاؤها إلا بقانون ، هو الرغبة في تدارك ما يترتب على انفراد السلطة التنفيذية من خطر تمزيق الدوائر وقيامها بتشتيت العصبيات المعادية لها وأنصار الأحزاب المعارضة بين دوائر مختلفة أضعافا لقوتها وكسرا لشوكتها ، ومنعا لكل تلاعب أو اساءة استعمال للسلطة من جانب الحكومة ممثلة في الحزب الحاكم .

الباب الأول نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة

تتبني الدول الديمقراطية ، فى شأن تشكيل مجالسها النيابية ، أحد أسلوبين : الأول نظام الانتخاب الفردى ، والثانى نظام الانتخاب بالقائمة . واتباع الدول لهذا النظام أو ذاك لا يتوقف ، فقط ، على مدى المزايا التى يراها مشروعو هذه الدول فى تلك الأنظمة ، بل وكذلك على المناخ الملائم من حيث التطبيق ومدى موقف القوى السياسية والاجتماعية منها . ودليل ذلك أن هناك دولاً أخذت بالنظامين معا حيث وجدت أن تطبيق أحد النظامين لا يعنى البتة طرح النظام الآخر ، بل أنه يمكن التزاورج بينهما ، على نحو يظهر فيه نظام قانونى مختلط للانتخاب .

وسوف نعرض فى هذا الباب لدراسة كل من نظام الانتخاب الفردى ، ونظام الانتخاب بالقائمة ، ثم لنظام الانتخاب المختلط ، محاولين قدر الامكان - وعلى سبيل الايجاز - تبيان الأصول النظرية لهذه الأنظمة وواقعها التطبيقى فى الدول المختلفة . وفى النهاية نعرض للتقدير الفقهى لنظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة .

وعلى هذا النحو ، سوف نقسم هذا الباب إلى الفصول الأربعة التالية :

- الفصل الأول : فى نظام الانتخاب الفردى .
- الفصل الثانى : فى نظام الانتخاب بالقائمة .
- الفصل الثالث : فى نظام الانتخاب المختلط .
- الفصل الرابع : فى التقدير الفقهى لنظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة .

الفصل الأول نظام الانتخاب الفردي Scrutin Uninominal (١)

(١) أنظر في هذا الموضوع :

- Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 549.
Georges VEDEL : Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel, 1949,
p. 146.
Georges BURDEAU : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,
18 ed., 1977, p. 152.
Andre HAURIOU : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 6
ed., 1975, p. 301 et suiv.
Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.
Jacque CADART, op.cit., p. 226.
Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.
Michel-Henry FABRE, op.cit., p. 262 et suiv.
Jean Gicquel droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 10 ed.,
p. 293 et suiv.
Charlès DEBBASCH- J.B. BOURDON - J.M. PONTLER J.C. RICCI:
La Ve^e Republique, 1985, p. 217. et suiv.

- ومن الفقه العربي ، أنظر :
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨
وما بعدها .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية
ومبادئها الدستورية ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٨ - ١٩٥٩ ، ص ٢٥١ الدكتور
طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم
الحكم - دراسة مقارنة ، ١٩٧٨ ، ص ٥٦٤ .
الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللباني ، ١٩٧٧ ص
١٦٦ .
الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٤٣ ، ص ٢٩٠
وما بعدها .
الدكتور آدمون رباط : الوسيط فى القانون الدستورى العام ، الجزء الثانى
، ١٩٧١ ، ص ٤٢٨ .
الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها .
الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٢ وما بعدها .
الدكتور محمد عاطف البنا : النظم السياسية ، ١٩٨٤ - ١٩٨٥ ، ص ٣٧٦ .
الدكتور محمد الشافعى أبو راس : نظم الحكم المعاصرة - دراسة مقارنة فى
أصول النظم السياسية ، الجزء الأول ، ص ٤١٢ .
الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ، ١٩٤١ ، ص ١٨٧ .

مضمون نظام الانتخاب الفردي :

يعنى الانتخاب الفردي - كأسلوب من أساليب الانتخاب - ان يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة نسبيا ومتساوية على قدر الامكان ، وينتخب عن كل دائرة نائب واحد . وتبعاً لهذا النظام ، لا يعطى الناخب صوته إلا لمرشح واحد من بين المرشحين (١) L'electeur n'aura a voter que pour un seul candidat فلا تحمل ورقة الانتخاب التى يقدمها سوى اسم شخص واحد (٢) .

وإذا كان الانتخاب الفردي لا يتم إلا وفقاً لنظام الأغلبية Le systeme majoritaire ، فإنه يجرى أما على دور واحد أو دورين ، ويكتفى فى النظام الأول بالأغلبية البسيطة أو النسبية ، بينما يتطلب فى النظام الثانى الأغلبية المطلقة .

ولدراسة نظام الانتخاب الفردي دراسة شاملة ، سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ١٩٨٤ ، ص ١١٣ .
ومؤلفه : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٦٧ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى - دكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق السابق ، ص ٨١ .
الدكتور مصطفى عفيفى : نظامنا الانتخابى فى الميزان ، ١٩٨٥ ، ص ٣٦ .
الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون ص ١٥٦ .

Jacques CADART, op.cit., p. 226.

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 550.

Georges VEDEL, op.cit., p. 146.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 152.

وأنظر الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ، المربع السابق ، ص ٢٥١ .
والدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
والدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ٥٦٤ .
Andre HAURIOU, op.cit., p. 301. (٢)

- المبحث الأول : فى نظام الانتخاب الفردى على دور واحد .
- المبحث الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى على دورين .

المبحث الأول الانتخاب الفردى على دور واحد (١)

تقتضى الدراسة الشاملة لهذا النظام أن نعرض لمضمونه ، ثم لتطبيقه فى بلد نشأته ومعقل نجاحه ، انجلترا ، ثم لتقديره فنيين مزايا هذا النظام وعيوبه . وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية :

- المطلب الأول : فى مضمون نظام الانتخاب الفردى على دور واحد .
- المطلب الثانى : فى النموذج البريطانى كمثال لهذا النظام .
- المطلب الثالث : فى تقدير نظام الانتخاب الفردى على دور واحد .

المطلب الأول مضمون الانتخاب الفردى على دور واحد Le scrutin uninominal a un tour

هو النظام الذى تعرف فيه نتيجة الانتخابات من الدور الأول ، ومن ثم فلا تكون هناك اعادة لها . وهو يتم على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة La systeme de la majorite relative ou simple أكبر عدد من أصوات الناخبين التى أعطيت صحيحة . وهنا يقال أن الانتخاب يجرى بأكثرية الاصوات (٢) Pluralite de voix

(١) أنظر فى نظام الانتخاب على دور واحد :

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.

Pierre PACTET, op.cit., p. 59.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 302.

Claude LECLERCO, op.cit., p. 129.

Jean GICQUEL, op.cit., p. 230.

(٢)

وذلك دون نظر إلى مجموع الأصوات التي حصل عليها بقية المرشحين في الدائرة . فلا يشترط اذن لفوز المرشح أن يحصل على الأغلبية المطلقة ، أي على نسبة تفوق الخمسين في المائة من عدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الدائرة . (١)

فعلى سبيل المثال ، لو أن دائرة انتخابية بها ثلاثة مرشحين ، وكان عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم ٤٥٠٠ ، وحصل المرشح الأول من هذه الأصوات على ٢٠٠٠ ، والثاني على ١٥٠٠ والثالث على ١٠٠٠ ، فإن المرشح الأول يعتبر فائزاً ، رغم أنه لم يحصل على الأغلبية المطلقة ، باعتبار أنه حصل على أكثرية أصوات ناخبي هذه الدائرة ، وذلك بصرف النظر عن عدد الأصوات التي حصل عليها بقية المرشحين .

وعلى هذا النحو ، فإن نتيجة الانتخابات تعرف من الدور الأول دون اعادة . لأن مرشحاً ما لا بد أن يحصل على نسبة من الأصوات تفوق ما يحصل عليه كل مرشح من المرشحين الباقين منفردين .

Jacques CADART, op.cit., p. 227.

(١)

Pierre PACTET, op.cit., p. 59.

الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ ،
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ١٩٨٤ ، ص ١١٤ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص

٨٨

الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ٥٦٥ .

الإنتخاب الفردى على دور واحد وسيادة الحزبين السياسيين :
يشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام الإنتخاب الفردى على دور
واحد يؤدى حتما إلى نظام الحزبين السياسيين وذلك فى الدول التى
يسود شعبها القدر الكافى من التجانس (١) ... Homogene ...
وهذا هو الذى يفسر - فى نظره ونظر غيره من الفقه - سيادة نظام
الحزبين فى الديمقراطيات الانجلوسكسونية .

وإذا كان نظام الحزبين يعد نتيجة مترتبة على نظام الإنتخاب
الفردى ، فإننا نعى بنظام الحزبين السياسيين أن يوجد بالدولة
حزبان كبيران تنحصر بينهما اللعبة السياسية ويتزاحم كل منهما
فى الوصول إلى سلطة الحكم ، الأمر الذى يفسر ظاهرة التناوب
والتعاقب بين كلا الحزبين فى ساحة الحكم والمعارضة .

على أن نظام الحزبين السياسيين لا يعنى أن الدولة لا تعرف ،
من الناحية الفعلية ، غير هذين الحزبين الكبيرين بحيث ينتفى
وجود أحزاب أخرى بجانبهما . فهذا النظام لا ينفى وجود أحزاب أخرى
صغيرة بجوار الحزبين الكبيرين طالما لم يكن بمقدور هذه الأحزاب
الصغيرة الدخول فى حلبة اللعبة السياسية التى يمسك بطرفيها
الحزبان الكبيران . فهذه الأحزاب الصغيرة ، التى يسمح لها
بالتعايش فى نظام الحزبين ، تكون أحزاب عاجزة عن الوصول إلى

Jacques CADART, op. cit., pp. 228 et 229.
Andre HAURIOU, op. cit., p. 302.

(١)

سلطة الحكم (١) . انها تعد ، وفقا لتعبير الفقيه أندريه هوريو ،
أحزابا سياسية لا أحزاب حكم (٢) :

Des partis politiques certes, mais non des partis de
gouvernement.

ففى الولايات المتحدة الأمريكية ، وهى تأخذ كأنجلترا بنظام
الانتخاب الفردى على دور واحد ، يوجد حزبان كبيران ، الحزب
الديمقراطى والحزب الجمهورى ، وتنحصر المنافسة فيهما سواء فيما
يتعلق بالفوز بمنصب الرئاسة أو فيما يتعلق بالحصول على
الأغلبية بالنسبة لمقاعد الكونجرس ومجالس الولايات . على أن وجود
هذين الحزبين الكبيرين فى أمريكا لم يمنع من وجود أحزاب صغيرة
يقف دورها عند حد المشاركة فى العمل السياسى لكنها لا تطمح
بطبيعة الحال فى الوصول إلى كراسى الحكم ولا فى الوصول إلى
منصب الرئاسة . (٣)

(١) وحتى نكون بصدد نظام الحزبين يجب توفر الشروط التالية :
١ - أن يكون لأكثر من حزبين - فى أى وقت - أمل فى تولى الحكم .
٢ - أن يكون بمقدور أحد هذين الحزبين كسب الأثرية اللازمة لتسلمه
سلطة الحكم والبقاء فيه دون مساندة حزب ثالث .
٣ - أن يظل التناوب بشأن سلطة الحكم بين الحزبين الكبيرين لمدة
طويلة وتكون الأحزاب الأخرى عاجزة عن تسليم السلطة .
أنظر فى هذا المعنى : الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل : الأحزاب
السياسية فى العالم المعاصر ، ص ١٠٤ - ١٠٧ .
(٢) Andre HAURIUO, op.cit., p. 392.

(٣) من قبل هذه الأحزاب :
- الأحزاب التى انشئت بقصد مساندة بعض الشخصيات للوصول إلى
منصب الرئاسة كالحزب التقدمى الذى ساند ثيودور روزفلت عام ١٩١٢
وساند روبرت لافولات عام ١٩٢٤ .
- الأحزاب التى انشئت للتعبير عن مطالب اقتصادية معينة كالحزب
الشعبى الذى انشئ من أجل تحقيق مطالب زراعية .
- الأحزاب التى انشئت من أجل تحقيق مطالب أقليمية ومثالها حزب
العمل الزراعى فى ولاية " مانيسوتا " ، وحزب المحافظين وحزب الاحرار فى
نيويورك .
- الأحزاب القائمة على ايدولوجية خاصة ، كالأحزاب الماركسية ،
وأقدمها وأكثرها شهرة هو الحزب الاشتراكى للعمل الذى أنشئ عام ١٨٩٠ . =

ويرى المهتمون ، من الفقه الدستوري ، بدراسة نظام الانتخاب الفردي وتحليله في الدول معقل تطبيقه ، أن ظاهرة الثنائية الحزبية Le Bipartisme ترجع إلى وجود قانونين أساسيين يسودان هذا النظام : الأول هو القانون النفسى La loi Psychologique والثانى هو القانون الرياضى La loi mathematique ، وقد تمخض القانون الأول عن قاعدة التصويت المجدى أو الفعال La vote utile وتمخض القانون الثانى عن قاعدة تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية ..

"Une exageration de la represantation de la majorite et une sousrepresentation evidente de la minorite"

الانتخاب الفردي على دور واحد وقاعدة التصويت المجدى :
ان نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية على دور واحد يسوده قاعدة نفسية أو سيكلوجية ، مفادها أن كل ناخب يسيطر عليه الشعور بضرورة أن يكون تصويته مجديا L'electeur vote utile ,
وفعالا ، على نحو يحدث أثره فى عملية الانتخاب .

فمن ناحية ، لا يصوت الناخب إلا للمرشح الذى يمكن أن يؤدي نجاحه إلى استبعاد مرشح آخر يبدو فى نظره سيئا أو غير صالح لتمثيله فى البرلمان .

ومن ناحية أخرى ، لا يصوت الناخب للمرشح الذى تقل فرص نجاحه ، بل يصوت للمرشح القوى الذى تزداد فرص نجاحه حتى ولو لم يكن قد نال اعجابه (١) .

= - الأحزاب التى نشأت عن انقسام فى صفوف الحزبين الكبيرين .
راجع : الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل ، المرجع السابق ، ص ١٢٣
ومابعدها
(١) حيث يرى فى هذا الخصوص .
=

وفى تأكيد هذه القاعدة النفسية التى تحكم هيئة الناخبين يشير " اندريه هوريو " إلى أن الإنتخاب على دور واحد يتطلب من الناخب حسا انضباطيا واضحا ، فينبغى على الناخب أن يعرف الأحزاب المشكوك فيها من حيث فرص النجاح حتى لا يكون صوته عرضة للفقدان والضياع ؛ ان مثل هذا الشعور لدى الناخب هو الذى يجعل تصويته منتجا وفعالا (١) .

الإنتخاب الفردى على دور واحد وقاعد تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية :

ويشير الأستاذ جاك كادار ، وغيره من الفقه ، إلى أنه أمكن تجسيد القاعدة النفسية السابقة (قاعدة التصويت المجدى) فى قانون رياضى يتمثل فى " تعظيم تمثيل الأغلبية " و " تقليل تمثيل الأقلية " أو ، كما يقول اندريه هوريو " التضخيم إلى حد

"L'electeur vote utile" Autrement dit, les electeurs votent de telle maniere que leurs voix aient une influence sur les resultats du scrutin. Ils votent tres rarement pour le candidat qui leur plaft le plus lorsqu celui-ci n'a pas de chance serieuses d'etre elu. Ils votent donc pour le candidat qui leur deplait le moins et qui est capable d'empêcher l'election du candidat qui leur deplait le plus. Leur but est en effet autant empêcher cette election que d'assurer celle d'un candidat satisfaisant".

Jacques cadart op.cit., p.229.

" Il demande aussi, du cote les electeurs, un sens de la discipline evident.(١)
L'electeur doit savoir se detourner des partis, non credibles, qui naboutissent qu'a lui faire perdre son vote. Le vote "Utile" s'impose a l'evidence dans ces conditions".

Andre HAUROIU, op.cit., p. 386.

Jean GICQUEL. op.cit., pp. 238, 239.

وأنظر أيضا :

بعيد ، من فوز الحزب المنتصر والتعميق من انكسار الحزب أو الأحزاب المنهزمة " (١) .

فعندما يكون هناك حزبان ، وتم اجراء الانتخاب على أساس الأغلبية على دور واحد ، فحصولا معا على نسبة لا تقل عن ٩٠٪ من الأصوات ، فإن الحزب الذى يحصل على أصوات تزيد بمقدار ١٪ على أصوات الحزب الآخر تكون له أغلبية برلمانية فى حدود ٢٥٪ تقريبا من مقاعد البرلمان (٢) . بمعنى أن كل زيادة فى الأصوات تصل إلى ١٪ تقابلها زيادة فى المقاعد تساوى ١٢٥ أو ٢٦٦٪ .

فإذا كانت أغلبية الأصوات التى يحصل عليها حزب ما تفضى حتما إلى استئثار هذه الحزب بأغلبية المقاعد ، فإن هذه الأغلبية ليست حقيقية بل مبالغا فيها ، بالتطبيق للقانون الرياضى المشار إليه ، لأنها ستكون مضروبة فى ٢٥ أو ٢٦٦٪ . فلو فرض مثلا أن الحزب " أ " حصل على عدد من الأصوات يزيد بمقدار ٤٪ على عدد الأصوات التى حصل عليها الحزب المنافس له ، فإن هذه الزيادة سيقابلها زيادة فى عدد المقاعد التى ستؤول إليه تعادل حصيلة ضرب نسبة ٤٪ (وهى نسبة الزيادة فى الأصوات) فى ٢٥ أو ٢٦٦٪ (وهى ما يمثله كل ١٪ زيادة فى الأصوات من مقاعد فى المجلس النيابى) . وهذه الأغلبية تعتبر على حد قول جاك كادار (٣) :

"Une majorite parle mentaire extremement confortable"

ويعلق الأستاذ جاك كادار على هذا القانون بقوله :

Andre HAURIU; op.cit., p. 310.

(١)

Jacques CADART, op.cit., p. 229.

(٢)

يشير الأستاذ جاك كادار إلى أن هذا القانون يكاد يمثل القانون الرياضى الوحيد فى مجال العلوم السياسية الذى يمكن فيه الوصول إلى قواعد رياضية محددة تحكم ظواهر معقدة وسياسية .

Jacque CADART, op.cit., p. 230.

(٣)

" ان حصول حزب الأغلبية على نسبة أعلى من الأصوات أمر يهدد حزب الأقلية بحيث يجد هذا الأخير نفسه مقهورا أو مسحوقا ecrase داخل البرلمان .

على أن القانون الرياضى يغدو غير صحيح نسبيا فى حالة الأغليات القوية جدا ، إذ يؤدى إلى حصولها على أكثر من ١٠٠٪ من مقاعد المجلس ، ولا يكون صحيحا إلا بالنسبة للأغليات الضعيفة نسبيا (١) .

وعلى الرغم من نسبة القانون الرياضى السابق ، فإنه على أى حال يفسر ظاهرة تضخيم أو تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية . تلك الظاهرة التى صدقت فى معظم حالات الإنتخاب فى بريطانيا ، خاصة فى تلك التى أجريت عامى ١٩٣٠ ، ١٩٣٥ حيث حصلت حكومات الأغلبية فى ذلك الوقت على أغلبية قوية فى البرلمان فى حين لم تحصل الأقليات إلا على عدد محدود منها . (٢)

ويوضح لنا الفقه الفرنسى (٣) أن تطبيق هذا القانون الرياضى بصورة أوضح يكون بالطريقة التى ابتدعها كل من M.G KENDAL & A. STUART تلك الطريقة التى يطلق عليها اسم "

" Cette formulation n'est donc valable que pour des majorites electorales (١) relativement faibles et non pas pour la fortes majorites"

وانظر أيضا فى هذا المعنى الدكتورة سعاد الشقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٩٦ .

Jacque CADART, op.cit., p. 230.

Jacques CADART, op.cit., p. 230.

(٢)

M. G. KENDAL et A. STUART : "La loi du Cube dans les elections (٣) Britannique", R.F.S.P., 1952, p. 26 et suiv. Cite par Andre Hauriou, op.cit., p. 386.

قانون التكميب " (١) la loi du cube ويقضى هذا القانون بأنه إذا كانت نسبة عدد أصوات الفريقين (حزب الأغلبية وحزب الأقلية) هي $\frac{1}{p}$ فإن نسبة المقاعد تكون هي " $\frac{1}{p^3}$ " .

فإذا كانت الأصوات التي حصل عليها كل من الحزبين هي أ - ب فإن العلاقة بين المقاعد التي يحصل عليها كل حزب ستكون أ : ب : $\frac{1}{p^3}$. أى أن نسبة الأصوات تضرب فى نفسها ثلاث مرات لنصل إلى عدد المقاعد التي ينالها كل حزب .

فإذا حصل أحد الحزبين على $\frac{2}{3}$ الأصوات التي أعطيت صحيحة ، وحصل الحزب الأخر على $\frac{1}{3}$ من هذه الأصوات ، فإن نسبة المقاعد فى البرلمان بين الحزبين لن تكون ٣ : ٢ بل ستكون ٢٧ إلى ٨ (٢) .

ويشير هوريو إلى أن قانون التكميب ، وإن كان يتسم بالدقة فى حساب توزيع المقاعد على نحو تقريبي ، فإنه قد يؤدي فى بعض الأحيان إلى نتائج عكسية كما حدث فى انتخابات عامى ١٩٥١ و ١٩٧٤ فى إنجلترا . حيث حصل حزب المحافظين فى الانتخابات الأولى على عدد من مقاعد البرلمان أكبر من العدد الذى استأشربه حزب العمال ، رغم أن عدد الأصوات التي نالها الحزب الأول أقل من تلك التي حصل عليها الحزب الثانى . إذ خصص لحزب المحافظين ٥١٣٦٪ من عدد المقاعد رغم حصوله على ٤٦٩٦٪ من عدد الأصوات أى بمعدل ١٪ أقل من عدد الأصوات التي حصل عليها حزب العمال .

(١) Andre HAURIUO, op.cit., p. 386; Jacques CADART, op.cit., p. 230, Andre HAURIUO, op.cit., p. cit., p. 386.

(٢) وهو الناتج من العملية الحسابية التالية : $٢٧ = ٣ \times ٣ \times ٣$ ، $٨ = ٢ \times ٢ \times ٢$

وفى الانتخابات الثانية التى أجريت فى فبراير ١٩٧٤ حصل حزب العمال على عدد ٣٠١ مقعد رغم أن الأصوات التى حصل عليها تمثل ٣٧,٢% من جملة الأصوات الصحيحة للناخبين ، بينما حصل حزب المحافظين على ٢٩٦ مقعد رغم أن الأصوات التى فاز بها تمثل ٣٨,١% من جملة الأصوات الصحيحة . (١)

ويرجع السبب فى فوز المحافظين إلى :-

- ١ - تقسيم الدوائر على نحو غير متساو .
- ٢ - حصول حزب العمال على أغلبية قوية فى بعض الدوائر للفوز بمقعد واحد فى كل منها ، فى حين فاز المحافظون فى أكثرية المناطق (٢) .

على أى حال ، فإن هذا الإستثناء لم يخل بالقانون الرياضى ، الذى ساد تطبيقه فى أغلبية الانتخابات ، وبصدقه فى التعبير عن ظاهرة تضخيم تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية . تلك الظاهرة التى كانت سببا فى وصف نظام الانتخاب الفردى على دور واحد بأنه يتضمن قدرا كبيرا من عدم العدالة ، وإن كان ذلك مقبولا ، كما سنرى ، لدى الأحزاب البريطانية لأن كلا منها يأمل فى أن يأتى دوره ويفوز بمقتضى هذا القانون .

المطلب الثانى

النموذج البريطانى

كمثال لنظام الانتخاب الفردى على دور واحد

إذا كانت الديمقراطية فى الدول الغربية تعتمد بصفة أصلية على الانتخابات الحرة القائمة على التنافس ، فإنه يبدو - كما يقول

André HAURIUO, op.cit., p. 387

(١) راجع فى ذلك :

(٢) ويشير جاك كادار إلى أنه إذا كانت الانتخابات الثلاثة الأخرى التى تمت فى أعوام ١٩٢٣ و١٩٢٩ و١٩٧٤ لم يصدق بشأنها ذلك القانون الرياضى حيث لم يحصل أى من الأحزاب على أغلبية المقاعد بالمجلس، فإن ذلك لم يكن يرجع إلى نظام الانتخاب بقدر ما كان يرجع إلى أزمة فى نظام الحزبين ذاته.

Jacques CADART, op.cit., p. 231.

الأستاذ هوريو (١) - أن دور الإنتخابات فى انجلترا دور نسبى ومحدود إذا ما قورنت بغيرها من الدول خاصة الولايات المتحدة . وترجع نسبة دور الإنتخابات فى انجلترا إلى أنها لا تلعب دورا كبيرا فى تشكيل التنظيمات السياسية على المستوى الداخلى .

فمن ناحية لا يكون للإنتخابات دور تلعبه فى اختيار رئيس الدولة ، لكونه عاملا ملكيا وراثيا un monarque hereditaire ، ومن ناحية أخرى لا تلعب الإنتخابات دورا كاملا فى شأن اختيار أعضاء الجهاز السياسى ، أعنى المجالس النيابية . ذلك أن أحد المجلسين ، وهو مجلس اللوردات ، يتألف من أعضاء وراثيين des membres hereditaires ، وأعضاء معينين لمدى الحياة membres a vis . وينحصر دور هيئة الناخبين - بإستثناء المحليات - فى اختيار أعضاء مجلس العموم (٢) .

ويعد نظام الإنتخابات الفردى بالأغلبية على دور واحد سمة من سمات النظام السياسى الإنجليزى . فما من باحث يتعرض لدراسة هذا النظام إلا وأقرنه بالإشارة إلى موطن تطبيقه والبلد الأم له " بريطانيا العظمى " .

Andre HAURIUO, op.cit., p. 381.

(١) على أن ذلك لا يعنى التقليل من شأن العملية الإنتخابية فى انجلترا . ذلك أن الإنتخاب يتجاوز مدوله هناك هدف تعيين النواب إلى هدف آخر أعم وهو ابداء الشعب الإنجليزى لرأيه - من الناحية العملية - فى تحديد السياسة التى يجب اتباعها خلال الحقبة التشريعية وتسليم السلطة لحزب معين واختيار الوزير الأول والحكومة ، بل أنه يمكن القول بأن الإنتخابات العامة فى انجلترا لا تمثل فقط محرك الحياة السياسية ، بل تحدد بصورة حقيقية ولفترة معينة - أربع أو خمس سنوات - لون الحياة السياسية فى البلاد .

Andre HAURIUO, op.cit., p. 382.

عناصر النظام الإبتخابى فى انجلترا :
تجمل عناصر النظام الإبتخابى فى انجلترا فى نقاط ثلاث :
الأولى : أن الإقتراع فى انجلترا يجرى فى دوائر صغيرة ،
ويخصص لكل دائرة منها مقعد نيابى واحد (١) .

الثانية : أن المرشح يفوز فى المعركة الإبتخابية بحصوله
على أغلبية الأصوات ، أيا كان قدر هذا العدد ، أى دون اشتراط حصول
المرشح على أغلبية من الأصوات تفوق ما حصل عليه بقيمة
المرشحين مجتمعين فى الدائرة (٢) .

فلو افترضنا أن دائرة ما كان بها ثلاثة مرشحين ، وحصل حزب
المحافظين على ٩٠٠٠ صوت ، وحصل مرشح الحزب الليبرالى على
٨٠٠٠ صوت ، وحصل مرشح حزب العمل على ٧٠٠٠ صوت ، فإن مرشح
حزب المحافظين هو الذى يفوز بمقعد المجلس ، رغم عدم حصوله على
أغلبية تفوق ما حصل عليه مرشحا الحزب الليبرالى والعمال مجتمعين

الثالثة : يفوز المرشح بالتزكية فى الحالة التى لا يتقدم
فيها مرشحون آخرون فى ذات الدائرة ، ودون حاجة لإجراء انتخابات
فيها (٣) .

لقد اعتمدت انجلترا هذا النظام الإبتخابى مطبقة اياه منذ القرن
الثالث عشر . ويبرر الفقه سيادة هذا النظام ، واصرار الشعب

Andre HAURIU, op.cit., p. 384.

(١)

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 555;

(٢)

Jean GICQUEL, op.cit., p. 237;

Andre HAURIU, op.cit., p. 384.

(٣) ويشير الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم إلى أنه قد وصل
عدد الأعضاء الذين خلوا مجلس العموم لعدم وجود منافسين لهم فى الدائرة
فى انتخابات ١٩٢٤ : ٦٩ عضوا . (مرجعهم سالف الذكر ، ص ٢٢٦) .

الإنجليزى على التمسك به ، يكون عملية الإقتراع لإختيار الممثلين فى البرلمان تعتبر بمثابة نوع من السخرة *comme un corvee* . يجب الإنتهاء والتخلص منها فى أقرب وقت وبأسرع ما يمكن (١) وكما أن نظام الإنتخاب القائم على أساس الأغلبية النسبية أو أكثرية الأصوات أتاح تجنب الدورة الثانية فى الإنتخابات (٢) . فضلا عن تمسك الإنجليز بهذا النظام تمشيا مع التراث *Gout de la tradition* والتقاليد الإنجليزية ولما يتمتع به - فى نظرهم - من مزايا كبيرة (٣) .

الإنتخاب الفردى على دور واحد فى بريطانيا وسيادة نظام الحزبين :

ان نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد قد ساعد على الإحتفاظ بقسمة الرأى العام الإنجليزى إلى حزبين ، أى أنه أدى إلى سيادة نظام الحزبين السياسيين *Two party system* و(٤) . فلم تعرف انجلترا منذ القرن السابع عشر - عدا فترات وجيزة من عام ١٩٠٦ - إلى عام ١٩٣٥ - سوى هذا النظام (نظام الحزبين) ، إذ خلف حزب المحافظين حزب التورى *Tories* وخلف حزب الأحرار أو الحزب الليبرالى حزب الويج *Whigs* . وظل هذان الحزبان يسيطران على النظام السياسى الإنجليزى حتى عام ١٩٠٠ ، ثم خلف ، بعد ذلك ، حزب العمال حزب الأحرار ، فقيت الثنائية حتى اليوم ممثلة فى حزب المحافظين وحزب العمال .

Andre HAURIOU, op.cit., p. 384.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 384.

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 555.

Jean GICQUEL, op.cit., p. 237;

Andre HAURIOU, op.cit., p. 384.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 385.

(١)

(٢)

(٣)

(٤)

ساريا نحو الزوال - لا يعنى انتهاء وزوال الحزبية الثنائية فى انجلترا ، ذلك أن الشعب الإنجليزى ، وان كان يعتبر حزب الأحرار حزبا سياسيا، لا يرى فيه على الاطلاق حزب حكم " On constitute aux yeux des Britanniques un partipolitique certe, mais non un parti de gouvernement " (١) فهذا الحزب ما زال عاجزا عن الوصول لسلطة الحكم أو الحصول على أكثرية تسمح له بمنافسة الحزبين الكبيرين ، المحافظين والعمال .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن الاختلافات التى وجدت فى اسكتلندا وويلز وايرلندا الشمالية قد أدت إلى ظهور أحزاب اقليمية فى انجلترا كان من شأنها خلق الاضطراب فى نظام الحزبين ووضحت آثاره فى انتخابات ٢٨ فبراير ١٩٧٤ وفى انتخابات ١٠ أكتوبر من ذات العام (٢) .

= ١٩٥٩ على ٥٠٩٪ من الأصوات . وفى عام ١٩٦٤ على ١١٧٪ من الأصوات وفى عام ١٩٦٦ لم يحصل على أكثر من ٨٥٪ من الأصوات وفى عام ١٩٧٠ على ٧٤٪ من الأصوات . أما فى السبعينيات فقد حصل نفس الحزب فى عام ١٩٧٤ على ١٩٣٪ من الأصوات .

Andre HAURIUO, op.cit., p. 392.

Jacques CADART, op.cit., p. 231.

Andre HAURIUO, op.cit., p. 392.

(١) وقد حصل الحزب الاسكتلندى على ٧ مقاعد فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ و ١١ مقعدا فى انتخابات أكتوبر من ذات العام ، كما حصل حزب ويلز على مقعدين فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ وثلاثة فى انتخابات أكتوبر من ذات العام . وتمكنت الأحزاب الايرلندية من الحصول على ١١ مقعدا للإتحاديين البروتستانت ومقعدا واحدا للكاثوليك المعتدلين فى انتخابات فبراير ١٩٧٤ . كما حصلت على عشرة مقاعد للإتحاد بين البروتستانت ومقعدين للإشراكيين المستقلين الكاثوليك فى انتخابات أكتوبر ١٩٧٤ . وقد حصلت الأحزاب الاقليمية على هذه المقاعد البرلمانية نتيجة حصولها على أكثر من ٦ ٪ من مجموع أصوات الناخبين .

Jacques CADART, op.cit., p. 231.

حقيقة أدت هاتان الظاهرتان - ظاهرة تجديد الحزب الليبرالى نفسه وظاهرة انشاء الأحزاب الاقليمية - إلى اهتزاز واضطراب فى القواعد والتقاليد التى ألفتها انجلترا بشأن الانتخابات ، إذ لم يحصل الحزبان الكبيران فى الانتخابات التى أجريت فى فبراير وأكتوبر عام ١٩٧٤ على نسبة الـ ٩٠٪ من الأصوات (١) ، التى اعتادا الحصول عليها ، إلا أن هاتين الظاهرتين لا تمثلان فى نظر الفقه الدستورى سوى شذوذا على القواعد والتقاليد الإنتخابية الانجليزية . فهما مجرد استثناءان لا يهدمان على الإطلاق نظام الحزبين السياسيين الذى ما زال سائدا فى بريطانيا . ويرجع السبب فى ظهور هذين الاستثناءين إلى عوامل خارجية ، كعدم التجانس الكافى للشعب الانجليزى فى هذه الفترات (٢) ، ووجود مظاهر الانقسام والانشقاق فى صفوف بعض الأحزاب (٣) . .

القاعدة اذن هى سيادة نظام الحزبين ، وستظل هذه القاعدة سارية طالما احتفظ الانجليز بنظام الانتخاب بالأغلبية على دور واحد . فهذا النظام يحول ، فى نظر الفقه ، دون ظهور أحزاب أخرى منافسة بجانب الحزبين الكبيرين . وهو ما يدل عليه خيبة الأمل التى أصابت أحزاب اليسار ، وبخاصة الحزب الشيوعى ذى الدور المتضائل (٤) .

(١) Jacques CADART, op.cit., p. 231.

وراجع الدكتورة سعاد الشرقاوى ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ .
(٢) Jacques CADART, op.cit., pp. 229, 231.

(٣) يشير اندريه هوريو إلى أن الليبراليين قد زالوا من الحياة السياسية يوم أن ارتضوا أن يجابهوا انتخابات عام ١٩٢٢ منقسمين وبالرغم من ضغط العمال كان بإمكانهم أن يقاوموا مدة أطول .

Andre HAURIUO, op.cit., p. 392.

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(٤)

وأنظر أيضا : الدكتورة سعاد الشرقاوى ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ .

المطلب الثالث تقدير نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد

إذا كان لنظام الانتخاب الفردى على دور واحد عدة مزايا يشيد بها الفقه الدستورى ، فإن له أيضا بعض العيوب التى تحسب عليه

المزايا التى يتسم بها نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد :

يجمل فقه القانون الدستورى ورجال السياسة مزايا هذا النظام فيما يلى :

(١) الا استقرار الحكومى :

ان نظام الانتخاب الانجليزى ، بإعتماده نظام الثنائية الحزبية ، لا يعمل فقط على تكوين أغلبية برلمانية ، بل يؤدى أيضا إلى تحقيق الاستقرار الحكومى . فطالما أن أعضاء " الكابنت " هم أعضاء فى اللجنة العليا للحزب ، الذى يملك الأكثرية فى مجلس العموم ، فإن الحكومة تبقى ما بقى المجلس (١) الأمر الذى يوفر مناخا ملائما للإستقرار الحكومى ويعمل على تفضى الأزمات السياسية .

(٢) سهولة العملية الإنتخابية بالنسبة للناخب :

كما يتميز هذا النظام بأنه يتيح معركة واضحة un combat clair سهل فهمها للناخب : فالناخب ، حين يبدى رأيه فى الانتخاب ، يختار فى ذات الوقت أعضاء الحكومة ويختار البرنامج

Jean GICQUEL, op.cit., p. 238.
Andre HAURIOU, op.cit., p. 392.

(١)

الذى يفضله ، فهو يصوت لأعضاء الحزب الذى يستحسن برنامجه ويشعر بأن أعضاءه أهل لتولى سلطة الحكم (١) .

فنظام الانتخاب الانجليزى يمكن ، على هذا النحو ، هيئة الناخبين من اختيار اعضاء الحكومة بطريق أقرب للطريق المباشر .
فالثنائية الحزبية تجعل النظام البرلمانى أكثر ديمقراطية وتجنبه التردى فى منزلق النظام الاوليجارشى (٢) .

(٣) التقليل من حدة الصراعات السياسية :

كما يقال أن النظام الانتخابى الانجليزى يقلل من حدة الصراعات السياسية (٣) Des luttes politiques ، فعندما يتصارع حزبان فقط فى الانتخاب الفردى ذى الدورة الواحدة ، فإن نتائج الإنتخابات ستكون ، كما يقول هوريو ، رهنا بعدد قليل من الناخبين . وتفسير ذلك أنه يوجد بالنسبة لكل حزب من الحزبين ما يسمى بالمناطق أو الدوائر المأمونة des circonscriptions stable ، أو بصفة عامة ما يسمى جماعة الناخبين المأمونين une masse d'electeurs stable . ولكن يوجد أيضا ما يسمى بالناخبين المترددين des electeurs indecis ou flottants الذين يصوتون تارة لهذا الحزب وتارة للحزب الآخر . وهذه المجموعة من الناخبين لا يفترض فيهم بالضرورة أن يكونوا أكثر وضوحا عن سواهم ، انهم أقرب إلى دائرة المترددين . فهم يتأرجحون تارة بين اليمين وتارة بين اليسار ، ويوجدون دائما فى منطقة وسطى ، ويأمل كل حزب من الحزبيين الكبيرين فى الاقتراب

Jean GICQUEL, op.cit., p. 240.

(١)

Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

Andre HAURIU, op.cit., p. 392.

(٢)

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(٣)

الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتورة عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص

١٠٢

منهم واستمالتهم . ان هؤلاء المترددين سوف يكون لهم القول الفصل
فى رجحان حزب على حزب ، وفى اعطاء سلطة الحكم لمن يتمكن من
احتوائهم واستمالتهم (١) . .

ولذلك يرى اندريه هوريو - نتيجة وجود هذه التركيبة من
الناخبين - أنه لا يوجد - فى حقيقة الأمر ، فى بريطانيا حزب يمين
وحزب يسار ، بل يوجد حزب يمين وسط وحزب يسار وسط . (٢)

ويشير جاك كادار إلى أن التصارع بين الحزبين الكبيرين على
احتواء الناخبين المترددين - ويطلق عليهم جماعة المعتدلين غير
المتطرفين أو الوسط les electeurs centristes ، يدفع
الأحزاب إلى وضع برامج واقعية ومعتدلة des programmes
utopiques, irrealisables إلى أقصى حد وتعتبر ظاهرة

(١) ولذلك يذكر أن مولوتوف قد قال يوما لأرنست بيفين : أن المزج فى
انتخاباتكم الحرة هو عدم الوثوق من نتائجها :

L'inconvenient de vos elections libres c'est qu'on ne peut jamais etre sur
de leur resultat".

وقد علق هوريو على هذه العبارة قائلا أن هذه الملاحظة تحمل فى حقيقتها
قسما من الحقيقة . ففى بريطانيا - شأنها فى ذلك شأن غيرها من
الديمقراطيات الغربية - يعود أمر البت فى الانتخابات إلى طائفة
المترددين وأن النتائج تكون دائما غير مؤكدة .

V.A. FONTAINE: "La democraties sans la majorite. Le Monde, No.
7-Mars 1974, cite par: Andre Hauriou, op.cit., p. 388, No. 18.

"Il n'y a pas au Royaume unit un parti de droite et un parti de
gaurche, mais bien un parti du centre-droite et un parti du
centre-gauche".

Andre HAURIU, op.cit., p. 388.

(٢)

تنافس الأحزاب على أصوات الوسط أهم سمة من سمات النظام الانتخابى الانجليزى (١) .

عيوب نظام الانتخاب الفردى على دور واحد :
على أنه بالرغم من المزايا الواضحة التى يتسم بها النظام الإنجليزى ، فقد رأى فيه الفقه بعض العيوب والمثالب :

١ - فقد قيل أن هذا النظام ، رغم ما يتمتع به من بساطة ، يتضمن قدرا كبيرا من عدم العدالة (٢) . *une assez forte d'injustice* وهو ما يؤدى إليه بطبيعة الحال نظام الحزبين الكبيرين ، ويتبدى هذا النظم بالنسبة للأحزاب التى لا تأتى فى المرتبة الأولى أو الثانية ، أى بالنسبة لأحزاب الأقلية (٣) .

على أن هذا العيب (عدم العدالة) لم يكن دائما موضع كراهية أو اعتراض من جانب الأحزاب الصغيرة ، حيث يأمل كل حزب فى الحصول على تفوق يزيل عنه جزء من الظلم السياسى .

٢ - وقد قيل أيضا أن النظام الانتخابى فى بريطانيا يعيبه ما يعيب نظام ثنائية الأحزاب . إذ يشكل ، من وجهة النظر السياسية ، " نظاما بدائيا " لتمثيل الرأى العام . ففى بلد كبريطانيا ، وهى البلد الموثوق فى زعمائها السياسيين ، لا يبرز فيها سوى تياران

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(١)

Jean GICQUEL, op.cit., p. 240.

والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ ، وانظر بصفة عامة : الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٤ .

Andre HAURIUO, op.cit., pp. 387 et 393.

(٢)

(٣) وقد حصل الحزب الليبرالى على ٩ مقاعد مقابل ٣ مليون صوت فأكثر عام ١٩٦٤ ، كذلك لم يحصل إلا على ٦ مقاعد لقاء مليونين فأكثر من الأصوات عام ١٩٧٠ .

Andre HAURIUO, op.cit., p. 393.

فى الرأى وهما رأيا الحزبين الكبيرين . الأمر الذى يترتب عليه
حجب فرص الأحزاب الأخرى فى الإعلان عن نفسها (١) .

على أن العيوب السابقة - كما يقول هوريو - قل أن يشعر بها
الشعب الانجليزى ، لأن مزايا النظام الانتخابى ونظام الثنائية
الحزبية راسخة فى الوجدان الوطنى لهذا الشعب . فالشعب الانجليزى
يشعر بوجوده ويحقق ذاتيته عبر الحزبين اللذين يتوليان أمر
سياسته ، وذلك من خلال احساسه بما يجمعه وما يفرقه . هذا
الإحساس يعد أساس نجاح نظام الثنائية ويقائه منذ ثمانية قرون أو
يزيد .

ان التجانس السياسى للأمة أو للشعب الانجليزى
L'homogenite politique de la nation هو أساس
استقامة عود نظامها الانتخابى وما يترتب عليه ذلك النظام من وجود
الثنائية الحزبية . هذا التجانس الذى يعين ويسهل حلول التسوية
التي لا تتناول فى الغالب سوى القضايا الثانوية (٢) .

وفى تمسك الانجليز بنظام الثنائية الحزبية ، يقول الأستاذان
Mabileau et M. Merie أن الانجليز واقعيون فى السياسة لا
يعلقون أهمية إلا على التجربة . فهم متعلقون بنظام الحزبية ، لأنه
أظهر جدواه ويؤمن منذ أمد طويل الإستقرار الحكومى . وهم لا يعنون
أبدا بالمناقشات الايدلوجية ويستبعدون من حياتهم السياسية
عقلية النظام . وقد فهمت الأحزاب هذا الواقع فلم تتمسك بالمبادئ
النظرية والمواقف الايدلوجية بقدر ما صبت نشاطها فى مفهوم
واقعى للتوصل إلى السلطة والتمرس بها . وقد علمتهم التجربة
أيضا أن الاعتدال هو الوسيلة الأسلم للحكم ، وهو ما يفسر ذكاء

Andre HAURIUO, op.cit., p. 393. .

(١)

Andre HAURIUO, op.cit., p. 393.

(٢)

اللعبة السياسية البريطانية ، أى ما يطلق عليه الكتاب الانجليز بعقريّة التسوية . أما التطرف فلا أثر له فى الحياة السياسية حيث تحترم الأحزاب اللعبة الديمقراطية فى جو تبقى فيه المنافسات والخصومات متوافقة ولا تعرض على الاطلاق نظام الحكم أو الانسجام الوطنى للخطر (١) .

وإذا كانت بريطانيا تعتبر البلد الأم الذى يطبق نظام الانتخاب الفردى على دور واحد ، فإن هذا الأسلوب قد تم تطبيقه - وما زال حتى اليوم - فى دول أخرى كثيرة كالولايات المتحدة الأمريكية ودول الكومنولث (٢) .

(١) P. Mabileau et M. Merie: Les parties politiques en Grand-Bretagne
Coll que sais-je? No. 1174, P.U.F. 1972-2.

مشار إليهما فى مؤلف الدكتورة نبيلة عبد الحليم ، المرجع السابق ، ص ١٠٧
Andre HAURIOU, op.cit., p. 313. (٢)

المبحث الثانى نظام الانتخاب الفردى على دورين (La scrutin uninominal a deux tours)

على غرار عرضنا لدراسة نظام الانتخاب الفردى على دور واحد ،
سنعرض لدراسة نظام الانتخاب الفردى على دورين ، فبين مضمونه
ثم لنظام الانتخاب الفرنسى كنموذج لتطبيقه
وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين متتاليين :
المطلب الأول : فى مضمون نظام الانتخاب الفردى على دورين .
المطلب الثانى : النموذج الفرنسى كمثال لنظام الانتخاب
الفردى على دورين .

المطلب الأول مضمون نظام الانتخاب الفردى على دورين

إذا كان نظام الانتخاب الفردى على دور واحد من شأنه انتهاء
عملية الانتخاب وتحديد الفائز من الدور الأول ، فإن نظام الانتخاب
الفردى على دورين قد لا ينهى العملية الانتخابية منذ الدور الأول ،
بل قد يتطلب الأمر إجراء الانتخابات مرة ثانية . أى أن هذا النظام قد
يقتضى إعادة الانتخابات لتحديد الفائز بمقعد النيابة فى الدائرة

على أنه إذا كان هذا النظام قد يقتضى إجراء الاعادة فى
الانتخابات ، فإن الأغلبية التى ينبغى الحصول عليها لتعيين
الفائز تختلف فى الدور الأول عنها فى دور الاعادة .

اشتراط الحصول على الأغلبية المطلقة فى الدور الأول :
يتطلب نظام الانتخاب الفردى على دورين حصول المرشح فى
الدول الأول ، للفوز بمقعد النيابة ، على نسبة الأغلبية المطلقة
لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة . بمعنى أنه يجب
أن يحصل على مجموع من الأصوات يفوق الأصوات التى حصل عليها
بقية المرشحين مجتمعين (١) . أى على نسبة تفوق الخمسين فى
المائة من عدد أصوات الناخبين فى الدائرة . فإذا حصل أحدهم على
هذه النسبة اعتبر فائزا وانتهت الانتخابات فى الدور الأول .

ولذلك سمي نظام الانتخاب الفردى على دورين بنظام الانتخاب
بالأغلبية المطلقة La systeme de la majorite absolue

الاكتفاء بالأغلبية النسبية فى دور الاعادة :

قد لا يحصل أحد المرشحين فى الدائرة فى الدور الأول على
نسبة الأغلبية المطلقة المطلوب الحصول عليها للفوز بمقعد النيابة ،
وهنا يتحتم اعادة الانتخابات مرة ثانية بين المرشحين بشروط خاصة
- وفقا للتنظيم الذى يستحسنه المشرع فى كل دولة . وغالبا ما
تجرى الانتخابات بين المرشحين الأول والثانى وذلك حسب ترتيب
المرشحين تنازليا تبعا لنسبة ما حصل عليه كل منهما من الأصوات
الصحيحة ، ويستبعد بقية المرشحين من دخول انتخابات الاعادة .

وفى دور الاعادة لا يتم تحديد نتيجة الانتخابات وتحديد
الفائز وفقا لنظام الأغلبية المطلقة ، التى اتبعت فى الدور الأول ،

Claude Leclerq, op.cit., p. 129.

Andre HAURIUO, op.cit., p. 302.

وقد أبان مورير عن المقصود بالأغلبية المطلقة بأنها :

"La moitie plus un des suffrages exprimes" op.cit., p. 362.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114.

وأنظر أيضا :

وإلا كان احتمال الاعادة مرات أخرى قائما وواردا ، بل يكفى لتحديد الفائز حصوله على الأغلبية النسبية . فمن يحصل من المرشحين على أعلى نسبة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة يعتبر فائزا (١) .

فعلى سبيل المثال لو كان هناك ثلاثة مرشحين وحصل المرشح الأول على ٣٠٠٠ صوت وحصل المرشح الثانى على ١٥٠٠ وحصل المرشح الثالث على ١٠٠٠ صوت ، فإن المرشح الأول هو الذى يعتبر فائزا من الدور الأول ، لأنه يكون قد حصل على أكثر من نصف عدد الأصوات التى اعطيت صحيحة أى على الأغلبية المطلقة . فهذا المرشح قد حصل على مجموع من الأصوات يفوق فى مجموعه ما حصل عليه بقية المرشحين مجتمعين .على أنه إذا لم يحصل أحد من المرشحين الثلاثة على الأغلبية المطلقة من الأصوات ، بأن المرشح الأول على ٢٥٠٠ ، وحصل المرشح الثانى على ٢٠٠٠ صوت ، وحصل المرشح الثالث على ١٠٠٠ صوت ، اعيدت الانتخابات بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر نسبة من الأصوات أى بين الأول والثانى . وفى هذه الحالة يكفى لاعلان فوز المرشح فى الانتخاب ، حصوله على الأغلبية النسبية أى على أكبر عدد من الأصوات .

ونشير الأستاذ ديفيرجيه إلى أنه قد يحدث أن يكون الانتخاب على أكثر من دورين أى على ثلاثة أدوار ، إذ قد يتطلب قانون الانتخاب لفوز المرشح حصوله على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فى الدور الأول والدور الثانى . فإذا لم يحصل المرشح على هذه النسبة اعيدت الانتخابات للمرة الثالثة ، وفى هذه الحالة يكتفى بحصول المرشح الفائز على الأغلبية النسبية (٢) .

Georges VEDEL, op.cit., p. 148.

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

Ma urice DÜVERGER, op.cit., p. 114.

(١)

(٢)

على هذا النحو يمكن القول - كقاعدة عامة - ان نظام الانتخاب الفردى على دورين يتطلب حصول المرشح ، حتى يعد فائزا ، على الأغلبية المطلقة فى الدول الأول أو حصوله على الأغلبية النسبية فى دور الاعادة (١) .

الانتخاب الفردى على دورين ونظام تعدد الأحزاب السياسية :

إذا كان نظام الانتخاب الفردى على دور واحد قد أدى إلى نظام الحزبين الكبيرين ، فإن نظام الانتخاب الفردى على دورين يؤدي إلى سيادة نظام التعددية الحزبية Multi partisme (٢) . .

ويأخذ تعدد الأحزاب الذى يأتى ثمرة الانتخاب الفردى على دورين أحد شكلين : فإما أن يظهر فى شكل تعدد معتدل حيث تتكتل الأحزاب وتتحالف كما حدث فى عهد الجمهورية الثالثة وفى عهد الجمهورية الخامسة الفرنسية منذ عام ١٩٦٢ حيث وجدت محاولات للتكتل فى جبهتين الأولى يمينية والأخرى يسارية . واما أن يظهر فى شكل تعدد كامل وتام حيث ترفض هذه الأحزاب التكتل والتحالف وتعمل كل منها فى استقلال عن الأخرى (٣) .

Pierre PACTET, op.cit., p. 61.

(١)

Jacques CADART, op.cit., p. 227.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 114;

(٢)

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٣٨ .

(٣) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ص ١٠٥ ، ومولفها : النظم السياسية فى العالم المعاصر ، الجزء الأول ، ١٩٨٢ ، ص ٢٢٧ .

على هذا النحو يمكن القول بأن نظام الانتخاب الفردى على دورين يكون أكثر حيادا من نظام الانتخاب الفردى على دور واحد . ذلك أنه يتعايش بسهولة ويسر مع وجود الأحزاب المختلفة . فهو يسمح بالتعدد غير المنتظم للأحزاب ، كما يسمح بتعدد الأحزاب وتجمعها فى قطبين كبيرين ، وهو ما قد يؤدي فى كثير من الحالات إلى مولد نظام الحزبين . على أى حال ، فإنه بترتب على التعدد الحزبى ، الذى هو ثمرة نظام الانتخاب الفردى على دورين ، تكوين أغليات واضحة وبسيطة يتم تشكيلها من الأحزاب المختلفة (١) .

على أنه إذا كانت النتيجة المعتادة والمتواترة لنظام الانتخاب الفردى على دورين هى تعدد الأحزاب السياسية ، فإن هذه النتيجة ليست بالنتيجة الحتمية . إذ قد يؤدي هذا النظام إلى نظام الحزبين السياسيين أو نظام شبيه بنظام الحزبين un quasi binartisme وهو ما حدث فى بلجيكا ابان القرن التاسع عشر . (٢)

من التصويت غير المجدى فى الدور الأول إلى التصويت المجدى فى الدور الثانى :

إذا كانت قاعدة التصويت المجدى هى القاعدة النفسية التى تحكم هيئة الناخبين فى نظام الانتخاب الفردى على دور واحد ، فإن هذه القاعدة لا تحكم هيئة الناخبين فى نظام الانتخاب الفردى على دورين إلا فى الدور الثانى . فهذا النظام يعطى الناخب حرية كبيرة فى شأن الاختيار فى الدور الأول . والناخب يقبل على التصويت واحتمال الاعادة شبه مؤكد فى ذهنه ازاء تعدد المرشحين وكثرتهم ووجوب حصول المرشح على الأغلبية المطلقة للفوز فى الدور الأول .

(١) الدكتورورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ - ١٠٥ .

(٢)

Jacques CADART, op.cit., p. 233.

ولذلك لا تلعب قاعدة التصويت المجدى دورها فى سلوكيات الناخبين ، فتكون أصواتهم شبه مشتتة نتيجة توزيعها على مرشحي الأحزاب ، الكثيرة .

أما فى الدور الثانى ، فحيث ويقل عدد المرشحين ويقل تبعاً لذلك عدد الأحزاب المشتركة فى الانتخابات ، فإن قاعدة التصويت المجدى ستلعب دوراً فى سلوكيات الناخبين . تلك القاعدة التى تجعل الناخب حريصاً على استبعاد المرشح السيئ ، فلا يصوت ومن ثم إلا للمرشح القوى الذى تزداد فرص نجاحه حتى ولو لم يكن ينال إعجاباً . فهذا النظام - كما يقول الفقه - يعطى الناخبين فرصة الاختيار بين عدد كبير من المرشحين فى الدور الأول ، بينما يؤدى إلى الاستبعاد فى الدور الثانى (١) . انهم ، اعنى الناخبين ، سيعملون على استبعاد المرشحين الأقل شعبية والأقل احتمالاً للفوز بمقاعد النيابة فى دور الاعادة .

ظاهرة تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية ،
ظاهرة عامة فى نظام الإنتخاب بالأغلبية على دور واحد أو
على دورين :

ان هذه الظاهرة نتيجة ملازمة لنظام الإنتخاب الفردى سواء على دور واحد أو على دورين . فالأغلبية فى النظامين تكون مكبرة ومبالغا فيها ، وهى بهذا الشكل يكون لها نفس الأهمية ونفس الطبيعة فى كلا النظامين *la meme importance et la meme nature* .

(١) Au premier tour on choisit, au deuxieme tour on elimine.
Jacques CADART, op.cit., p. 232.

ويشير الفقه الفرنسي إلى أنه من الصعب في ظل نظام الانتخاب الفردي على دورين - السائد في فرنسا - صياغة قوانين رياضية كقانون التكعيب ، الذي سبق الحديث عنه في النظام البريطاني ، بسبب التعقيدات التي تترتب على تعدد الأحزاب والأوضاع المحلية والشخصية .

ولذلك يستطرد هذا الفقه قائلا : أن الانتخابات التشريعية الخمس التي أجريت في عهد الجمهورية الخامسة - رغم اختلاف كل منها - قد كشفت عن وجود هذه الظاهرة . فكان هناك تكبير لتمثيل الأغلبية وفي نفس الوقت تقليل لتمثيل الأقلية وذلك على نحو ملحوظ وواضح (١) .

المطلب الثاني النموذج الفرنسي كمثال لنظام الانتخاب الفردي على دورين

يشهدنا النظام الدستوري الفرنسي على اتباع فرنسا طوال حياتها الدستورية لنظام الانتخاب الفردي على دورين ، وذلك إذا ما استثنينا فترات انقطاع قصيرة من عام ١٩١٩ - وعام ١٩٢٤ ، ومن عام ١٩٤٥ - وعام ١٩٥٦ .

حقيقة ظهر في المناخ السياسي الفرنسي - ابان وضع دستور الجمهورية الخامسة - عدة اتجاهات كانت ترمى إلى العدول عن نظام الانتخاب الفردي على دورين واتباع نظام الانتخاب الفردي على دور واحد أو نظام التمثيل النسبي ، إلا أن هذه الخلافات ما لبثت أن

Jacques CADART, op.cit., p. 234.

(١) وانظر أيضا : الدكتور سعاد الشقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ و ١٠٦ .

توارت ازاء اصرار الجنرال ديغول وبعض القادة السياسيين على الاحتفاظ بنظام الانتخاب الفردى على دورين والابقاء عليه .

اختلاف الأحزاب السياسية حول الأسلوب الأمثل للإنتخاب فى دستور الجمهورية الخامسة :

ظهرت اتجاهات مختلفة ابان وضع دستور الجمهورية الخامسة بشأن النظام الواجب اتباعه من بين الأنظمة المختلفة للإنتخاب ، وانقسمت الآراء بين مفضل لنظام الانتخاب الفردى على دور واحد أو دورين ، وبين مفضل لنظام الانتخاب على أساس القوائم (١) .

فقد كان الأستاذ ميشيل ديبريه من أنصار الانتخاب الفردى على دور واحد ، وكان من المفضلين تطبيقه على النحو السائد فى بريطانيا . وقد أشار الأستاذ ديبريه فى تمسكه بتطبيق هذا النظام إلى أنه يضمن وجود أغلبية متماسكة ، وبالتالي يحقق نوعا من الإستقرار الوزارى . على النحو الذى يتسم به النظام فى بريطانيا . وقد شايح الأستاذ ديبريه ، فى تمسكه بهذا النظام - الاتحاد الجديد من أجل الجمهورية (U.N.R.)

أما الأحزاب الأخرى فقد وقفت من هذا النظام - الإنتخاب الفردى على دور واحد - موقفا عدائيا . فالشيوعيون كانوا - وما زالوا حتى الآن - من أنصار نظام الإنتخاب على أساس التمثيل النسبى . ولم تكن الحركة الشعبية للجمهورية (M.R.P.) أقل من الشيوعيين تمسكا بنظام التمثيل النسبى ، بل كانت أكثر ترحيبا وانتصارا له . أما الاشتراكيون (S.F.I.O) والراديكاليون فقد كانوا من أشد المتمسكين بنظام الإنتخاب الفردى على دورين والاحتفاظ به . وذلك تأسيسا على ما حققه هذا النظام ، وخاصة فى نظر الراديكاليين ، من نجاح لهم فى عهد الجمهورية الثالثة . أما المعتدلون

Jacques CADART, op.cit., p. 232.

(١)

(Les moderes) فكان يستوى عندهم الأخذ بنظام الانتخاب الفردى على دورين أو نظام التمثيل النسبى .

سيادة نظام الإ انتخاب الفردى على دورين :

على أن ما أرادته الأحزاب السياسية شئ وما أرادته الجنرال ديجول شئ آخر . فقد حسم أمر هذا الخلاف لصالح نظام الانتخاب الفردى القائم على الأ غلبية على دورين وذلك تأسيسا على أمرين :

الأول : لكى يبين استقلاليته عن الأحزاب السياسية .

الثانى : اعتياد الشعب الفرنسى على هذا النظام من الانتخاب، الأمر الذى لا يستدعى ابداله بنظام انتخابى آخر . لم يألفه الفرنسيون بعد (١) .

نطاق تطبيق نظام الإ انتخاب الفردى على دورين فى المجال التشريعى :

بجوار انتخاب شخص رئيس الدولة فى فرنسا ، يجد نظام الإ انتخاب الفردى على دورين مجال تطبيقه فى النطاق التشريعى بالنسبة لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية ، ويطبق جزئيا فيما يتعلق بإختيار أعضاء مجلس الشيوخ . إذ يتم انتخاب أعضاء هذا المجلس الأخير على أساس مختلط ، فيجرى الاختيار على أساس الإ انتخاب الفردى على دورين بالنسبة لأعضاء المحافظات التى خص القانون كلا منها بأربعة شيوخ فأقل ، وكذلك المقاطعات الفرنسية فيما وراء البحار ، ويجرى الإ انتخاب على أساس القوائم المغلقة المقرون بالتمثيل النسبى ، تبعا لقانون أكبر المتوسطات ، بالنسبة للمحافظات التى خصها القانون بخمسة شيوخ فأكثر .

Charles DEBBASCH-J. BOURDON-J.M. PONTIER-J.C. RICCI:La(١)
Ve. Republique, p. 218.

وعلى هذا النحو ، فإن مجال تطبيق نظام الانتخاب الفردى على دورين فى النطاق التشريعى ينحصر فى أعضاء الجمعية الوطنية وفى جزء من أعضاء مجلس الشيوخ بالنسبة لأعضاء المحافظات التى خصها القانون بأربعة شيوخ فأقل (١) .

تنظيم المشرع الفرنسى لنظام الانتخاب الفردى على دورين (٢) :

الدور الأول : شرط حصول المرشح على نسبة الأغلبية المطلقة فضلا عن حصوله على نسبة لا تقل عن ٢٥% من أصوات الناخبين فى الدائرة :

ان المشرع الفرنسى قد تطلب ، حتى يعتبر المرشح فائزا بالنسبة لإنتخابات الجمعية الوطنية وبعض أعضاء مجلس الشيوخ فى الدور الأول ، حصوله على الأغلبية المطلقة للأصوات التى اعطيت صحيحة ، فضلا عن حصوله على ربع أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة (٣) . ومن ثم فإن المرشح لا يعتبر فائزا ما لم يحصل على هذه النسبة الأخيرة ولو كان حاصله على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات . وهو ما نصت عليه المادة ١٢٦ من قانون الانتخاب لعام

Andre HAURIU, op.cit., p. 1023.

(١)

Debbassh-J. Bourdon-J.M.Pontier-J.C. Ricci : op.cit., p. 218.

(٢)

Andre et Francine Demichel: Droit electoral, 1973, p. 164 et suiv.; Pierre Pierre, op.cit., p. 60.

Andre Hauriou, op.cit., p. 1017.

Bernard Chantebout, op.cit., p. 611;

Andre Hauriou, op.cit., p. 1017

(٣)

Georges Burdeau, op.cit., p. 498;

Demichel, op.cit., p. 164.

١٩٦٦ بقولها : " على أنه لا يمكن انتخاب مرشح من الدور الأول إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة من عدد الأصوات التي تم الأدلاء بها ورابع عدد الناخبين المقيدين على الأقل " .

على هذا النحو يلزم لاعتبار المرشح فائزا فى الدور الأول وفقا لقانون الانتخاب الفرنسى أن يكون حاصلا على نسبة الأغلبية المطلقة ، أى على عدد من الأصوات يفوق فى مجموعها ما حصل عليه بقيمة المرشحين مجتمعين ، وأن يكون عدد الأصوات التى حصل عليها ممثلة على الأقل لربع أصوات الناخبين المقيدة اسماءهم بجدول الانتخاب بالدائرة .

الدور الثانى : الاكتفاء بالأغلبية النسبية :

يطلق الفقه الفرنسى على دور الإعادة بشأن المرشحين اذين لم يحصلوا على نسبة الأغلبية المطلقة فى الدور الأول (١) Ballotage ، وفى دور الإعادة يكتفى بحصول المرشح على الأكثرية النسبية La majorite relative . فيعد فائزا المرشح الذى يحصل على أكبر عدد من الأصوات التى اعطيت صحيحة أيا كان رقمه (٢) .

على أنه فى حالة تساوى المرشحين فى دور الإعادة ، فإن أكبر المرشحين سنا le plus age هو الذى يعد فائزا . وهذه القاعدة تعتبر كما يقول دى ميشيل من القواعد الانتخابية التقليدية والراسخة فى القانون الفرنسى (١) .

(١) Maurice Duverger, op.cit., p. 114.
Andre Hauricu, op.cit., p. 302.

ادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ٤٢٧ .
(٢) Bernard Chantebout, op.cit., p. 611.

Andre Hauriou, op.cit., p. 302 et 1017.
(٣) Art. L. 193 du Code.Electroal. Andre et Francine Demichel,

op.cit., p.165;
Andre Hauriou, op.cit . p. 1017.

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أنه ينذر من الناحية العملية أن يحصل المرشحون فى الدور الأول على نسبة الأغلبية المطلقة ، بينما يحصلون على هذه النسبة فى دور الإعادة أى فى الدور الثانى . ويرد هذه النتيجة غير الطبيعية إلى أمرين :

الأول : قلة عدد المرشحين فى الدور الثانى ، أى فى دور الإعادة

الثانى : يرجع إلى الحالة النفسية (السيكولوجية) للناخبين التى تجعلهم يصوبون أصواتهم نحو المرشحين الأكثر جدية ، والأكثر احتمالاً للنجاح (١) ، وذلك إعمالاً لقاعدة التصويت المجدى سالف الذكر .

ان الإنتخاب الفردى على دورين يعطى للناخبين كما قلنا فرصة الاختيار بين عدد كبير من المرشحين فى الدور الأول ، ويؤدى بهم إلى استبعاد المرشحين الأقل شعبية Les moins avantages من دور الإعادة (٢) حيث يكون لقاعدة التصويت المجدى أثر جد نشط فى هذا الدور .

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

(١)

حيث يقول :

" Les psychologie des electeurs, que concentrent leurs suffrages sur les candidats les plus serieux".

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

(٢)

وهنا يثور التساؤل عن الكيفية التي توصل بها المشرع الفرنسي فى قانون الإنتخاب إلى التقليل من عدد المرشحين فى الدور الثانى ، أى فى دور الإعادة .

القيود التى وضعها المشرع الفرنسى للحد من عدد المرشحين فى الدور الثانى :

ان المشرع الفرنسى قد وضع قيدين للوصول إلى هذه النتيجة : أولهما : هو منع قبول ترشيحات جديدة فى الدور الثانى . إذ يشترط فى المرشح فى دور الاعادة أن يكون قد اشترك فى الدور الأول للمعركة الانتخابية (١) .

Nul ne peut etre candidat au second tour s'il ne l'a deja ete au premier :

فلا يسمح لمرشح أن يشترك فى دور الاعادة ما لم يكن مرشحا فى الدور الأول . وهذا الحظر استحدثه المشرع الفرنسى فى عهد الجمهورية الخامسة ، ولم يكن موجودا فى عهد الجمهورية الثالثة حيث كان من الجائز تقديم ترشيحات جديدة ابتداء من الدور الثانى (٢)

Pierre PACTET, op.cit., p. 61.

Bernard CHANTEBOUT, op.cit., p. 611.

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

(١)

Andre HAURIOU, op.cit., p. 1017;

Charles DEBBASCH et des autres, La Ve. Republique, p. 222.

Demichel, op.cit., pp. 164-165.

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 49^e

(٢)

وتشير الدكتور سعاد الشرقاوى إلى أنه كان من شأن قبول ترشيحات جديدة فى عهد الجمهورية الثالثة أحداث اضطرابات فى نتائج الانتخابات .بمعنى أن الدور الأول لم يكن له تأثير حاسم على النتائج النهائية وهو ما أدى إلى تقليل أهمية الدور الأول . المرجع السابق ، ص ٩٠ .

ثانيهما : اشتراط حصول المرشحين فى الدول الأول على نسبة ١٢,٥% كحد أدنى من أصوات الناخبين المقيدى فى جداول الإنتخاب (١) . ويترتب على هذا القيد استبعاد المرشحين الذين لم يحصلوا على هذه النسبة بطريقة تلقائية فلا يحق لهم التقدم للدور الثانى (٢) .

ويشير الفقه إلى أن هذا القيد يراد به ابعاد الأحزاب الصغيرة من دخول الدور الثانى ، كما يهدف إلى جعل الترشيحات فى دور الاعادة مقصورة على مرشحين أقوىاء من أحزاب الأغلبية . ومن ثم فإن نظام الانتخاب على دورين يشجع الأحزاب الكبيرة ويعمل على تجميع الأحزاب وائتلافها بطريقة تضمن لها الفوز بمقاعد المجلس (٣) .

(١) وقد تقررت هذه النسبة بالقانون الصادر فى ٩ يوليو ١٩٧٦ والمعدل للمادة ١٦٢ من قانون الإنتخاب الصادر عام ١٩٦٦ . فقبل عام ١٩٦٧ كانت النسبة المطلوبة للإعادة هى ٥% من الأصوات ، وبعد عام ١٩٦٧ تطلب القانون ضرورة حصول المرشح على ١٠% من عدد أصوات الناخبين المقيدى بالجداول . ولما صدر القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل للقانون الانتخابى الصادر فى عام ١٩٦٦ رفع النسبة إلى ١٢,٥% من مجموع عدد الناخبين المقيدى بالجداول كما سبق القول . انظر :

Charles DEBBASCH et des autres, op.cit., p. 222;

Bernard CHANTEBEAU, op.cit., p. 612.

Jacques CADART, op.cit., p. 228.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 489.

الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٩١

(٢) على أنه فى الحالات التى لا يحصل فيها سوى عضو واحد على نسبة ١٢,٥% فإن الإعادة تجرى بينه وبين العضو الذى يليه والحاصل على أكبر عدد من الأصوات فى الدور الأول ، فإذا لم يحصل أحد على هذه النسبة فى الدور الأول ، فإن الاعادة تجرى بين المرشحين اللذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات فى الدور الأول

Charles Debbasch op.cit., p. 222.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 489.

(٣)

والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٩١ - ٩٢

على أى حال ، فإن نظام الانتخاب الفردى على دورين هو النظام الذى ألفه الناخبون الفرنسيون ويشعرون نحوه بإرتياح. رغم محاولات البعض فى عام ١٩٦٥ المطالبة بتطبيق نظام الانتخاب الفردى على دور واحد كما هو معمول به فى انجلترا (١) .

(١) ويشير الأستاذ اندريه هوريو إلى أن السيد روجيه فراى قد اعتقد بأن انتخاب الجمعية الوطنية الذى أجرى فى مارس ١٩٦٧ كان يمكن أن يتم على أساس الانتخاب الفردى على دور واحد بالشكل الذى يتم به الانتخاب فى انجلترا ، وذلك بهدف توجيه الجمعية الوطنية - من حيث تشكيلها - نحو الثنائية الحزبية بحيث يصبح اتحاد الجمهورية الجديدة U.N.R. المندمج بالاتحاد الديمقراطى للعمال U.D.T. هو أحد القطبين ، ويكون الحزب الشيوعى مشكلا للقطب الآخر .

La Monde No 2 Mars 1965, cite par: Andre HAURIUO, op.cit., p. 1017.

الفصل الثانى نظام الانتخاب بالقائمة

"Le Systeme de Scrutin de Liste"

مضمون نظام الانتخاب بالقائمة :

يقتضى نظام الانتخاب بالقائمة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة واسعة النطاق . ويقوم الناخبون ، فى كل دائرة ، بانتخاب عدد معين من النواب - وهو العدد الذى تحدده قوانين الانتخاب - لا نائب واحد كما هو الحال فى نظام الانتخاب الفردى . ويسمى هذا النظام بنظام الانتخاب بالقائمة ، لأن كل ناخب يكون عليه أن يقدم قائمة بأسماء العدد المطلوب انتخابه من المرشحين . كما يسمى هذا النظام أيضا بنظام الانتخاب المتعدد الأعضاء Scrutin Plurinominal نظرا لتعدد المرشحين المطلوب انتخابهم (١) .

ومناط التمييز بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة لا يكمن ، فقط ، فى عدد الأعضاء المطلوب تمثيلهم فى الدائرة (حيث يكون أمر الاختيار مقصودا فى نظام الانتخاب الفردى على نائب واحد ، ويكون الاختيار فى نظام الانتخاب بالقائمة شاملا لعدد من الأعضاء) ، بل يكمن ، أيضا ، فى مدى النطاق المحدد للدائرة a la dimension de cette circonscription حيث يوجب نظام الانتخاب الفردى تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية

Andre HAURIUO, op.cit., p. 301.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 152.

Georges VEDEL, op.cit., p. 148.

وانظر أيضا : الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ١٩٤٢ ص ٢٩٠ ، واندكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المريع السابق ، ص ٨١ ، الدكتور السيد صبرى ، المريع السابق ، ص ١٤٣ ، الدكتور محمد عطف البنبا ، المريع السابق ، ص ٣٧٦ .

صغيرة ومتساوية ، بينما يملئ نظام الانتخاب بالقائمة تقسيم الدولة إلى دوائر كبيرة (كالمحافظات) (١) .

ويؤدى تبني نظام الانتخاب بالقوائم إلى التقليل ، بطبيعة الحال ، من عدد الدوائر . فلا يتطابق عددها مع عدد النواب ، وذلك على عكس نظام الانتخاب الفردى الذى يتماثل فيه عدد الدوائر مع عدد النواب المطلوب تمثيلهم ما دام أن هذا النظام تقوم على تمثيل كل دائرة بنائب واحد لا أكثر .

ويشير موضوع الانتخاب بالقائمة عدة تساؤلات يتعلق بعضها بمدى الحرية التى يعطيها النظام الدستورى للناخب ازاء هذه القوائم، ويتعلق بعضها الآخر بمدى موقف النظام الدستورى والسياسى من مسألة التمثيل العادل لجميع الاتجاهات السياسية فى الدولة ، أى بمدى موقفه من نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى .

وإذا كان نظام الانتخاب القائم على أساس الأغلبية يتسم بالوضوح والبساطة ، فإن نظام التمثيل النسبى يتسم بالتعقيد من حيث توزيع المقاعد النيابية بصفة عامة ، وما يثيره موضوع توزيع البقايا منها على الأحزاب المتباينة من صعوبات جعلت بعض الدول تعزف عن تبني هذا النظام ، مفضلة نظام الانتخاب بالأغلبية

ولدراسة هذه الموضوعات سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

المبحث الأول : فى تقسيم القوائم تبعاً لمدى الحرية التى يتمتع بها الناخب .

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115:
Pierre PACTET, op.cit., p. 58.

(١)

المبحث الثانى : فى تقسيم القوائم تبعا لنظام الأغلبية
ونظام التمثيل النسبى .

المبحث الأول تقسيم القوائم الإنتخابية تبعا لمدى الحرية التى يتمتع بها الناخب

يشير موضوع الإنتخاب بالقائمة عدة مسائل تتعلق جميعا بمدى
الحرية التى يعطيها النظام الدستورى للناخب ازاء هذه القوائم .

فمن ناحية أولى ، يشير موضوع نظام الإنتخاب بالقائمة
التساؤل عما إذا كان الناخب ملزما بإختيار احدى القوائم التى
تقدمها الأحزاب بكامل مرشحها وكما هى ، أم أنه يملك حرية
استبعاد أو شطب اسم أو أكثر من الأسماء الواردة فى القائمة التى
يختارها .

ومن ناحية ثانية ، يثار التساؤل ، فى حالة الزام الناخب
بالتصويت لإحدى القوائم بجميع اسمائها ، عما إذا كان له امكانية
التعديل فى ترتيب الأسماء التى تتضمنها القائمة التى يختارها ،
أم أنه يكون ملزما بذات الترتيب الذى أعده الحزب للأسماء المدرجة
فيها .

ومن ناحية ثالثة ، فإنه يثار التساؤل ، فى حالة اعطاء الناخب
الحرية فى تعديل الأسماء الواردة فى القوائم ، عما إذا كان له الحق
فى وضع قائمة من عنده يمزج فيها بين الأسماء الواردة فى القوائم
المختلفة ، أى وضع قائمة يشكلها حسب هواه من بين القوائم
المقدمة وهو ما يطلو عليه اصطلاح Panachage (١) .

(١) انظر فى عرض هذه التساؤلات :

Andrd HAURIUO, op.cit., pp. 301, 302.

=

ويرى الأستاذ اندريه هوريو أن الاجابة على هذه التساؤلات ووضع الحلول لها يتوقف على رغبة النظام الدستوري إما فى تفضيل حرية الاختيار لدى الناخب فى اختيار النواب ، وإما فى الحفاظ على تماسك الأحزاب *la cohesion des partis politiques* و(١) ، وهو ما يعبر عنه البعض من الفقه المصرى " بأن حرية الناخب فى هذه الأمور ستكون دائما على حساب الأحزاب السياسية التى تقوم بإعداد القوائم على أساس من التنسيق بين الدوائر المختلفة، وتحقيقا لتماسك الحزبية واحكاما لنظامه " (٢)

على أى حال ، فقد ميز الفقه الدستوري بين صورتين أساسيتين للقوائم ، وذلك تبعا لمدى الحرية التى تخولها الأنظمة السياسية للناخب : الأولى تسمى بالقوائم المغلقة أو الجامدة ، والثانية تسمى بالقوائم مع المزج .

ولدراسة هذين النوعين من القوائم ، سوف نقسم هذا المبحث إلى
المطلبين التاليين :

- المطلب الأول : فى نظام القوائم المغلقة .
- المطلب الثانى : فى نظام القوائم مع المزج .

= والدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣
والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٤ .

Andre HOURIOU, op.cit., pp. 301 et 302. (١)

(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣ .

المطلب الأول
القوائم المغلقة
Scrutin de Liste Bloquee

يعنى نظام القوائم المغلقة أن يقوم الناخب بإختيار احدى القوائم الانتخابية المقدمة بكاملها (١) on doit voter pour la liste entiere ، وبجميع الأسماء الواردة فيها ، وذلك دون امكانية اجراء أى تعديل عليها . ففى هذا النظام يتوجب على الناخب أن يصوت لإحد القوائم المتزاحمة دون المساس بمضمونها (٢) .

وعليه ، فنظام القوائم المغلقة ، وان أعطى الناخب حرية الاختيار بين القوائم المقدمة يسلبه حرية التعديل فيها ، فلا يستطيع الناخب أن يجرى أى تعديل عليها حذفاً أو اضافة ، كما يسلبه أيضاً حرية اعادة ترتيب الأسماء الواردة فى هذه القوائم ، فيكون مقيدا بالترتيب الذى تجريه الأحزاب صاحبة القوائم (٣) .

ان هذا النوع من القوائم ، كما يقول الأستاذ جورج بوردو ، يشل أو يلغى كلية حرية الاختيار Paralyse la liberte de choix لدى الناخب ويجعله حبيس اطار قائمة الحزب الذى يفضله (٤) .

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

(١)

Andre HAURIOU, op.cit., p. 301.

(٢)

Georges BURDEAU, op.cit., p. 153.

Georges VEDEL, op.cit., p. 149.

وانظر أيضا : الدكتور ادمون رباط ، المرجع السابق ، ج ٢ ، ص ٤٢٩ ، الدكتور محسن خديل : النظم السياسية والدستور اللبناى ، المرجع السابق ، ص ٧٢٠ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.

(٣)

Georges BURDEAU, op.cit., p. 153.

(٤)

ويترنب على قيام الناخب ، في هذا النظام بالتصويت لقائمه
حزب معين ، بكل ما تتضمنها من أسماء دور مكانية الحذف أو
الإضافة نتيجة هامة مؤداها أن حصول هذه القائمه على عدد معين من
الأصوات يعنى فى ذات الوقت أن كل مرشح من القائمه يعتبر كأنه
قد حصل على ذات العدد من الأصوات التى حصل عليها كل مرشح من
زملائه فى القائمه (١) .

نظام القوائم المغلقة فى التطبيق :

وقد طبق نظام القوائم المغلقة فى فرنسا فى عهد الجمهورية
الرابعة بالنسبة لإنتخابات ١٩٤٥ وإنتخابات ١٩٤٦ وذلك بشأن
اختيار أعضاء الجمعيات التأسيسية (٢) . كما يتبع هذا النظام
حاليا بشأن اختيار بعض أعضاء مجلس الشيوخ ، وهو المجلس
الأعلى ، مع تطبيق قاعدة أكبر المتوسطات (٣) ، والتى سيأتى
شرحها ، بالنسبة للمحافظات التى يتم تمثيلها بأكثر من خمسة
شيوخ (٤) .

كما ساد هذا النظام أيضا فى تركيا وذلك فى الإنتخابات التى
اجريت فى الفترة ما بين عام ١٩٥٠ وعام ١٩٦٠ وذلك بعد وصول
الحزب الديمقراطى إلى الحكم وفوزه على الحزب الجمهورى (٥) .

(١) Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.

(٢) انظر فى نظام القوائم مع التفصيل

Georges VEDEL, op.cit., p. 149; Georges BURDEAU, op.cit., p. 153 et
suiv.; Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 575.

والدكتور ادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ٣٥

(٣) Charles DEBBASCH, op.cit., p. 228.

(٤) أما بالنسبة للمقاطعات التى يتم تمثيلها بعدد يقل عن خمسة شيوخ
، فإن الانتخاب يتم عن طريق الأغلبية المطلقة على دورين
انظر :

Andre HOURIOU, op.cit., p. 1023.

(٥) Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

وادمون رباط ، المرجع السابق ، ص ١٣٥

كما تم الأخذ بنظام الإنتخاب بالقائمة المغلقة فى مصر كما سنرى فى الباب الثانى - بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ . حيث أوجبت المادة الخامسة مكرر : " .. وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل .. وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة " (١) .

القوائم المغلقة مع التفضيل : (٢)

يشير الفقه الفرنسى إلى صورة أخرى لنظام القوائم المغلقة ، يتم فيها التصويت بالأفضلية *Vote preferentiel* ، ومؤداه أن للناخب أن يختار قائمة واحدة مع حرته فى اعادة ترتيب الأسماء الواردة بها .

وعليه فإذا كان الناخب ، فى ظل هذا النظام ، مقيدا بجميع الأسماء الواردة فى القوائم التى تقدمها الأحزاب دون امكانية الإضافة إليها أو الحذف منها ، فإنه يستطيع ، مع ذلك ، أن يقوم بإعادة ترتيب الأسماء فى القائمة التى يقع عليها اختياره . وهكذا يكون للأحزاب حق اختيار مرشحيها وتدوينها فى قوائمها ، ويكون للناخبين حق اجراء تعديل فى الترتيب بين الأسماء الواردة فيها . وعلى ذلك

(١) وكان نظام القوائم المغلقة قد تم تطبيقه فى أول الأمر بالنسبة لإنتخاب أعضاء مجلس الشورى بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ ، ثم بالنسبة لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية فى المجالس المحلية اعمالا لحكم المادة ٧٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

(٢) انظر فى نظام القوائم مع التفضيل :

Georges VEDEL, op.cit., p. 149; Georges BURDEAU, op.cit., p. 153 et suiv.; Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٨ .

فإن هذا الشكل من القوائم يكون قد ترك للناخب قدرا من الحرية فى ترتيب الأسماء ، وان ظلت حرته حبيسة الأسماء التى تضمنتها القائمة .

ويرى الأستاذ جورج بوردو أن نظام القائمة مع التفضيل لا يكون له معنى أو جدوى إذ كان الانتخاب يجرى وفقا لنظام القائمة على أساس الأغلبية majoritaire ، إذ يؤدى هذا النظام إلى فوز جميع الأعضاء المدرجين بالقائمة . ولا يكون للدور التفضيلى الذى يجره الناخب أى جدوى أو محل إلا إذا أجرى الانتخاب على أساس التمثيل النسبى Representation proportionnelle و(١) .

على أى حال ، فإن تبنى النظام السياسى لدولة ما لنظام الانتخاب بالقائمة المغلقة - بصورته - يدل فى حقيقة الأمر على رغبة النظام فى التماسك الحزبى والحفاظ على اللون السياسى الذى تبناه كل حزب واستقلالية كل منهم ببرامجه وأهدافه (٢) .

Georges, BURDEAU, op.cit., p. 154.

(١) وانظر فى نظام القوائم المغلقة : الدكتور مصطفى عفيفى : نظامنا الانتخابى فى الميزان ، ١٩٨٥ ، ص ٤٠ .

المطلب الثاني نظام القوائم مع المزج Liste non ploquee ou panachage

يعنى نظام القوائم مع المزج عدم تقييد الناخب بقائمة انتخابية واحدة (أى بأسماء من ادرج فيها) ، بل يكون له حرية تقديم قائمة من عنده بأسماء المرشحين الذين يختارهم من مجموعة القوائم المقدمة (١) . وبمعنى آخر يكون له الحق فى تكوين قائمة خاصة (٢) . En fait de composer soi meme sa propre liste .
يتميز المزج فيها بين أسماء من يختارهم من المرشحين من جميع القوائم . وعلى هذا النحو يمكن القول بأن نظام القوائم مع المزج لا يجعل الناخب حبيس قائمة معينة بل يترك له حرية اعداد قائمة خاصة يضمها من يشاء من الأسماء الواردة فى القوائم المتزاحمة (٣) ، وذلك حسب ميوله وتبعاً لمدى الثقة التى يوليها لكل اسم من المرشحين فى القوائم المتنافسة . ان هذا النوع من القوائم يمنح الناخب القدرة على التنويع فى القائمة التى يمنحها ثقته إلى الحد الذى يجعل له من بين القوائم المتزاحمة فى المعركة الانتخابية قائمة خاصة به .

وتزداد حرية الناخب فى نظام القوائم مع المزج ويعلو شأنها إذا أعطى الناخب حرية التفضيل ، أى حرية ترتيب أسماء المرشحين بحيث تقييد اللجان الا انتخابية بالترتيب الذى يقدمه الناخب .

Georges VEDEL, op.cit., p. 149.

(١)

Andre HAURIOU, op.ic., p. 301.

Georges HAURIOU, op.cit., p. 154.

والدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناى ، المرجع السابق ، ص ٧٢٠ .

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115.

(٢)

Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.

(٣)

والدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧٢٠ .

وهذه الحرية التي يتمتع بها الناخب في نظام الانتخاب بالقائمة مع المزج قد أدت بالبعض إلى وصف هذا النظام بأنه " نظام فردى للإنتخاب وليس قوائمى فى حقيقة أمره ، وان اندرج عند تطبيقه فى نطاق الإنتخاب التعددى والمنطوى على معنى قيام الناخب بإختيار أكثر من مرشح واحد لشغل أكثر من مقعد نيابى واحد ودون أن يجمع بين هؤلاء المختارين حزب سياسى أو برنامج انتخابى موحد ، وبالتالي فإن مدلول نظام القائمة بمعناه الحقيقى المعبر عن وحدة الاتجاه أو البرنامج السياسى أو الانتماء الحزبى بين المرشحين يكون قد اختفى تماما بصدد النوع المتعدد الرؤوس من الانتخاب الفردى إذا جاز التعبير " (١) .

لبنان كنموذج لاعتماد نظام القائمة مع المزج :

لقد اعتمد قانون الإنتخاب فى لبنان ، الصادر فى ٢٦ نيسان عام ١٩٦٠ ، نظام الإنتخاب بالقائمة ، حيث يتم تقسيم لبنان إلى ست وعشرين دائرة انتخابية ، يمثل كل منها بعدد من النواب يكونون جميعا المجلس النيابى البالغ عدد اعضائه تسعة وتسعين عضوا . (٢) .

(١) الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ١٩٧٩ ، ص ٧١٠ . المستشار عبده عويدات : النظم الدستورية فى لبنان والبلاد العربية والعالم ، ص ٤٧٢ ، حسن الحسن : القانون الدستورى والدستور اللبنانى ، الطبعة الثانية ، ص ١٨٩ .

الطابع الخاص للقوائم فى لبنان :

إذا كان الأصل أن يتم تكوين أو اعداد القوائم الانتخابية فى جميع الأنظمة الانتخابية على أساس حزبي ، بمعنى أن يستقل كل حزب من الأحزاب السياسية بتكوين قائمته الانتخابية التى تعبر عن برامجه وأهدافه واسلوب عمله على نحو يجعل المعركة الانتخابية معركة بين مبادئ لا بين أشخاص ، إلا أن هذا الأصل العام لم يجد تطبيقاً له فى لبنان (١) لعدم وجود التنظيم الحزبي السليم وسيادة نظام التكتل الشخصى الذى يقوم بين الأفراد على أساس غير حزبي . ومن هنا فقد أباح قانون الانتخاب اللبناى اجراء الانتخابات على أساس القوائم التى يقوم باعدادها المرشحون ويخوضون بها المعركة الانتخابية : وهى قوائم تعبر كما قلنا عن نآلف وتكتل لبعض الشخصيات الذين يتمتعون بمكانة معينة ويعتقدون بأن لهم تأثيراً على هيئة الناخبين .

فالنواب يأتلفون فى هذه القوائم على أساس مصلحى لا على أساس مذهبى أو فكرى . لذلك لا غرابة أن نجد قائمة تضم عدداً من الشخصيات ينتمى كل منها إلى اتجاهات فكرية متباينة أو احزاب سياسية مختلفة (٢) .

والقوائم التى تقدم من جانب المرشحين فى لبنان قد تكون مكتملة وقد تكون غير مكتملة ، أى ناقصة . ومعنى القوائم المكتملة أن تكون القائمة متضمنة لعدد من المرشحين على قدر العدد المطلوب تمثيله فى الدائرة الانتخابية طبقاً للتخصص الطائفى كما هو وارد بالجدول المرافق لقانون الانتخاب ، ومعنى القوائم غير المكتملة أو الناقصة أن تكون القائمة متضمنة لعدد من

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : النظام البرلمانى فى لبنان ، ١٩٦٩ ، ص ٢٥٤ .

(٢) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١٨ ، ومؤلفنا : النظام الدستورى فى لبنان ١٩٨٣ ، ص ٤٠٦ .

المرشحين أقل من العدد المطلوب انتخابه فى الدائرة الانتخابية
(١) .

وبجوار القوائم التى يقدمها المرشحون أنفسهم فى لبنان ، هناك ما يسمى بالمرشحين المنفردين الذين يخوضون المعركة الانتخابية استقلالا عن القوائم (٢) . فالمرشح يستطيع أن يدخل المعركة الانتخابية منضمًا إلى قائمة معينة يشكلها هو وزملاؤه ، كما يستطيع أن يرشح نفسه مستقلا عن أية قائمة .

الأخذ بنظام القوائم مع المزج :

لقد أدت الأسباب السابقة (افتقاد التنظيم الحزبى السليم والأخذ بنظام قوائم المرشحين وجواز الترشيح الفردى) إلى اعتماد المشرع اللبنانى لنظام القوائم مع المزج لا نظام القوائم المغلقة . ومن هنا فإن الناخب لا يكون مقيدا بأن يصوت لقائمة معينة ، بل يستطيع ، وبمحض ارادته ، أن يكون قائمته كما يريد ، ويختار أعضائها كما يشاء ، من بين مرشحي القوائم المتباينة . وهو يستطيع ، ان شاء ، تشكيل قائمته حتى من المرشحين المستقلين

(١) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١٩ .
(٢) وقد تحقق ذلك فى انتخابات المجلس النيابى اللبنانى التى أجريت عام ١٩٧٢ فى دائرة بيروت الثالثة والتى حدد لها خمسة مقاعد فى المجلس النيابى منها أربعة للطائفة السنية ومقعد للروم الارثوذكس . ظهر هناك لائحتان مكتملتان ضمت كل منهما خمسة مرشحين أربعة للسنة ومرشح للروم الارثوذكس وظهر بجوار هاتين اللائحتين المكملتين لائحة ثالثة ناقصة ضمت مرشحين فقط أولهما سنى والآخر من طائفة الروم الارثوذكس . ثم خاض المعركة الانتخابية بجوار مرشحي القوائم السابقة على سبيل الانفراد أحد عشر مرشحا من طائفة السنة بالنسبة للأربعة مقاعد المخصصة لهم ، وثلاثة مرشحين ينتمون لطائفة الروم الارثوذكس بالنسبة للمقعد المحصن لطائفتهم .

انظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١٩ ، وانظر مؤلفنا : النظام الدستورى فى لبنان ، ١٩٨٢ ، ص ٤٠٢ .

الذين يخوضون المعركة الإنتخابية اعتمادا على جهودهم الذاتية وشعبيتهم فى الدائرة (١) .

نظام القوائم والقيود الطائفية فى لبنان :

على أن النظام اللبائى ، وان أعطى للناخب حرية كبيرة فى تكوين قائمته الإنتخابية - على النحو السابق ، إلا أن الناخب يكون مقيدا ، بالقيود الطائفية التى حددها قانون الإنتخاب . إذ يجب على الناخب أن يراعى ، وهو بصدد اعداد قائمته ، العدد المطلوب تمثيله من كل طائفة فى الدائرة الانتخابية (٢) وذلك طبقا لما جاء بالجدول المرافق لقانون الإنتخاب . فمثلا أوجب هذا القانون تمثيل دائرة بيروت السادسة بثمانية مقاعد ، مقعدان للسنة ، ومقعدان للدروز ، وثلاثة للطائفة المارونية ، ومقعد لطائفة الروم نيابة الكاثوليك . فإذا كان الناخب يستطيع أن يختار ثمانية مرشحين لتمثيل هذه الدائرة دون التقييد بقائمة معينة ، فإنه يكون مقيدا ، مع ذلك ، بالصفات الطائفية للمرشحين . فهو لا يستطيع ، مثلا ، أن يضمن قائمته ثلاثة مرشحين للسنة ، بدلا من اثنين ، أو أن يختار مرشحا واحدا فقط من الدروز بدلا من عضوين . انه يكون مقيدا بإحترام التقسيم الطائفى للمقاعد كما حددها قانون الإنتخاب فى الجدول المرافق له (٣) حتى ولو أعد قائمته من أسماء من بين المرشحين المنفردين .

أن نظام القوائم مع المزج مع التقييد بالطابع الطائفى للمرشحين هو سمة النظام الانتخابى فى لبنان .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ ، ٢٥٥ ، الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧٢٠ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٥ .
(٣) انظر الجدول المرافق لقانون الإنتخاب من حيث تحديده لتقسيم المقاعد النيابية فى المجلس النيابى اللبائى .
الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧١١ ، ومولفنا فى النظام الدستورى اللبائى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ .

المبحث الثانى القوائم الانتخابية بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى

إذا كان نظام الإنتخاب الفردى لا يتصور اجراؤه إلا وفقا لنظام الأغلبية ، فإن نظام الإنتخاب بالقائمة يجرى وفقا لنظام الأغلبية ووفقا لنظام التمثيل النسبى . بمعنى أن نظام التمثيل النسبى هو أسلوب لا يمكن تطبيقه إلا فى نظام القوائم (١) .

ونلاحظ فى هذا الصدد تباين الأنظمة النيابية . فمنها ما يضع فى الاعتبار الأول ضرورة قيام أغلبية متماسكة فى البرلمان وتحقيق نوع من الاستقرار الحكومى فتتبع ، من أجل ذلك ، أسلوب الانتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية . ومنها ما يضع فى المقام الأول ضرورة تحقيق العدالة بين جميع القوى والأحزاب السياسية وإيجاد نوع من المعارضة الجادة وهو أمر لا يتحقق إلا بإتباع أسلوب الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى ، وذلك على الرغم من تعقيد هذا النظام وصعوبة تطبيقه .

وتبعاً لهذه الاعتبارات ، يمكن تقسيم النظام الانتخابى بالقوائم إلى انتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية ، وانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى .

ولدراسة هذين النظامين ، سوف نقسم هذا المبحث إلى المطلبين

التاليين :

(١)

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 115, Andre HAURIOU, op.cit., p. 302;

Georges VEDE, op.cit., p. 148.

الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨
الدكتور مصطفى أبو زيد ، مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١١٦

المطلب الأول : فى الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية .
المطلب الثانى : فى الانتخابات بالقائمة على أساس التمثيل
النسبى .

المطلب الأول الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية

تسرى هنا ذات الأحكام التى سبق الحديث عنها بصدد الانتخاب
الفردى على أساس الأغلبية (١) . إذ يمكن أن يجرى الانتخاب
بالقائمة على أساس الأغلبية البسيطة أو النسبية ، كما يمكن أن
يجرى على أساس الأغلبية المطلقة ، بمعنى أن الانتخاب بالقائمة
يمكن تصوره على دور واحد ، كما يمكن تصوره على دورين .

أ - الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة :
فى هذا النوع من الانتخابات تفوز القائمة التى تحصل على
أكبر عدد من الأصوات التى أعطيت صحيحة فى الدائرة (٢) ، وذلك
دون نظر إلى مجموع الأصوات التى حصلت عليها بقية القوائم الأخرى
 . وبمعنى آخر ، ان الفوز يكون للقائمة التى تحصل على أكبر
الأصوات عددا حتى لو كان مجموع الأصوات التى نالتها القوائم
الأخرى المتنافسة يزيد فى مجموعها على نصف الأصوات التى أدلى
بها فى الدائرة .

Pierre PACTET, op.cit., p. 62.

Claude leclercq op.cit., p. 129.

Georges nedel op.cit., p. 148.

(٢) ومع ذلك يذهب الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التمثيل النسبى
يمكن أن يجد تطبيقه خارج نظام القوائم ، فهو ، على خلاف ما يراه البعض
 ، يمكن أن يطبق دون اتباع نظام القوائم وذلك على النحو الذى جرى
اتباعه فى جمهورية أيرلندا .

Jaques CADART, op.cit., p. 244.

الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص

فعلى سبيل المثال ، لو أن دائرة معينة مخصص لها ستة مقاعد وكان هناك ثلاث قوائم لأحزاب ثلاثة متنافسة هي أ ، ب ، ج ، ونالت قائمة الحزب الأول ١٠٠٠ صوت ، وقائمة الحزب الثاني ٨٠٠ صوت ، وقائمة الحزب الثالث ٦٠٠ صوت ، فإن قائمة الحزب الأول هي التى تفوز بجميع المقاعد النيابية المخصصة للدائرة . أى المقاعد الستة ، لأنها نالت أكثر الأصوات عددا بالرغم من عدم حصول قائمة الحزب الأول على نسبة الأغلبية المطلقة ومن حصول قائمتى الحزبين الأخيرين على أكثر من ٥٠٪ من عدد الأصوات التى أعطيت صحيحة .

ب- الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية المطلقة :

إذا كان الانتخاب بالقائمة يجرى على أساس الأغلبية المطلقة لا النسبية ، فإن ذلك يعنى أن القائمة التى تفوز يجب أن تحصل - فى الدور الأول - على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة ، فيلزم حصولها على أكثر من ٥٠٪ من عدد الأصوات المعطاة صحيحة فى الدائرة (١) ، أى على مجموع من الأصوات يفوق مجموع ما حصلت عليه بقية القوائم مجتمعة . فإذا حصلت أحد القوائم على هذه النسبة فازت بجميع مقاعد الدائرة وانتهت الانتخابات فى الدور الأول . على أنه فى الحالة التى لا تحصل فيها أى من القوائم على نسبة الأغلبية المطلقة ، فإن الانتخابات تجرى اعادةها بين القوائم وذلك حسب التنظيم الذى يعتمده قانون الانتخاب . ولا يشترط فى دور الاعادة حصول القائمة الفائزة على نسبة الأغلبية المطلقة ، بل يكفى بحصولها على نسبة الأغلبية البسيطة ، أى النسبية ، لعدد الأصوات التى أعطيت صحيحة (٢) .

(١) Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .
الدكتور محمد عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥ .
(٢) هذا ونلاحظ أن دول الاتحاد السوفيتى ودول الديمقراطيات الشعبية تطبق نظام القوائم بالأغلبية على دورين ، وإن كان الأستاذ هوريو يثير =

نظام الأغلبية وعدم العدالة بين الأحزاب السياسية :

قيل أن نظام الانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية يؤدي إلى ظلم الأقليات السياسية حيث لا يعطيها تمثيلاً يتناسب مع الأهمية العددية للأصوات التي حصلت عليها ، بل وقد يؤدي إلى حرمان الأحزاب السياسية التي لم تحصل على الأغلبية المطلقة ، المطلقة أو النسبية (١) ، من التمثيل في المجالس النيابية . الأمر الذي يؤدي إلى أهمال قطاعات عريضة من الهيئة الناجبة تصل في أحسن صورها كما ، يقول البعض ، إلى ٥٠٪ (٢) .

ولن نجد خيراً من المثاليين التاليين لتبيان الغبن الذي يلحق بأحزاب الأقلية في حالة اتباع أسلوب الانتخابات بالقائمة على أساس الأغلبية : الأول نظري ذكره لنا العلامة الدستوري الدكتور وحيد رأفت ، والآخر واقعي ساقه لنا الأستاذ موريس دوفرجيه . ففي المثال الأول يذكر الدكتور وحيد رأفت : " انه لو افترضنا أن دائرة كبيرة خصص لها عشرة مقاعد بالبرلمان ، وكان مجموع أصوات الناخبين في هذه الدائرة ١٠.٠٠٠ وعدد الأحزاب المتنافسة ثلاثة أ ، ب ، ج ، قدم كل منها قائمة بعشرة مرشحين من أنصاره . فحصلت قائمة الحزب " أ " على ٥٠٠١ وقائمة الحزب " ب " على ٣٥٥٠ وقائمة الحزب " ج " على ١٤٤٩ مثلاً . فقائمة الحزب " أ " هي التي تفوز لحصولها على أغلبية أصوات الدائرة . ويترتب على ذلك أن الحزب " أ " يحصل على جميع مقاعد الدائرة العشرة ، بينما لا تحصل أحزاب الأقلية (ب ، ج) على أي مقعد . وبعبارة أخرى فإن ٥٠٠١ ناخباً ،

== إلى أن الدور الثاني في هذه الدول لا يكون له معنى أو فائدة نظراً لوجود قائمة واحدة لحزب واحد .

Andre HAURIU, op.cit., p. 313.

(١) الدكتور ثروت بـوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٠

(٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

أى نصف عدد الناخبين زائدا واحدا ، هم الذين انتخبوا جميع نواب الدائرة ، بينما بقى ٤٩٩٩ ناخبا ، أى نصف عدد الناخبين ناقصا واحدا ، بدون أن يمثلهم أحد : وإذا لم يكن هناك إلا حزبان (أ ، ب) وحصل الأول على ٥٠٠٠ صوتا ، والثانى على ٤٩٩٩ صوتا ، فالنتيجة واحدة فى البلاد التى تراعى تمثيل الأغلبية فقط ، إذ أن الحزب " أ " هو الذى يحصل على جميع مقاعد الدائرة بدون أن يترك لحزب " ب " أى مقعد منها ، مع أن الفرق بين الأصوات التى حصل عليها كل منهما فى الانتخابات لا يتجاوز صوتين اثنين ... فإذا تكررت هذه العملية فى جميع الدوائر بالقطر أو فى معظمها ، فإنه يترتب عليه أن تصبح أحزاب الأقلية بدون تمثيل أو لا تمثل تمثيلا يتناسب مع أهميتها (١) .

المثال الثانى الذى ساقه لنا الأستاذ موريس دوفرليه قد جاء به من واقع ما أسفرت عن نتائج الإنتخابات فى تركيا فى الفترة ما بين عام ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ حيث كان يسودها ، فى هذه الفترة ، نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة القائم على أساس الأغلبية . ففى ظل هذا النظام حصل الحزب الديمقراطى عام ١٩٥٤ على ٩٣٪ من المقاعد النيابية ، بينما لم يحصل من أصوات الناخبين إلا على ٥٨٪ . أما الحزب الجمهورى فلم يحصل من المقاعد سوى على ٥٪ ، بينما حصل على ٣٥٪ من أصوات الناخبين (٢) .

الاتفاق اذن يكاد يكون تاما بين الفقه الدستورى على أن نظام الانتخاب بالقوائم على أساس الثلوية يؤدى إلى محاباة حزب الأغلبية بقدر ما يؤدى إلى ظلم الأقليات السياسية . فهو لا يقيم وزنا لأصوات الناخبين التى أعطيت لأحزاب الأقلية ، بل سوف تهدر هذه الأصوات وتذهب سدى على حد قول الفقه الدستورى

(١) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

(٢)

Maurire DUVERGER, op.cit., p. 115:

(١)
المعاصر. أن هذا النظام من شأنه الحيلولة دون تحقيق العدالة بكل صورها وبجميع أشكالها. ورغبة في تحقيق هذه العدالة الانتخابية، ورفعنا للظلم الذي يحيط بالأقليات السياسية، وتحقيقا لتمثيل أصدق للشعب، لجأت بعض الدول إلى نظام التمثيل النسبي.

المطلب الثاني الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبي (٢) "La representation Proportionnelle"

يعمل نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبي على توزيع المقاعد النيابية المقررة لكل دائرة (٣) على جميع الأحزاب المتنافسة بنسبة عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها (٤).

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم، المرجع السابق، ص ٢٤٠.
الدكتور عبد الحميد متولى: الوجيز في النظريات السياسية والأنظمة السياسية، ١٩٥٨، ص ٢٥٣، ٢٥٤.
الدكتور السيد صبري، المرجع السابق، ص ١٤٦ و ١٤٧.
الدكتور محمود عيد، المرجع السابق، ص ١٩٥.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني، ص ١٧٠.
الدكتور ادمون رباط، المرجع السابق، ص ٤٣٠.

(٢) يشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التمثيل النسبي قد عرف منذ أكثر من قرن، حيث تبنته على التعاقب أغلب دول أوروبا منذ نهاية القرن التاسع عشر. ويشهد الواقع على أن بريطانيا العظمى وفرنسا - عدا فترة وجيزة - قد رفضتا التسليم بهذا النظام.

Jacques CADART, op.cit., p. 236.

وفي هذا المعنى أيضا:

Michel Henry FABRE, op.cit., p. 269.

(٣) ويفترض نظام التمثيل النسبي الأخذ بنظام القوائم، إذ لا يمكن تصورة بالنسبة لنظام الانتخاب الفردي.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 116.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.

الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ١١٦.
الدكتور ادمون رباط، المرجع السابق، ص ٤٣١.

(٤) انظر فيما يتعلق بنظام التمثيل النسبي:

=

فالفوز لا يكون للقائمة التى تحصل على أغلبية الأصوات البسيطة أو المطلقة كما هو الحال فى نظام الانتخاب بالأغلبية ، بل يتم توزيع المقاعد النيابية على القوائم المختلفة بحسب نسبة الأصوات التى حصلت عليها كل منها . أى أن التمثيل يكون تناسيبا للأحزاب تبعاً لقوتها الانتخابية *force electorale a leurs force numerique respective* أو لقوتها العددي (١) .

هكذا يعمل نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى على ضمان التمثيل لكل الأحزاب والاتجاهات السياسية بالدولة (٢) دون أن يقصر ذلك على الحزب الذى يحصل على أغلبية الأصوات (٣) .

ويضرب لنا الأستاذ اندريه هوريو مثلاً يوضح فيه مدى الفارق بين نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى والانتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية . فلو فرض أن دائرة معينة خصص لها ستة مقاعد وفيها ١٢ر٠٠٠ مقترع ، وأن هناك قائمتين لحزبين سياسيين " أ " ، " ب " ، ونالت قائمة الحزب " أ " ٨٠٠٠ صوت بينما حصلت قائمة الحزب " ب " على ٤٠٠٠ صوت ، فإذا كان نظام الانتخاب يقوم على أساس التمثيل النسبى ، فإن الحزب " أ " يفوز

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 571.

Georges VEDEL, op.cit., p. 146.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 154; Jacques CADART, op.cit., p. 236;

Pierre PACTET, op.cit., p. 63.

ومن الفقه العربى انظر : الدكتور سعاد الشقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١١ . والدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية السابق ص ٢٤٠ ، الدكتور محمد عاطف البنا المرجع السابق ص ٢٨٦ ، الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ص ٢٧٨ ، الدكتور مصطفى أبوزيد ، مبادئ النظم السياسية . المرجع السابق ، ص ١١٦ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 571.

Andre HAURIU, op.cit., p. 302.

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 129.

الانتخابى يقوم على أساس الأغلبية المطلقة فإن الحزب " أ " يفوز بجميع المقاعد الستة المخصصة للدائرة ، بينما يحرم الحزب " ب " من الحصول على أى مقعد إلا وأنون له نصيب فى التمثيل النيابى رغم حصوله على ٤٠٠٠ صوتا انتخابيا (١) .

على هذا النحو نجد أن نظام التمثيل النسبى يهدف إلى تمثيل الأحزاب المختلفة بحيث يحظى كل حزب بعدد من المقاعد يتناسب وأهميته الانتخابية فى الدائرة .

هذا ويلاحظ أن الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى يمكن أن يجرى وفقا لنظام القوائم المغلقة ، ويمكن أن يجرى وفقا لنظام القوائم مع المزج (٢) ، وذلك على خلاف نظام الانتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية . إذ لا يمكن تصور اجراء هذا النظام الأخير إلا وفقا لنظام القوائم المغلقة ، سواء كانت بغير تفضيل أو مع التفضيل .

ولدراسة نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى ينبغى أن نعرض لصور التمثل النسبى من حيث اجرائه وصعوبات تطبيقه ، ثم لتقديره .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين :

الفرع الأول : فى صور التمثيل النسبى .

الفرع الثانى : فى تقدير نظام التمثيل النسبى .

Andre HAURIUO, op.cit., p. 303.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 154.

وانظر الأمثلة التى سقتها الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٨ ، والدكتور السيد صبر ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ .

الفرع الأول صور التمثيل النسبي (١)

إذا كان التمثيل النسبي يهدف ، كما سبق القول ، إلى حصول قائمة كل حزب على عدد من المقاعد يتناسب مع ما حصلت عليه من أصوات ، فإن ميزة العدالة التي يحققها هذا النظام تقابلها صعوبات عملية بالغة الدقة ، شديدة التعقيد ، وذلك من حيث كيفية توزيع المقاعد النيابية وفقا لنتائج عملية الانتخاب (٢) .

ويميز الفقه الدستوري ، في هذا الخصوص ، بين صورتين من صور التمثيل النسبي : الأولى هي صورة التمثيل النسبي على مستوى الدوائر أو المستوى المحلي *La R.P. Approchee* ، والثانية هي صورة التمثيل النسبي على مستوى الدولة أو الشامل *La R.P. Integrale* (٣)

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 116.

Claude LECLERCQ. op.cit., p. 130.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 156.

(١) انظر :

(٢) ويشير جاك كادار في شأن هذه الصعوبات أنه إذا كانت نتائج التمثيل النسبي قد لاقت قبولا لدى الدول الصغيرة وعلى وجه الخصوص سويسرا والدول الإسكندنافية ، فإن نتائجها كانت غير محمودة أو غير مرضية ، بل ومدمرة في ثلاث دول كبرى : ألمانيا فيما بين ١٩١٩ و ١٩٣٣ وفرنسا ١٩٤٥ - ١٩٥٦ وإيطاليا المعاصرة . ويستطرد هذا الفقيه قائلا : أن الصعوبات التي تحيط بهذا النظام والمتعلقة بالنتائج تعتبر إلى حد ما بسيطة بالنسبة للمضار الأخرى الخطيرة الشأن التي يمكن أن تصيب النظم السياسية والديمقراطية .

Jacques CADART, op.cit., p. 236.

وانظر في هذا الخصوص أيضا : الدكتورة سعاد الشقراوى والدكتور عبد الله ناصف . المرجع السابق . ص ١١١

(٣) راجع في شأن هذا التقسيم :

Jacques CADART, op.cit., p. 236;

Pierre PACTET, op.cit., p. 64.

= Andre HAURIOU, op.cit., p. 303.

على أنه قبل الدخول فى تبيان كيفية توزيع المقاعد النيابية - وفقا لنظام التمثيل النسبى ، سواء على مستوى الدوائر أو على مستوى الدولة - فإن هناك تساؤلا لابد وأن يشار خاصا بمعرفة القواعد الحسابية التى يتم على أساسها توزيع المقاعد . وتتمثل هذه القواعد الحسابية فى ثلاث هى :

الأولى : قاعدة القاسم الانتخابى *La quotient electoral* ، والذى ينتج من قسمة عدد الأصوات الصحيحة على عدد المقاعد النيابية المقررة . فإذا كان عدد الأصوات فى دائرة ما ١٠.٠٠٠ وكان عدد المقاعد المطلوب شغلها ١٠ ، فإن القاسم الانتخابى يكون $\frac{10000}{10} = 1000$ وهذا الرقم هو الذى يتخذ مقياسا لتوزيع المقاعد بين الأحزاب على النحو الذى سنبينه فيما بعد .

الثانية : قاعدة العدد الموحد أو الرقم الثابت *NOMBRE FIXE* *le quotient fixe* وهذا الرقم يختلف عن خارج القسمة فى أنه معروف سلفا ، وهو يكون واحدا بالنسبة لكل الدوائر ، والشارع هو الذى يحدده . وتحصل كل قائمة على عدد معين من المقاعد بمقدار ما تحتويه أصواتها من هذا العدد الموحد (١) .

الثالثة : قاعدة المتوسط القومى ، وهى قليلة الإستعمال . وطريقة المتوسط القومى *Le quotient national* تتمثل فى الناتج من قسمة عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى

= ومن الفقه المصرى ، انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، السابق ، ص ١١٦ . الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١٢ .

(١) *André HAURIUO, op.cit., p. 303.*

والدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ وما بعدها .

الدولة كلها على عدد المقاعد النيابية المطلوب شغلها (١) ، ويكون لكل قائمة من المقاعد بقدر ما تضمنته من أصوات بالنسبة للمتوسط القومى .

بعد تبيان هذه القواعد الحسابية التى تستخدم بشأن احتساب نتائج الإنتخابات وتوزيع المقاعد على مختلف القوائم ، نعود إلى الحديث عن أشكال التمثيل النسبى سواء على مستوى الدوائر أو على المستوى المحلى ، وسواء على مستوى الدولة لنبين كيفية توزيع المقاعد النيابية بين الأحزاب المتنافسة .

أولا :

التمثيل النسبى على مستوى الدوائر والمستوى المحلى

يعد أسلوب التمثيل النسبى على مستوى الدوائر أو المستوى المحلى أكثر الأساليب انتشارا . إذ يتم توزيع المقاعد على مستوى الدائرة على مرحلتين :

الأولى : ويتم فيها توزيع المقاعد النيابية على أساس القاسم الانتخابى .

والثانية : يتم فيها توزيع المقاعد المتبقية ، التى لم يتم توزيعها بناء على القاسم الانتخابى فى المرحلة الأولى .

Maurice DUVERGER, op.cit., pp. 116-117.

Georges BURDEAU, op.cit., pp. 156-157;

Julien LAFERRIERE, op.cit., pp. 571-572,

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، السابق ، ص ١١٧ ، ومؤلفه : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٧٠ ، وما بعدها .

المرحلة الأولى : توزيع المقاعد بناء على القاسم الانتخابى :
وهذا القاسم ينتج كما قلنا بقسمة عدد الأصوات التى اعطيت
صحيحة فى الدائرة على عدد المقاعد المطلوب شغلها (١) ، وتفوز
كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر عدد مرات حصولها على رقم القاسم
الانتخابى . ومن ثم فإن القائمة التى لم تحصل على رقم القاسم
الانتخابى لا تفوز بأى مقعد . إذ يمثل القاسم الانتخابى الحد
الأدنى للحصول على مقعد النيابة (٢) .

فلو فرضنا أن هناك دائرة بلغ عدد الأصوات التى أعطيت
صحيحة فيها ١٢٠٠٠ وقد خصص لهذه الدائرة أربعة مقاعد ، فإن
القاسم الانتخابى أو متوسطه يكون على النحو التالى $\frac{12000}{4} = 3000$
فهذا الناتج يمثل - كما قلنا - الحد الأدنى للحصول
على المقعد النيابة والذي يجب أن تناله أى قائمة للفوز به . كما
يضاعف عدد المقاعد للقائمة بقدر ما يضاعف لها من رقم المتوسط .

فلو افترضنا أن هذه الدائرة كان بها أربع قوائم لأحزاب مختلفة
وحصلت قائمة الحزب " أ " على ٦٠٠٠ صوت ، وحصلت قائمة الحزب " ب "
على ٣٠٠٠ صوت ، وحصلت قائمة الحزب " ج " على ٣٠٠٠ صوت ،
فإن قائمة الحزب " أ " تفوز بمقعدين لحصولها على ضعف القاسم
الانتخابى ، وتفوز كل قائمة من الحزبين " ب " ، " ج " بمقعد واحد
لحصول كل منهما على رقم يعادل فقط رقم القاسم الانتخابى .

على أن نتائج الانتخابات ليست دائما على هذا النحو من
البساطة والسهولة ، ذلك أن الفرض السابق قد لا يحدث على
الإطلاق . وإذا حدث فهو أمر نادر الوقوع ، إذ تنتهى تبعاً له عملية

Andre HAURIU, op.cit., p. 303.

Jacques CADART, op.cit., p. 236.

(٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٩ . وانظر الدكتور وايت
ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ وما بعدها .

توزيع المقاعد وهنا يكتفى بالمرحلة الأولى فقط لإظهار نتيجة الانتخابات دون الخوض فى مشكلات حسابية غاية فى التعقيد (٢)

غير أن واقع العمل الانتخابى يكشف لنا عن حصول بعض القوائم على أصوات تفوق رقم القاسم الانتخابى ولا تبلغ فى نفس الوقت رقما صحيحا له ، وقد تحصل بعض القوائم على عدد من الأصوات يقل عن الحد الأدنى للقاسم الانتخابى . الأمر الذى يثير مشكلة البقايا *Probleme des restes* من الأصوات التى لم يتم تمثيلها . كما ينتج عن ذلك عدم شغل بعض مقاعد النيابة بالدائرة ، الأمر الذى يثير مشكلة المقاعد المعلقة فى الهواء (٢)

Probleme des sieges en l'air

فى المثال الذى ساقه الأستاذ جاك كادار (٣) والذى يجمل فى أنه لو أن دائرة معينة بلغ عدد الأصوات الصحيحة بها ١٢٥٠٠٠ ، وكان عدد المقاعد المخصصة لها خمسة ، فإن القاسم الانتخابى يكون $\frac{125000}{5} = 25000$.

وإذا كان هناك ثلاث قوائم أ ، ب ، ج :

وحصلت القائمة أ على ٦٠٠٠٠٠ صوت ،

وحصلت القائمة ب على ٤٦٠٠٠٠ صوت ،

وحصلت القائمة ج على ١٩٠٠٠٠ صوت ،

فإن توزيع المقاعد يتم وفقا للقاسم الانتخابى السابق على النحو

التالى : القائمة أ $= \frac{600000}{25000} = 24$ مقعد ويتبقى ١٠٠٠٠٠ صوت ،

القائمة ب $= \frac{460000}{25000} = 18$ مقعد ويتبقى ٢١٠٠٠٠ صوت ،

(١) Julien LAFERRIERE. op.cit., p. 572.

(٢) Julien LAFERRIERE. op.cit., p. 572.

الدكتور آدمون رباط ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ .

(٣) Jacques CADART, op.cit., p. 236.

القائمة ج $\frac{19000}{20000}$ = صفر مقعد ويتبقى ١٩٠٠٠ صوت غير مستعملة

ان القائمة " أ " تفوز بمقعدين لحصولها على رقم القاسم الانتخابى مرتين ، ويتبقى لها ١٠ر٠٠٠ صوت غير مستغلة . والقائمة " ب " تفوز بمقعد واحد لأنها استجمعت رقم القاسم الانتخابى مرة واحدة وتبقى لها ٢١٠٠٠ صوت غير مستغلة ، أما القائمة " ج " فلم تفز بأى مقعد لعدم حصولها على عدد من الأصوات يساوى القاسم الانتخابى ومن ثم يتبقى لها ١٩٠٠٠ صوت بدون تمثيل .

كيف اذن يتم توزيع المقعدين المتبقيين وهما المقعد الرابع والمقعد الخامس فى المثال السابق ؟

المرحلة الثانية : كيفية توزيع المقاعد المتبقية :

ان هناك اسلوبين لتوزيع المقاعد المتبقية التى لم يتم توزيعها على أساس القاسم الانتخابى فى المرحلة الأولى :

الاسلوب الأول هو اسلوب أكبر البواقى .

الاسلوب الثانى هو اسلوب أكبر المتوسطات .

الاسلوب الأول وهو اسلوب أكبر البواقى (١) De plus fort

أو البقايا الكبرى (٢) Des plus grands restes

ومفاد هذا الأسلوب أن يتم اسناد المقاعد المتبقية فى الدائرة للقوائم التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات غير المستعملة .

فى المثال السابق تحصل قائمة الحزب " ب " على المقعد الرابع إذ لديها ٢١ر٠٠٠ صوت غير مستعمل ، وتحصل قائمة الحزب " ج " على

Jacques CADART, op.cit., P. 237.

Andre HAURIU, op.cit., P. 304;

Georges BURDEAU, op.cit., P. 157;

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 574.

(١)

(٢)

المقعد الخامس لأن لديها ١٩.٠٠٠ صوت غير مستعمل ومن ثم تكون النتيجة النهائية على النحو التالي :

قائمة الحزب " أ " مقعدان على أساس القاسم الانتخابي .

قائمة الحزب " ب " مقعد واحد على أساس القاسم الانتخابي ومقعد آخر على أساس أكبر البواقي .

قائمة الحزب " ج " مقعد واحد على أساس أكبر البواقي .

وبذلك تكون جميع المقاعد بالدائرة قد مثلت وتم شغلها .

ويشير الفقه إلى أن طريقة توزيع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البواقي من شأنها اعطاء الفرصة للأحزاب الصغيرة (١) للتمثيل في البرلمان رغم عدم حصولها على عدد من الأصوات يعادل القاسم الانتخابي المطلوب للتمثيل ، وهذا الأسلوب هو المعمول به في سويسرا (٢) .

الأسلوب الثانى هو أسلوب أكبر المتوسطات أو المتوسطات الأكبر *Le systeme de la plus forte moyenne* (٣)

وهذا الأسلوب يعد أكثر تعقيدا من سابقه ، وان كان الفقه يرى فيه أنه أكثر دقة وأقرب إلى تحقيق التناسب (٤) *Plus exactement proportionnelle*

Andre HAURIUO, op.cit., P. 304.

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، ص ١٢١ .
(٢) الدكتور وحيد رافت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٩ ويشير إلى أن هذا الأسلوب هو الأكثر عدالة . ومع ذلك يشير كل من الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب إلى أن النظام السويسرى (أكبر البقايا) لا يحقق العدالة المطلقة ، ولا يحقق التمثيل النسبى المطلق . انظر مؤلفهما : نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب أن يكون ، ص ١٤٧ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 573.

Jacques CARDART, op.cit., P. 237.

ومفاد هذا الأسلوب أن المقاعد التى لم يتم توزيعها على أساس القاسم الانتخابى تمنح للقوائم التى حصلت على المتوسط الأكبر ، وللحصول على رقم المتوسط الأكبر ، تعطى كل قائمة مقعدا إضافيا على سبيل الافتراض وبعبارة أخرى ننتظر بإعطاء مقعدزائد لكل قائمة) ثم نقوم بإستخراج متوسط كل قائمة . بقسمة الأصوات التى حصلت عليها على عدد المقاعد (بعد الإضافة إليها ذلك المقعد الإضافى التخليى) لنرى عدد الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة ، وبعد المقارنة يعطى المقعد الزائد للقائمة التى تحصل على المتوسط الأكبر (١) ويكون ذلك على النحو التالى :

عدد الأصوات الصحيحة لكل قائمة

المتوسط = $\frac{\text{عدد المقاعد التى حصلت عليها وفقا للقاسم الانتخابى} + \text{مقعد افتراضى}}$

وبعد ذلك يمنح المقعد الشاغر للقائمة التى تحصل على أكبر المتوسطات " فإذا كان هناك أكثر من مقعد ، فتنبع ذات الطريقة حتى يتم شغل كل المقاعد المتبقية .

ففى المثال السابق ، الذى ساقه لنا الأستاذ جاك كادار ، يجرى استخراج المتوسط الأكبر على النحو التالى :

٦٠٠٠٠ صوت

القائمة "أ" =

٣ مقعد (٢ مقعد حقيقى بناء على القاسم الانتخابى + مقعد افتراضى)
المتوسط = ٢٠.٠٠٠ صوت

٤٦٠٠٠ صوت

القائمة "ب" =

٢ مقعد (١ مقعد حقيقى بناء على القاسم الانتخابى + مقعد افتراضى)
المتوسط = ٢٣.٠٠٠ صوت

Andre HAURIU, op.cit., P. 304;
Jacques CADART, op.cit., P. 237;
Georges BURDEAU, op.cit., P. 157.

(١)

القائمة "ج" =
(صفر مقعد حقيقي بناء على القاسم الانتخابي + مقعد افتراضي)
المتوسط = ١٩٠٠٠٠ صوت

على هذا النحو نجد أن أكبر المتوسطات هو ٢٣٠٠٠ الخاص
بالقائمة "ب" وبالتالي تمنح المقعد الرابع لحصولها على أكبر
المتوسطات بين القوائم المتنازعة .

هذا بالنسبة للمقعد الرابع ، فما الحل بالنسبة للمقعد الخامس
؟ انه يلزم لتوزيعه على القوائم اتباع نفس الخطوات بعد اعطاء كل
قائمة مقعدا افتراضيا على النحو التالي :
صوت ٦٠٠٠٠

القائمة "أ" =
٣ مقاعد (٢ مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد افتراضي)
= ٢٠٠٠٠ صوت
= ٤٦٠٠٠ صوت

القائمة "ب" =
٣ مقاعد (٢ مقعد حقيقي بعد حصولها على مقعد في التوزيع الأول
+ مقعد افتراضي)
= ١٥٣٣٣ صوت
= ١٩٠٠٠ صوت

القائمة "ج" =
مقعد واحد (صفر مقعد حقيقي + مقعد افتراضي)
= ١٩٠٠٠ صوت

وبمقارنة هذه المتوسطات نجد أن أكبرها هو الخاص بقائمة الحزب
"أ" ومن ثم فتفوز بالمقعد الخامس ، وتكون النتيجة النهائية هي :
قائمة الحزب "أ" = ٣ مقاعد : (٢ مقعد بمقتضى القاسم الانتخابي
+ مقعد بمقتضى المتوسط الأكبر)
قائمة الحزب "ب" = ٢ مقعد : (١ مقعد بمقتضى القاسم الانتخابي
+ مقعد بمقتضى المتوسط الأكبر)
قائمة الحزب "ج" = لا تحصل على أى مقعد .

وقد عقد الأستاذ جاك كادار مقارنة بين النتائج المترتبة على اتباع طريقة أكبر البقايا واتباع طريقة أكبر المتوسطات ،مشيرا إلى أن طريقة أكبر المتوسطات تفيد الأحزاب الكبرى دون الصغرى . ذلك أن هذه الطريقة قد ترتب عليها منح الحزب " أ " مقعدا ثالثا بينما لم يحصل الحزب " ج " على أى مقعد . وذلك على خلاف طريقة أكبر البقايا حيث لم يحصل الحزب " أ " إلا على مقعدين بينما حصل الحزب " ج " على مقعد واحد . ولذلك فإن طريقة أكبر البقايا تعمل دائما لصالح الأحزاب الصغيرة (١) . ويتم استخدام هذه الطريقة (أكبر المتوسطات) فى بلجيكا (٢) .

ويعطى الأستاذ اندريه هوريو (٣) مثلا آخر يوضح فيه كيفية توزيع المقاعد وفقا لنظام أكبر البقايا ونظام أكبر المتوسطات ،فيقول : لو أن هناك دائرة بلغ عدد الأصوات الصحيحة فيها ٧٥٠٠٠ صوتا وقد خصص لهذه الدائرة خمسة مقاعد ويتزاحم عليها أربع قوائم ، وحصلت القائمة " أ " على ٣٥٠٠٠ صوت والقائمة " ب " على ٢١٠٠٠ صوت وحصلت القائمة " ج " على ١٢٠٠٠ صوت والقائمة " د " على ٧٠٠٠ صوت . فإن توزيع المقاعد يتم على مراحل ثلاث :

المرحلة الأولى : ويتم فيها توزيع المقاعد تبعا للقاسم الانتخابي .

المرحلة الثانية : ويتم فيها توزيع البقايا من المقاعد أما على أساس أكبر البواقي أو على أساس أكبر المتوسطات .

Jacques CADART, op.cit., P. 238;

Andre HAURIU, op.cit., P. 304.

وفى هذا المعنى انظر :الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ١٢٢

(٢) الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٤٧

(٣) Andre HAURIU, op.cit., PP. 305 et suiv.

المرحلة الثالثة : ويتم فيها احتساب النتيجة النهائية للتوزيع .

ويتم تحديد القاسم الانتخابى بقسمة عدد الأصوات الصحيحة فى الدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها ، وذلك علم النحو التالى

$$\text{القاسم الانتخابى} = \frac{\text{عدد الأصوات الصحيحة } 70.000}{\text{عدد المقاعد } 5} = 14.000 \text{ صوتا}$$

ثم توزع المقاعد على القوائم الأربع على النحو التالى:

$$\text{قائمة الحزب "أ"} = \frac{35.000}{14.000} = 2 \text{ مقعد}$$

$$\text{قائمة الحزب "ب"} = \frac{21.000}{14.000} = 1 \text{ مقعد}$$

$$\text{قائمة الحزب "ج"} = \frac{12.000}{14.000} = \text{صفر مقعد}$$

$$\text{قائمة الحزب "د"} = \frac{7.000}{14.000} = \text{صفر مقعد}$$

فيكون التوزيع المبدئى هو حصول قائمة الحزب " أ " على مقعدين ، وحصول قائمة الحزب " ب " على مقعد واحد ، ويبقى مقعدان شاغران .

ويشير هوريو إلى أن توزيع المقاعد المتبقية يكون وفقا لطريقة أكبر البواقى أو لطريقة أكبر المتوسطات .

وتبعاً لنظام أكبر البواقى تمنح المقاعد المتبقية فى الدائرة للقوائم التى يكون لديها أكبر باق من الأصوات غير المستغلة بالترتيب فيكون على النحو التالى :

قائمة الحزب " أ " مقعدان (30.000 صوت مستعمل) تبقى 5.000 صوت غير مستعمل .

قائمة الحزب " ب " ١ مقعد (١٥٠٠٠ صوت مستعمل) تبقى
٦٠٠٠ صوت غير مستعمل .

قائمة الحزب " ج " صفر مقعد (صفر صوت مستعمل) تبقى
١٢٠٠٠ صوت غير مستعمل .

قائمة الحزب " د " صفر مقعد (صفر صوت مستعمل) تبقى
٧٠٠٠ صوت غير مستعمل .

ويلاحظ هنا أن أكبر البواقي يخص القائمة " ج " ، ومن ثم فهي
التي تفوز بالمقعد الرابع من المقاعد الشاغرة ، ثم يلي القائمة " ج
" فى عدد الأصوات الباقية القائمة " د " ومن ثم فتفوز بالمقعد
الخامس .

وتبعاً لما سبق يكون التوزيع النهائى للمقاعد وفقاً لنظام أكبر
البواقي هو "

قائمة الحزب " أ " : ٢ مقعد على أساس التوزيع الأول للقاسم
الانتخابى .

قائمة الحزب " ب " : ١ مقعد على أساس التوزيع الأول للقاسم
الانتخابى .

قائمة الحزب " ج " : ١ مقعد على أساس التوزيع الثانى على
أساس أكبر البواقي .

قائمة الحزب " د " : ١ مقعد على أساس التوزيع الثانى على
أساس أكبر البواقي .

وتبعاً لنظام أكبر المتوسطات الذى يفترض اعطاء مقعداً اضافياً
لكل القوائم على سبيل المجاز ، ثم القيام باستخراج متوسط كل
قائمة بقسمة عدد الأصوات التى حصلت عليها القائمة على عدد
المقاعد (التى فازت بها وفقاً للقاسم الانتخابى مضافاً إليها
المقعد المفترض) . فإن الأمر يجرى على النحو التالى لاستخراج
المتوسط :

$$\begin{aligned} \text{القائمة "أ"} &= \frac{35000}{11666} = \text{صوتا.} \\ & 3 \text{ مقعد (مقعدان حقيقيان وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد مفترض)} \\ & 21000 \\ \text{القائمة "ب"} &= \frac{35000}{10500} = \text{صوتا} \\ & 2 \text{ مقعد (1 مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد مفترض)} \\ & 12000 \\ \text{القائمة "ج"} &= \frac{35000}{12000} = \text{صوتا} \\ & 1 \text{ مقعد (صفر مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد مفترض)} \\ & 7000 \\ \text{القائمة "د"} &= \frac{35000}{7000} = \text{صوتا} \\ & 1 \text{ مقعد (صفر مقعد حقيقي وفقا للقاسم الانتخابي + مقعد مفترض)} \end{aligned}$$

وتبعاً لهذا الأسلوب تفوز القائمة "ج" بالمقعد الرابع ، إذ هي التي يتوفر لها أكبر المتوسطات أى ١٢٠٠٠ صوت ، وهو المتوسط الأقوى لهذه القوائم . وفى هذه الحالة يتحول المقعد المفترض للقائمة "ج" إلى مقعد حقيقى .

أما بالنسبة للمقعد الخامس الذى لم يتم توزيعه ، فإنه يلزم لاسناده إلى أى قائمة إعادة الأسلوب السابق بعد اعطاء كل قائمة مقعداً افتراضياً على نحو ما رأينا من قبل ، ويجرى الأمر على النحو التالى :

$$\begin{aligned} \text{القائمة "أ"} &= \frac{35000}{11666} = \text{صوتا} \\ & 3 \text{ مقعد (2 مقعد حقيقي + مقعد مفترض)} \\ & 21000 \\ \text{القائمة "ب"} &= \frac{35000}{10500} = \text{صوتا} \\ & 2 \text{ مقعد (1 مقعد حقيقي + مقعد مفترض)} \\ & 12000 \\ \text{القائمة "ج"} &= \frac{35000}{12000} = \text{صوتا} \\ & 2 \text{ مقعد (1 مقعد حقيقي + 1 مقعد مفترض)} \\ & 7000 \\ \text{القائمة "د"} &= \frac{35000}{7000} = \text{صوتا} \\ & 1 \text{ مقعد (صفر مقعد حقيقي + 1 مقعد مفترض)} \end{aligned}$$

وهنا نلاحظ أن أكبر المتوسطات يخص القائمة " أ " ، ومن ثم فإنها هي التي تفوز بالمقعد الخامس . وتكون نتيجة التوزيع الثاني للمقاعد على النحو التالي :

التوزيع الأول : القائمة " أ " : ٢ مقعد .

القائمة " ب " : ١ مقعد .

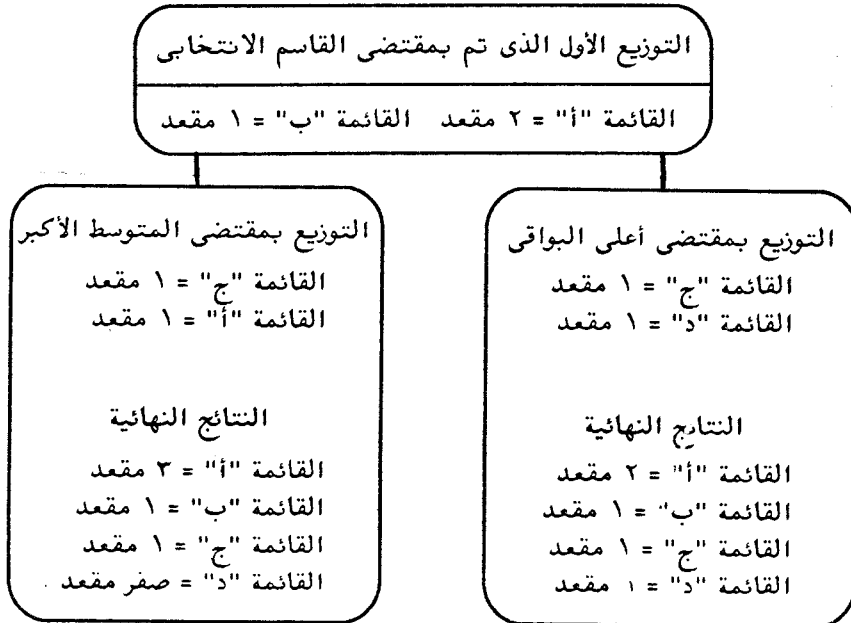
التوزيع الثاني : القائمة " ج " : ١ مقعد .

وتكون النتيجة النهائية لتوزيع المقاعد هي :

القائمة " أ " : ٣ مقاعد ، القائمة " ب " : ١ مقعد

القائمة " ج " : ١ مقعد ، القائمة " د " : صفر (١) .

(١) ويوضح الأستاذ أندريه هوريو كيفية توزيع المقاعد مقارنة بالنتائج المترتبة على استخدام طريقة أكبر البواقي ، وطريقة أكبر المتوسطات .



Andre HAURIUO, op.cit., P. 308.

طريقة أكبر المتوسطات (اسلوب هوندت) Le systeme de Hondt
 اكتشف هوندت العالم الرياضى بيلجيكا طريقة تكمن بمقتضاها
 - بصورة مباشرة - من معرفة نتائج الانتخابات التى تجرى على
 أساس التمثيل النسبى دون حاجة إلى اتباع المراحل الثلاث السابقة
 (١) ، ، أو حتى التفريق بين المقاعد التى تصل عليها القوائم
 بمقتضى القاسم الانتخابى والمقاعد المتبقية . ان هذا الطريق
 الذى ابتدعه هوندت يوصل إلى النتيجة النهائية للإنتخاب دفعة
 واحدة . ويسمى هذا الأسلوب Systeme du quotient approche ou
 Systeme du division electoral (٢)

وقد حصر هوندت اسلوبه فيما يلى :

١ - تقسم الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على ١ ، ٢ ، ،
 ٣ ، ٤ ، ٥ وهكذا بقدر عدد القوائم الانتخابية . فإذا كانت هناك
 أربعة قوائم فيتم تقسيم الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على
 الأعداد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ .

٢ - يرتب ناتج القسمة ترتيبا تنازليا الأكبر فالأقل ويكتفى
 بإجراء الترتيب حتى العدد الذى يوازى عدد المقاعد المطلوب شغلها .
 فإذا كان عدد هذه المقاعد خمسة ، فإنه يكتفى فى الترتيب
 التنازلى بالأرقام الخمسة فقط .

وانظر فى الأمثلة التى ساقها الكثير من الفقه فى شان توزيع المقاعد
 وفقا لنظام التمثيل النسبى :

Maurice DUVERGER, op.cit., PP. 118 et suiv.;

Pierre PACTET, op.cit., P. 64,

وانظر أيضا الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٤ ، ٢٠٦ .
 (١)

Andre HAURIU, op.cit., PP. 304 et 308;

Georges BURDEAU, op.cit., P. 158.

Jacques CADART, op.cit., P. 238.

(٢)

٣ - يعتبر أصغر هذه الأرقام هو القاسم المشترك ، ويقدر ما
تحتويه كل قائمة من هذا القاسم المشترك لعدد الأصوات بقدر ما
يكون نصيبها من المقاعد (١) .

فبالنسبة للمثال الذي ساقه لنا الأستاذ جاك كادار (٢)
، نجد أن توزيع المقاعد يتم على النحو التالي :

القائمة "ج"	القائمة "ب"	القائمة "أ"	
١٩٠٠٠	٤٦٠٠٠	٦٠٠٠٠	١
٩٥٠٠	٢٣٠٠٠	٣٠٠٠٠	٢
٦٣٣٣	١٥١٣٣	٢٠٠٠٠	٣
٤٧٥٠	١١٥٠٠	١٥٠٠٠	٤
٣٨٠٠	٩٢٠٠	١٢٠٠٠	٥

وترتيب الأرقام ترتيباً تنازلياً حتى الرقم الخامس يكون على النحو
التالي :

٦٠٠٠٠ ، ٤٦٠٠٠ ، ٣٠٠٠٠ ، ٢٣٠٠٠ ، ٢٠٠٠٠ ويعتبر الرقم
الأخير وهو (٢٠٠٠٠) القاسم المشترك .

(١) ويشير كل من الدكتور وايت ابراهيم الأستاذ توفيق حبيب إلى أن
اسلوب هوندت قد تم الأخذ به في بلجيكا منذ عام ١٨٩٩ ويرتاج إليه
البلجيكيون ونبغوا في تطبيقه . وأن هذه الطريقة - في نظرم - تفضل
غيرها من الوجهة النظرية الحسابية . ونظراً لاتصافها بالتعقيد فإن
يترك أمر تطبيقها - على حد قول البعض من ساستهم - إلى المتخصصين
في العلوم والرياضة باعتبارهم أقدر على العمليات الحسابية التي
تقتضيها . المرجع السابق ، ص ١٤٨ .

Jaques CADART, op.cit., P. 238,

(٢) وانظر أيضاً الدكتور سعاد الشقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع
السابق ، ص ١١٧ وما بعدها .

ويقسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على القاسم المشترك ، فإننا نصل إلى عدد المقاعد التي تفوز بها كل قائمة :

$$\begin{aligned} \text{القائمة "أ"} &= \frac{6000}{2000} = 3 \text{ مقاعد} \\ \text{القائمة "ب"} &= \frac{4600}{2000} = 2 \text{ (مقعدان)} \\ \text{القائمة "ج"} &= \frac{1900}{2000} = \text{صفر مقعد} \end{aligned}$$

أما بالنسبة للمثال الذي أورده الأستاذ اندريه هوريو (١) ، فإنه يمكن توزيع المقاعد وفقا ل أسلوب هوندت على النحو التالي :

القائمة "أ"	القائمة "ب"	القائمة "ج"	القائمة "د"	
35000	21000	12000	7000	١
17500	10500	6000	3500	٢
11666	7000	4000	2333	٣
8750	5250	3000	1750	٤

وترتيب هذه الأرقام ترتيبا تنازليا حتى الرقم الخامس (حيث يوجد خمس مقاعد) يكون على النحو التالي :

(١)
 الدكتور مصطفى أبو زيد : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٣
 وراجع مؤلفه : النظرية العامة للدولة ، ١٩٨٥ ، ص ١٧٥ .

٣٥٠٠٠ ، ٢١٠٠٠ ، ١٧٥٠ ، ١٢٠٠٠ ، ١١٦٦٦ . والرقم الأخير هو الذى يمثل القاسم المشترك لعدد الأصوات ، ويقسمة عدد الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة على هذا القاسم المشترك يمكن تحديد عدد المقاعد التى تفوز بها كل قائمة . فتكون النتيجة على النحو التالى :

$$\begin{array}{r} 35000 \\ \hline 11666 \\ 21000 \end{array} = \text{قائمة الحزب "أ"} = 3 \text{ مقاعد}$$

$$\begin{array}{r} 11666 \\ 12000 \end{array} = \text{قائمة الحزب "ب"} = 1 \text{ مقعد}$$

$$\begin{array}{r} 11666 \\ 7000 \end{array} = \text{قائمة الحزب "ج"} = 1 \text{ مقعد}$$

$$\begin{array}{r} 7000 \\ 11666 \end{array} = \text{قائمة الحزب "د"} = \text{صفر مقعد}$$

$$\begin{array}{r} 11666 \\ 11666 \end{array} = 5 \text{ مقاعد}$$

ويسوق لنا الأستاذ موريس ديفرجيه (١) مثالا أكثر وضوحا يبين فيه كيفية تطبيق طريقة هوندت . فلو أن هناك دائرة خصص لها خمسة مقاعد ويوجد بها خمسة قوائم لأحزاب مختلفة أ ، ب ، ج ، د ، هـ . وحصلت قائمة الحزب "أ" على ٢٧٠٠٠ صوت ، وحصلت قائمة الحزب "ب" على ٢٣٠٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب "ج" على ١٥٠٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب "د" على ٧٦٠٠ صوت وحصلت قائمة الحزب "هـ" على ٧٤٠٠ صوت . فإن نتيجة توزيع المقاعد ستكون على النحو التالى :

قائمة الحزب "أ" =	القائمة "ب"	القائمة "ج"	القائمة "د"	القائمة "هـ"	
٢٧٠٠٠	٢٣٠٠٠	١٥٠٠٠	٧٦٠٠٠	٧٤٠٠	١
١٣٥٠٠	١١٥٠٠	٧٥٠٠	٣٨٠٠	٣٧٠٠	٢
٩٠٠٠	٧٦٦٦	٥٠٠٠	٢٥٣٣	٢٤٦٦	٣
٦٧٥٠	٥٧٥٠	٣٧٥٠	١٩٠٠	١٨٥٠	٤
٥٤٠٠	٤٦٠٠	٣٠٠٠	١٥٢٠	١٤٨٠	٥

وتربيب هذه الأرقام تربيبا ساذليا في روم الحاسر بحور
يلى

٢٧ ، ٢٣ ، ١٥ ، ٣٥ ، ١٥ ، والرغم الأ

١١٥ هو القاسم المشترك

ويقسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمه على المقاعد
المشترك نحصل على عدد المقاعد التي نالها كل قائمه ونكور
النتيجة النهائية هي

$$\text{قائمة الحزب "أ"} = \frac{27}{115} = 2 \text{ مقعد}$$

$$\text{قائمة الحزب "ب"} = \frac{23}{115} = 2 \text{ مقعد}$$

$$\text{قائمة الحزب "ج"} = \frac{15}{115} = 1 \text{ مقعد} \quad (١)$$

أما بالنسبة لقائمتى الحزبين "د" و"هـ" فلم يحصل أى منهما
على أى مقعد نتيجة عدم حصول أى منهما على عدد من الأصوات يلع
القاسم المشترك

ب- عملية توزيع المقاعد بين مرشحي الأحزاب:

قلنا فى شأن تقسيمنا لنظام القوائم انها إما أن تكون قوائم
مغلقة أو قوائم مع التفصيل أو قوائم مع المرج . ويتوقف أمر كيفية
توزيع المقاعد بين مرشحي الحزب فى كل دائرة انتخابية على طبيعه
القوائم ، أى من حيث أخذ النظام الانتخابى بالقوائم المغلقة أو
بالقوائم مع التفصيل أو بالقوائم مع المرج

(١) وأنظر أيضا فى شرح نظام هوندت Georges BURDEAU, op.cit., P 158

ففى نظام القوائم المغلقة ، وحيث يكون الناخب - كما سبق القول - مجبرا على التصويت لقائمة واحدة بكل ما تتضمنها من أسماء دون امكانية التعديل فيها اضافة أو حذفاً أو حتى ترتيباً ، فإن توزيع المقاعد بين مرشحي هذه القائمة يكون وفقاً للترتيب الثابت بالقائمة . فإذا فازت مثلاً قائمة لحزب ما فى دائرة معينة بثلاثة مقاعد وكان بها عشرة أسماء فإن المقاعد الثلاثة توزع على المرشحين الثلاثة الأول أى الأول والثانى والثالث .

وهذه النقطة لا تغيب عن نظر قادة الحزب ولا عن أعين الناخبين أنفسهم . فقادة الحزب يصدرون دائماً قوائمهم فى الدوائر المختلفة بأسماء المرشحين ذوى الشعبية فى الدائرة وذوى الخبرة والدراية بالشئون السياسية ، وهم - قادة الحزب - سيحرصون دائماً على أن تحتل رؤوس قوائمهم أسماء المرشحين الذين يرغبون فى اعطائهم أولوية فى الفوز بمقاعد المجلس . ونتيجة ذلك نجد التنافس والتزاحم بين أعضاء الحزب فى محاولة استمالة القادة بقصد وضع اسمائهم على رأس القوائم . أما بالنسبة للناخبين ، فالأمر يكون بذات الأهمية من الناحية العملية . أنهم سيختارون القوائم التى تصدرها أسماء المرشحين ذوى الشعبية المحلية ايماناً منهم بأهمية هذا الترتيب ، وأنه عند حصول القائمة على عدد من الأصوات فإن المقاعد الممثلة بها ستكون من حظ المرشحين المتصدرين للقائمة .

ان الأمر يختلف فى حالة القوائم المغلقة على أساس التمثيل النسبى عنه فى حالة الإنتخاب بالقوائم على أساس الأغلبية . ففى هذا النظام الأخير تفوز القائمة بجميع ما تتضمنها من أسماء حال حصولها على نسبة الأغلبية ، من كان منهم ينال اعجاب الناخب ومن لم يكن محل اعجابه أو تقديره ، ان الناخب سيكون مدركاً لهذه الحقيقة تماماً .

أما فى حالة اتباع نظام الإنتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى ، فإن الناخب سيكون مدركا تماما وهو يدلى بصوته ان توزيع المقاعد سوف يتم على أساس التمثيل النسبى ، وان كل حزب لن يحصل على كل مقاعد الدائرة ، بل على نسبة من المقاعد بقدر عدد ما ناله من أصوات ، وان توزيع المقاعد سيتم حسب الترتيب الذى أعده الحزب . هذه الحقيقة ستكون واضحة أمام الناخب لا يحدها سوى حصول هذه القائمة على جميع الأصوات بالدائرة ، أى حصولها على نسبة ١٠٠٪ من الأصوات وهو أمر يكون محل شك كبير لدى هيئة الناخبين !!

. أما فى نظام الإنتخاب بالقوائم المقرونة بالتفضيل ، وحيث يترك للناخب حرية اعادة ترتيب الأسماء فى القوائم ، أو فى نظام القوائم مع المزج - حيث يترك للناخب حرية المزج بين القوائم وتقديم قائمة من عنده - فنجد اختلافا فى النتائج من حيث توزيع المقاعد عنه فى نظام القوائم المغلقة .

فى نظام القوائم مع التفضيل ، سوف يتم توزيع المقاعد التى حصلت عليها القائمة وفقا للترتيب الذى ارتأه الناخبون لا وفقا لإرادة قادة الأحزاب . فيتم توزيع المقاعد الثلاثة التى حصلت عليها قائمة الحزب فى المثال السابق على الثلاثة الأول الذين منحتهم هيئة الناخبين أولوية الفوز بالمقاعد .

أما فى حالة القوائم مع المزج ، فإن الفوز بالمقاعد يكون للمرشحين الذين يحصلون على الأغلبية وفقا لترتيب الأصوات التى نالها كل مرشح . فلو أن دائرة بها أربعة قوائم لأحزاب مختلفة وتضمنت كل قائمة عشرة أسماء من المرشحين ، وكان النظام المتبع هو نظام القوائم مع المزج ، فإنه يكون على الناخب أن يختار من بين المرشحين جميعا - والبالغ عددهم الأربعون مرشحا - عشرة ، أى كانت

الأحزاب التي ينتمون إليها ، وتوزع المقاعد على المرشحين الذين نالوا أعلى نسبة من الأصوات ، أى وفقا لقانون الأغلبية النسبية . فكأننا فى هذا الخصوص أمام توزيع للمقاعد على أساس الانتخاب الفردى على دور واحد مع الاحتفاظ بالسمة الخاصة بهذا النظام ، وهو وجود عدد من النواب بدلا من نائب فرد عن الدائرة .

ثانيا

التمثيل النسبى على مستوى الدولة (التمثيل النسبى الشامل)

ان اجراء الانتخابات وفقا لنظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة قد يكون كليا حيث تجرى الانتخابات منذ البداية على الاطار القومى ، وقد يكون جزئيا حيث تجرى الانتخابات على مستوى الدوائر ويكتفى بالاطار القومى بالنسبة لتوزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب المتنافسة .

التمثيل النسبى الشامل على مستوى الدولة :

فى الوضع الأول وحيث تجرى الانتخابات منذ البداية على المستوى القومى تكون الدولة بأسرها دائرة انتخابية واحدة ، وتكون قوائم الأحزاب أيضا قوائم قومية أى موحدة على مستوى الدولة (١) . وهنا يتم توزيع المقاعد بين هذه القوائم تبعا للقاسم الانتخابى القومى *Le quotient national* الناتج عن قسمة عدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت على نطاق الدولة على عدد المقاعد النيابية المقررة ، ويتم توزيع المقاعد المتبقية على أساس أكبر البواقي أو أكبر المتوسطات (٢) .

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.

(١)

Pierre PACTET, op.cit., p. 69.

(٢) الدكتور سعاد الشراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

اسرائيل كنموذج لتطبيق هذا النظام :

لا يجد هذا النظام تطبيقه إلا فى الدول محدودة المساحة قليلة السكان ، ويغلب على شعبها طابع عدم التجانس (١) . وتعتبر اسرائيل النموذج المعاصر من الدول التى تأخذ بنظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة . إذ تعد اسرائيل كلها طبقاً لنظامها الانتخابى دائرة واحدة

وتقدم جميع الأحزاب قوائمها أيضا على مستوى الدولة ، بحيث تتضمن كل منها ١٢٠ مرشحا بقدر عدد مقاعد الكنيست (٢) . ويتم توزيع مقاعد الكنيست على أساس القاسم الانتخابى القومى الناتج من قسمة عدد الأصوات التى أعطيت على مستوى الوطن بأسره على عدد المقاعد (أى على ١٢٠ مقعد) المخصصة للمجلس نيابى ، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر ما فيها من القاسم القومى .

على أنه إذا كان من الطبيعى أن يكون حصول أى حزب من الأحزاب المتنافسة على مقعد نيابى فى الكنيست مشروط ببلوغه حد القاسم القومى ، أى $1/120$ من الأصوات التى أعطيت صحيحة كحد أدنى للتمثيل فى المجلس ، فإن المشرع الاسرائيلى قد رأى اجراء تعديل جزئى محدود الأثر ، مفاده تعليق حصول الحزب على مقعد نيابى واحد على نياله عدد من الأصوات تساوى $1/100$ من الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الدولة (٣) .

Pierre PACTET, op.cit., p. 65.

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، الطبعة الثالثة ١٩٧٩ ، ص ١٩٧ .

(٢) الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

على أن نتائج الانتخابات قد لا تأتي متفقة مع القاسم الانتخابى القومى الذى يجرى على أساسه توزيع المقاعد ، إذ قد تكون هناك أصوات باقية لبعض الأحزاب لم تستفد منها ، وتكون هناك أيضا مقاعد شاغرة بالكنيست لم يتم ملؤها ، فكيف واجه النظام الانتخابى الاسرائيلى مشكلة توزيع المقاعد المتبقية ، وما هو الأساس الذى تبناه فى هذا الخصوص ؟

يجيبنا على هذا التساؤل الأستاذ كلود ليكليرك قائلا " أن النظام الانتخابى فى اسرائيل كان يأخذ حتى عام ١٩٧٣ بنظام أكبر البواقي du plus fort reste كأساس لتوزيع المقاعد المتبقية ، ومن ثم كان يفوز بالمقاعد الشاغرة الأحزاب التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة على المستوى الوطنى " (١) .

أما بعد ١٩٧٣ ، فإن توزيع المقاعد الشاغرة بالكنيست يكون وفقا لنظام أكبر المتوسطات de la plus fort moyenne والذى يعطى المقاعد الشاغرة للأحزاب التى فازت بأكثر عدد من المقاعد . ويشير الأستاذ كلود ليكليرك إلى أن اصلاح النظام الانتخابى على هذا النحو ، وتطبيق أكبر المتوسطات ، كان يهدف إلى خدمة الأحزاب الكبيرة والعمل لصالحها . (٢)

التمثيل النسبى الجزئى على مستوى الدولة :

بالنسبة للوضع الثانى للتمثيل على مستوى الدولة (وهو الوضع المألوف والعادى) ، وحيث تجرى الانتخابات على مستوى

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130. (١)

(٢) ومع ذلك يشير ليكليرك أنه لم يكن لمعدل أكبر المتوسطات إلا مدى محدود فى الانتخابات الاسرائيلية التى أجريت فى ٣١ ديسمبر ١٩٧٣ ، حيث لم يكن هناك من المقاعد الشاغرة سوى مقعدين بالنسبة إلى ١٢٠ مقعدا .

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 130.

الدوائر ، ويكتفى بالاطار القومى بالنسبة لتوزيع المقاعد الباقية فقط ، فيفترض فيه الأخذ بأسلوب القاسم الثابت أو العدد الموحد *le quotient fixe ou le nombre uniforme* . وهذا القاسم الثابت أو العدد الموحد يعينه القانون سلفا ، ويمثل عدد الأصوات التى يجب أن تحصل عليها كل قائمة للحصول على مقعد واحد ، وهو يكون تبعا لذلك واحدا فى جميع دوائر الدولة (١) . ويلعب هذا الرقم الموحد نفس الدور الذى يلعبه القاسم الانتخابى لكل دائرة ، ذلك القاسم الذى ينتج كما سبق ورأينا من قسمة عدد الأصوات على عدد المقاعد (٢) .

وطبقا لهذا الأسلوب ، فإن كل قائمة تفوز فى الدائرة بقدر من المقاعد مساو لعدد الأصوات التى حصلت عليها مقسوما على الرقم الموحد . فمثلا لو كان هذا الرقم الموحد ٥٠٠٠٠ ، فإن القائمة التى تحصل على ٢٢٥٠٠٠ صوت ، يكون لها الحق فى أربعة مقاعد ويتبقى لها بعد ذلك ٢٥٠٠٠ صوت لم تستفد منها . ثم يتم بعد ذلك تجميع البقايا من الأصوات الخاصة بكل حزب على حدة فى جميع الدوائر ، ويكون له عدد آخر من المقاعد النيابية بقدر ما فى هذه الأصوات المتبقية من الرقم الموحد . (٣)

فلو افترضنا مثلا أن الرقم الموحد هو ٤٠٠٠٠ صوت وأن القائمة " أ " قد حصلت فى دائرة ما على ١١٠٠٠٠ ، فإنها تفوز

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.

(١)

Georges BURDEAU, op.cit., p. 156.

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .

(٢) الدكتورة سعاد الشقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ،

ص ١٢١ .

Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

(٣)

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.

Michel Henry FABRE, op.cit., p. 274.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

بمقعدين ويتبقى لها ٣٠٠٠٠٠ صوت غير مستغلة ، فإذا جمعنا هذا العدد من الأصوات غير المستغلة مع الأصوات الأخرى التى نالها ذات الحزب ولم يستفد منها فى جميع الدوائر وبلغ عددها على النطاق القومى ٨٤٢٠٠٠ ، فإن هذه القائمة تفوز على مستوى الدولة بأكثر من عشرين مقعدا (١) .

على هذا النحو نجد أن توزيع المقاعد النيابية يتم على مرحلتين :

المرحلة الأولى : حيث يكون لكل قائمة عدد من المقاعد بقدر ما حصلت عليه من الرقم الموحد داخل كل دائرة .

المرحلة الثانية : حيث تحصل كل قائمة على عدد آخر من المقاعد بقدر ما تتضمنه من عدد الأصوات المتبقية (فى جميع الدوائر) من الرقم الموحد ، وهو ما يتم اجراؤه على المستوى القومى أو الوطنى .

ويلاحظ أن جميع الأحزاب أو غالبيتها ستستفيد فى المرحلة الثانية من كل الأصوات التى حصلت عليها ولم تكن قد استفادت بها فى كل دائرة على حدة ، لعدم بلوغ الأصوات المتبقية للرقم الموحد ، إذ تستطيع أن تفوز بمقعد أو بأكثر إذا بلغ عدد الأصوات المتبقية فى جميع الدوائر الرقم الموحد .

على أن الأستاذ جاك كادار يشير إلى أنه يوجد أسلوب آخر يتبع فى شأن توزيع المقاعد المتبقية ، خلافا لأسلوب المتوسط القومى سالف الذكر ، ويسمى بأسلوب Systeme Adler, Leon Blum, Etienne Well-Raynal ، نسبة إلى القائمين به .

Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

(١)

ومقتضاه أن توزع المقاعد الباقية بمقتضى انتخاب فردى بالأغلبية على دور واحد ، يجرى فى الدوائر لانتخاب جزء من النواب يقرب من النصف ، أما الجزء الباقى من النواب ، فيتم اختياره على أساس بواقى الأحزاب بترتيب نسبة عدد الأصوات التى حصل عليها مرشحو كل حزب (١) .

ويبدو أن النظام السابق قد دافع عنه الاشترايون فى فرنسا فى برنامجهم الانتخابى عام ١٩٧٢ ، تحت عنوان :
"Changer la vie, programme du gouvernement du parti socialiste,

النظام الانتخابى الايطالى كنموذج لنظام التمثيل النسبى
الجزئى على مستوى الدولة :

يتبنى قانون الانتخاب الايطالى نظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة بالنسبة لمجلس النواب ، حيث يجرى الانتخاب وتوزيع المقاعد على مرحلتين :

المرحلة الاولى : ويتم فيها اجراء الانتخابات فى ٣٢ دائرة وتوزيع المقاعد وفقا للمتوسط الانتخابى الذى يخص الدائرة .

والمرحلة الثانية : يتم فيها تجميع الأصوات الباقية لكل حزب على مستوى الدولة ويتم توزيع المقاعد وفقا للمتوسط القومى بين قوائم الأحزاب التى تكون قد حصلت على مقعد واحد على الأقل فى

Jacques CADART, op.cit., p. 240.

(١) أنظر فى ذلك

والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .

احدى الدوائر ، أو تكون قد حصلت على ٣٠.٠٠٠ صوت على المستوى القومى . (١)

على هذا النحو نجد أن نظام الانتخاب الايطالى يتمتع بذاتية خاصة . فالأمر قد تعلق بتمثيل نسبي R.P على المستوى المحلى مع توزيع المقاعد الباقية على المستوى القومى وفقا لقاسم موحد . (٢)

عيوب نظام التمثيل النسبي على مستوى الدولة :
يشير الفقه الدستورى إلى غيبين يشوبان نظام التمثيل النسبي على مستوى الدولة :

الأول : اختيار النواب على المستوى القومى يتم عن طريق قادة الأحزاب لا عن طريق الشعب :
يشير الأستاذ كادار إلى أن المقاعد المتبقية ، التى لم يتم توزيعها على مستوى الدوائر ويتم ترجيلها على المستوى القومى ،
يجرى توزيعها بواسطة قادة الأحزاب par les etats - majors
des partis حيث يستأثر هؤلاء القادة بإعداد القوائم القومية ،
الأمر الذى يترتب عليه أن يكون اختيار عدد كبير من النواب متروكا
لتقدير الأحزاب وليس لتقدير الشعب (٣) .

Pierre PACTET, op.cit., pp. 66 et 142.

(١)

Claude LEGLERCQ, op.cit., p. 130.

(٢)

Jacques CADART, op.cit., pp. 240-241.

(٣)

Pierre PACTET, op.cit., p. 66.

حيث يقول أن النواب الذين سيشغلون المقاعد النيابية فى التوزيع الثانى الذى يت على المستوى القومى لا يكون وفقا لإرادة الشعب بل لإرادة قادة الأحزاب

Non de la volonte du peuple, mais de celle des etats-majors des partis

.....

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام Alder Leon ,
Blum Etienne, Weil Raynal هو النظام الوحيد الذى يحول
دون سيطرة قادة الأحزاب السياسية . ولذلك لا يلقى هذا النظام هوى
لدى قادة الأحزاب (١) .

وهذا العيب أبرزه الجنرال ديغول نفسه وندد به عام ١٩٤٥ عندما
كانت فرنسا تضع أسس نظامها السياسى بعد تحريرها من الاحتلال
الالمانى .

ويذهب الدكتور مصطفى أبو زيد إلى " أن نظام التمثيل
النسبى الكامل من شأنه أن يجعل بعض القيادات الحزبية تتمتع
بعضوية دائمة فى البرلمان وبصرف النظر عما يمكن أن يطرأ على
شعبية الحزب من هبوط ، فإن أى حزب - على درجة من الانتشار -
يحصل على بعض الأصوات هنا وبعض الأصوات هناك - فيكون واثقا
أنه سيحصل على بعض المقاعد - عند تجميع الأصوات الباقية على
مستوى الدولة - وما عليه حينئذ إلا أنه يضع فى مقدمة مرشحيه
بعض الأسماء التى يصبح من المؤكد فوزها ودخولها المجلس النيابى
. وهذا الوضع من شأنه أن يخلق بعض نواب غير قابلين للعزل ، يأتى
بهم الحزب فى جميع الأحيان رغم كل الظروف . وعلى حد تعبير
الجنرال ديغول فإن كل حزب - فى ظل هذا النظام - سوف يكون متأكدا
من نجاح بعض قادته الذين كانوا " سيفون التراب " فى المحافظات
دون أن يجدوا نجاحا فى أى دائرة على الإطلاق " . (٢)

Jacques CADART, op.cit., p. 241.

(١)
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ،
ص ١٢٦ .

الثانى : التعدد غير المحدود للأحزاب السياسية :
وهذا العيب أشد خطورة من سابقه ، إذ يعمل هذا النظام على
التعدد الهائل للأحزاب الصغيرة ، ويضم تجمعات ضعيفة وغريبة عن
مجال السياسة ، وتستطيع هذه الأحزاب - بالرغم من ضآلة وزنها - أن
تحصل بسهولة على عدد من المقاعد بفضل البقايا المجمعة لها من
جميع الدوائر ، فتمكن هذه الأحزاب الصغيرة من التسلل إلى
المجالس النيابية . الأمر الذى يؤدى إلى الحيلولة دون تكوين
أغليات برلمانية وما يترتب على ذلك من فقدان عنصر الاستقرار
الوزارى الذى تنشده كل دولة . (١)

على أن الأستاذ جاك كادار يرى أن هذا العيب يمكن تداركه ،
وذلك بمنع الأحزاب التى لا تحصل على نسبة من الأصوات من
التمثيل بالمجلس . كما يمكن تدارك هذا العيب بإشتراط الجدية فى
التمثيل بتطلب دفع تأمين معين غير قابل للرد فى حالة عدم حصول
الحزب على نسبة معينة من الأصوات . وأن كانت هذه الوسائل
العلاجية غير فعالة ويترتب على سلوكها تشويه وهدم نظام التمثيل
النسبى على مستوى الدولة .

على أى حال فقد أشار الفقه الدستورى بصدده نقده لنظام
التمثيل النسبى على مستوى الدولة ، إلى أن تطبيق هذا النظام فى
ألمانيا فى ظل دستور فيمر من عام ١٩٢٠ حتى عام ١٩٣٠ كان
سببا فى وجود النازية . كما كان اقتران مشروع دستور ١٩٤٦

Jacques CADART, op.cit., p. 241.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 117.

Andre HAURIU, op.cit., p. 304 et 309.

الدكتور مصطفى أبو زيد ، مبادئ النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص
١٢٥ - ١٢٦ .

وفى هذا المعنى أنظ : الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف
، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .
والدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٨ .

الفرنسى بقانون الانتخاب القائم على نظام التمثيل النسبى على مستوى الدولة سببا لرفض الشعب الفرنسى لمشروع الدستور والقانون معا فى الاستفتاء الذى أجرى فى مايو ١٩٤٦ . (١)

الفرع الثانى تقدير نظام التمثيل النسبى

ان لنظام التمثيل النسبى مزاياه التى تحسب له ، كما أن له عيوبه التى تحسب عليه .

أولا : مزايا التمثيل النسبى

يحقق نظام التمثيل النسبى العديد من المزايا التى يتمسك بها المدافعون عنه . وتجمل هذه المزايا فيما يلى :

١ - تحقيق العدالة :

إذا كان نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى يسمح بتمثيل جميع الأحزاب السياسية فى الدولة ، حيث توزع المقاعد النيابية على الأحزاب بقدر ما حصلت عليه من أصوات ، فإنه يعمل فى ذات الوقت على تحقيق العدالة *la justice* بين الأكثرية والأقلية . وذلك على خلاف الانتخاب على أساس الأغلبية حيث يؤدى هذا النظام إلى ظلم وغبن الأقلية حين يستولى حزب الأغلبية على جميع المقاعد أو أغلبها دون أن يترك لأحزاب الأقلية سوى ما تجود به المصادفات الانتخابية . (١)

Jacques CADART, op.cit., p. 241.

(١)

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 132.

(٢)

Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

Andre HAURIOU, op.cit., p. 309.

وأنظر أيضا : الدكتور ثروت بدوى ، مبادئ النظم السياسية ، ص ٢٤٧ . =

وفى تبيان ميزة العدالة التى تترتب على تطبيق نظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبى أشار ستوارت ميل فى مجلس العموم قائلا :

" فى ديمقراطية تطبق حقيقة مبدأ المساواة ، ينبغى أن يمثل كل اتجاه على نحو تناسبى . فأغلبية الناخبين يجب أن يكون لها أغلبية تمثلها ، وأقلية الناخبين يجب أن يكون لها أقلية تمثلها . فالأقلية شأنها فى ذلك شأن الأغلبية يجب أن يكون لها من يمثلها . فإذا تخلف هذا الشرط ، فلا نكون بصدد حكومة مساواة ، بل أمام حكومة امتيازات وعدم مساواة " (١) .

ويرى الأستاذ جورج بيردو أن الأساس النظرى لنظام التمثيل النسبى يكمن فى مبدأ العدالة . هذا المبدأ - هو وحده - الذى يسمح بتمثيل البلاد بجميع الاتجاهات السائدة فيها ، وهو أمر لا يستطيع نظام الأغلبية تحقيقه . (٢)

= الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية ، ص ٢٥٤ .
الدكتور محمد الشافعى أبورأس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

"Dans une democratie qui applique reellement le principe degalite, (١) chaque tendance doit etre representee d'une maniere proportionnelle. Une majorite d'electeurs doit toujours avoir une majorite de representants, mais une minorite d'electeurs doit avoir une minorite de representants: Homme pour homme, ils doivent etre aussi pleinement representes que la majorite. Si cette condition n'est pas remplie, il n'y a pas un gouvernement egal, mais un gouvernement de privilege et d'inegalite"

أشار إليه :
Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

Pierre PACTET, op.cit., p. 63.

(٢)
وفى نفس المعنى أنظر

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن العدالة الحسابية *la justice mathématique* في توزيع المقاعد بين الأحزاب تتحقق في نظام التمثيل النسبي بصورة واضحة وجلية سواء كان هذا التمثيل على مستوى الدوائر أو كان على مستوى الدولة . كما أن قاعدة تضخيم أو تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية - تلك القاعدة التي تسود نظام الأغلبية - تكاد تختفى تماما في نظام التمثيل النسبي حيث كان القضاء على هذه القاعدة وما يترتب عليها من غبن للأقلية أهم هدف من أهداف التمثيل النسبي .

كما أن قاعدة التصويت المجدي ، التي تلازم نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية على دور واحد أو دورين ، لا تجد مكانا لتطبيقها في نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي ، حيث لا يكون الناخبون ملزمين بإعطاء أصواتهم للأحزاب الكبيرة ، أنهم سيوجهون أصواتهم في ظل هذا النظام لقوائم الأحزاب التي تكون محل تقديرهم واعجابهم (١) والتي يشعرون بإرتياح نحو ضرورة تمثيلها بالمجلس ولو لم يكن لها فرص الحصول على الأغلبية داخله .

على هذا النحو يخلص المدافعون عن نظام التمثيل النسبي إلى تفوقه على نظام الأغلبية ، إذ يعمل على تمثيل الأحزاب والاتجاهات السياسية في المجالس النيابية ، ومن ثم تبدو هذه المجالس في نظرهم مرآة صادقة لهيئة الناخبين (٢) *miroir ou photographie du corps electoral* أو بمعنى آخر صورة ناطقة لمختلف الاتجاهات الفكرية والسياسية في الدولة *Carte géographique qui doit représenter tous les éléments du Pays avec leurs proportions*. (٣)

Jacques CADART, op.cit., p. 242. (١)

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 561. (٢)

Georges BURDEAU, op.cit., p. 155.

الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق . ص ٢٣٩ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 561. (٣)

Pierre PACTET, op.cit., p. 63.

والدكتور وحيد رافت ووايت ابراهيم . المرجع السابق ، ص ٢٨٢

٢ - العمل على استقلال الأحزاب والاحتفاظ بذاتيتها

كما يقال أن التمثيل النسبي ، إذ يصمر لجميع القوى والأحزاب تمثيلا عادلا فى المجالس النيابية ، يحفظ على الأحزاب الصغيرة استقلالها واحتفاظها ببرامجها الذاتية أو الخاصة ، وذلك على عكس نظام الأغلبية حيث تضطر الأحزاب الصغيرة إلى الاندماج فى الأحزاب الكبيرة حتى تساعد على الفوز ببعض المقاعد ، وبذلك يكون التمثيل النسبي محققا للديمقراطية التى تفترض أن يكون الحكم فى يد الشعب ممثلا تمثيلا صحيحا يكشف عن جميع الاتجاهات والقوى فى الدولة . (١)

٣ - كفالة وجود معارضة قوية فى المجالس النيابية :

كما قيل أن نظام التمثيل النسبي ، إذ يعطى لكل حزب حق التمثيل فى البرلمان بنسبة ما حصل عليه من أصوات ، يضمن تكوين معارضة قوية (٢) . ووجود مثل هذه المعارضة أمر ضرورى لقيام الحكومات الديمقراطية . كما أن هذا الوجود يفيد كذلك الصالح العام وصالح الحزب نفسه حيث يحول دون استبداده وإساءته استعمال السلطة ، ويقيه كل زلل أو خطأ يقع فيه وهو ما تحرص على إيجاده المعارضة . (٣)

ان غياب المعارضة ، أو شدة ضعفها ، يجعل حكومة الأغلبية أمام أنصار ينحصر عملهم فى المجلس بالتسييح بحمد الحكومة مغفلين لواجبهم الأساسى فى الرقابة والمحاسبة ، الأمر الذى يدفع الحكومات إلى الخمول والتوانى فيما يجب أن تقوم به من أعباء تجاه

(١) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧
(٢) الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٤٢ ، ص ٢٩٨ .
الدكتور محمد الشافى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩
(٣) الدكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ، ص ٢٤٧
الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٨٣
الدكتور محمود عاطف أبنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩

الصالح العام . وهنا حق قول الرئيس الفرنسي رينيه بوانكاريه ان
سحق الأقلية هو نصر قاتل لحكومة الأغلبية . (١)

٤ - تشجيع الناخبين على الاهتمام بممارسة حقوقهم السياسية :
كما قيل أن نظام التمثيل النسبي يعمل على تشجيع الناخبين
من أنصار الأحزاب الصغيرة ، على ممارسة حقوقهم السياسية وخاصة
حق الانتخاب . إذ لا يهتم الناخب عادة بالانتخابات إلا بقدر ما
يكون لصوته من أثر فعال ويقدر ادراكه أن مصلحة حزب تقتضى منه
عدم التخلف والحرص على الأدلاء بصوته ، وأنه كلما كثرت الأصوات
التي ينالها الحزب زاد عدد المقاعد التي يفوز بها . وذلك على عكس
نظام الأغلبية حيث يزداد التخلف عن حضور الانتخابات لادراكهم أن
أصواتهم ستذهب سدى وأن مرشحيهم لن يفوزوا بالعضوية . (٢)

وأخيرا ، قيل أنه طالما أن نظام التمثيل النسبي لا يجرى إلا
على أساس القوائم ، فإنه يتمتع بما يتمتع به نظام الانتخاب
الأخير من قيامه على أساس المفاضلة بين البرامج والأفكار لا بين
الأشخاص . (٣)

ثانيا : عيوب التمثيل النسبي

على الرغم من المزايا السابقة التي يحققها نظام التمثيل
النسبي ، فإن الكثيرين من رجال الفقه والسياسة يفضلون عليه
نظام الأغلبية ، نظرا لما يشوب نظام التمثيل النسبي من عيوب
ومغامز يمكن ايجازها فيما يلي :

- (١) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ .
- (٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ .
- الدكتور عثمان خليل عثمان ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ .
- الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .
- (٣) الدكتور محمد الشافعى أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤٢٠ .

١ - صعوبة تطبيق نظام التمثيل النسبي :

ان نظام التمثيل نسبي يتسم بالتعقيد فى تطبيقه ، ويزداد الأمر تعقيدا كلما ابتغى النظام الوصول إلى جعل التمثيل النسبي مناسبا تماما مع أهمية الأصوات التى يحصل عليها كل حزب ، خاصة عند مرحلة توزيع البقايا من المقاعد على الأحزاب المتنافسة ، الأمر الذى يؤدى إلى تأخير اعلان نتائج الانتخابات لعدة أيام قد تتعرض خلالها للتزييف والتشويه .

٢ - تضاول دور الناخب واهداف مركز النائب :

يؤدى نظام التمثيل النسبي ، خاصة فى حالة القوائم المغلقة وبدون تفضيل ، إلى تضاول دور الناخب . إذ يتم اختيار النواب تبعا لترتيبهم فى القوائم المقدمة ، ولا يفوز منهم إلا الذين ترد اسمائهم على رأس هذه القوائم تبعا لنسبة الأصوات التى حصل عليها كل حزب من الأحزاب المتنافسة ، الأمر الذى يجعل الاختيار الحقيقى للنواب فى يد الحزب وقادته لا فى يد الناخبين . ومن ثم يكون النائب المنتخب صنيعا للحزب ولقاداته ، ويكون دور الناخبين قد انحصر فى اختيار الحزب وبرامجه لا فى اختيار الأشخاص الذين يمثلونهم فى البرلمان (١) . وعلى هذا النحو ، يجد النائب نفسه خاضعا لارادة الاحزاب وقادتها . فإذا ما أراد البقاء أو كان يطمع فى إعادة انتخابه ، فإن سبيله الوحيد لتحقيق ذلك لا يكون إلا بالخضوع المقيت للحزب وطاعة قادته إلى الحد الذى يبدو معه وكأنه يمثل الحزب أكثر من تمثيله الأمة . فتهدر المصالح القومية وتفضل عليها المصالح الحزبية ، وهو أمر يتعارض وجوهرا الأنظمة النيابية وما يقوم عليه التمثيل النيابى من مبادئ .

Jacques CADART, op.cit., p. 242.

(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ و ١٢٧ .

٣ - كثرة الأحزاب السياسية وتعددتها :

ان نظام التمثيل النسبي يتعايش كما قلنا مع التعددية الحزبية ، فهو يسمح بوجود الأحزاب الصغيرة ، إلى غير حد ، بجانب الأحزاب الكبيرة . وهذه الأحزاب قد تتبالغ فى انقساماتها والتي غالبا ما تكون مصطنعة ، الأمر الذى يهدد الرأى العام بالشلل ويحول دون قيامه عند تمثيل هذه الأحزاب فى البرلمان (١) .

٤ - الحيلولة دون قيام أغلبية ثابتة ومستقرة :

كما يترتب على كثرة الأحزاب السياسية وتعددتها فتح المجال أمام جميع هذه الأحزاب إلى الدخول فى ساحة البرلمان ، كل بنسبة ما ناله من أصوات فى العملية الانتخابية . وتعدد الأحزاب داخل البرلمان يؤدى ولاشك إلى صعوبة قيام أغلبية ثابتة ومستقرة داخله ، مما يؤدى إلى قيام وزارات ائتلافية . وكلاهما يفضى إلى عدم الاستقرار الحكومى المنشود وما يترتب على ذلك من جمود فى سياسة الدولة داخليا كان أو خارجيا (٢) . وهذا هو ما حدث فى ألمانيا حينما أخذت بنظام التمثيل النسبى فى ظل دستور فيمر ، وما حدث أيضا فى فرنسا منذ أواخر عهد الجمهورية الثالثة وابان الجمهورية الرابعة ، وكذلك فى ايطاليا حتى وقتنا الراهن . (٣)

Andre HAURIU, op.cit., p. 309.

(١)

Jacques CADART, op.cit., p. 243.

والدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، ص ٢٠٣ .
(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ وفى هذا المعنى أنظر

Georges BURDEAU, op.cit., pp. 155-146.

Jacques CADART, op.cit., p. 243.

(٣)

أ ويشير الدكتور عبد الحميد متولى إلى أن فرنسا كانت تعد فى هذه الفترة - خلال الحربين العالميتين - أكثر الدول الديمقراطية اصابة ببدء عدم الاستقرار الوزارى . إذ كان متوسط عمر الوزارة فى ذلك الوقت يبلغ نحو خمسة شهور . مرجعه : نظام الحكم فى اسرائيل ، ص ٢٠٦ . كما يشير الدكتور وحيد رأفت إلى أن عدد الأحزاب فى بولونيا قد بلغ - قبل قيام دكتاتورية الماريشال جوزيف بلسوديسكى فى مايو ١٩٢٦ ما يقارب من ٢١ حزبا ، وكان متوسط عمر الوزارة أقل من ستة أشهر فى المدة ما بين ١٩٢١ - ١٩٢٦ ، مرجعه ص ٢٨٤ .

وإذا قيل أن نظام التمثيل النسبي من شأنه أن يحقق أغلبية برلمانية عن طريق تألف الأحزاب ، فإن هذه الأغلبية لن تكون فى الغالب أغلبية منسجمة ومستقرة . فالحلول التى تقدمها تكون دائما حلولا مؤقتة وعارضة تحاول من خلالها التوفيق بين الاتجاهات المتعارضة . وحلول كهذه لا يمكن أن تكون حلولا مترابطة بل حلولا تفتقد دائما إلى عنصر الاستقرار والثبات . (١)

ويشير الفقه الدستورى إلى أن هذا العيب يعد أخطر ما يوجه لنظام التمثيل النسبي . صحيح أن هذا النظام يفوق نظام الأغلبية من حيث تحقيقه للعدالة ومن حيث اتفاه مع المبدأ الديمقراطى ، إلا أنه من الناحية العملية " يؤدى إلى نتائج بالغة الخطورة ، فهو يززع الكيان الحكومى ويعرض البلاد لأزمات وزارية لا تنتهى " (٢)

ذبوع نظام التمثيل النسبى وانتشاره :

صادف نظام التمثيل النسبى انتشارا فى النصف الأخير من القرن التاسع عشر ، حيث عملت الكثير من الدول على تطبيقه فى اختيار ممثليها فى المجالس النيابية . وقد كانت بلجيكا أول الدول حرصا على الأخذ بهذا النظام فى مجال الانتخابات السياسية وذلك بالقانون الصادر فى ٢٩ ديسمبر ١٨٩٩ (٣) والذى أجريت بمقتضاه انتخابات ٢٧ مايو ١٩٠٠ .

كما طبقتة سويسرا فى انتخابات المجلس الوطنى

الاتحادى

(١) راجع فى مساوئ عدم الاستقرار الوزارى : الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، ص ٢٠٤ .
(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ .
(٣) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ .
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ .

Le Conseil National عام ١٩٠٨ وذلك بعد استفتاء الشعب
وموافقة أغلبية المقاطعات بشأن سريانه .

وكانت السويد الدولة الثالثة تطبيقا لهذا النظام ، حيث طبقت
عام ١٩٠٨ ، وتبعها البرتغال عام ١٩١١ .

على أن نظام التمثيل النسبي قد لاقى انتشارا واسع النطاق
بعد الحرب العالمية الأولى ، فأخذت به الدانمرك عام ١٩١٥ وهولندا
عام ١٩١٧ وألمانيا فى دستور فيمر عام ١٩١٩ وايطاليا فيما قبل
النظام الفاشيستي ، ثم ساد بعد الحرب العالمية الثانية لفترة
وجيزة فى فرنسا ١٩٤٥ - ١٩٥٦ ، وكتب له البقاء فى ألمانيا
الغربية وايطاليا حتى وقتنا الراهن (١) . وتمسك به اليوم
اسرائيل لتحقيقه العدالة فى التمثيل لأبناء شعبها الذى يتسم
بعدم الوحدة من حيث الجنس والأصل والايديولوجية (٢) .

-
- (١) أنظر الدكتور ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ص ٢٤٣ .
الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ .
الدكتور طعيمه الجرف ، نظرية الدولة ، ص ٥٦٩ .
(٢) الدكتور عبد الحميد متولى : نظام الحكم فى اسرائيل ، ص ٢٠٢ .

الفصل الثالث النظام الانتخابى المختلط Les Systemes Electoral Mixte ou Hybride

يجرى فى العادة تطبيق نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة كل على حدة ، كما يؤخذ بنظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى على انفراد . والدولة تختار بين هذا النظام أو ذاك ، ومن هذه الصورة أو تلك ، وذلك تبعاً لاستحسان المشرعين فى هذه الدول ولمدى ملاءمة هذه النظم وما يسود الدول من مناخ سياسى .

على أن من الدول ما جمعت فى أنظمتها الانتخابية بين أكثر من نظام ، فجمعت بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقوائم ، ومزجت بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى ، فنشأت نظم جديدة وليدة هذا المزج والأنظمة الانتخابية المختلطة يمكن أن تتعدد صورها بقدر حجم الاجزاء التى تستعيرها من الأنظمة الأصلية للانتخاب .

ومن أمثلة النظم الانتخابية التى يشير إليها الفقه كنماذج للأنظمة الانتخابية المختلطة : نظام الانتخاب فى ألمانيا الفيدرالية والمعمول به منذ عام ١٩٤٩ حتى لحظة توحيد ألمانيا ، وهو ما يطلق عليه البعض نظام التصويت المزدوج Le systeme allemand du double vote ، ونظام الانتخاب الفرنسى طبقاً للقانون الصادر فى ٩ مايو ١٩٥١ والذى ساد تطبيقه قرابة خمس سنوات من ١٩٥١ حتى ١٩٥٦ والمسمى بنظام التحالف الفرنسى Le systeme francais des apparentement

ولدراسة هذين النظامين سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين
التاليين :

المبحث الأول : فى نظام الانتخاب فى ألمانيا الفيدرالية .

المبحث الثانى : فى نظام الانتخاب فى فرنسا فى الفترة بين
١٩٥١ - ١٩٥٦ .

المبحث الأول النظام الانتخابى فى ألمانيا الفيدرالية

لقد قام نظام الانتخاب فى ألمانيا الغربية منذ عام ١٩٤٩ حتى تاريخ قيام الوحدة بينها وبين ألمانيا الشرقية ١٩٩٠ - على أساس الجمع بين نظام الانتخاب الفردى القائم على أساس الأغلبية البسيطة ونظام الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى (١) .

ويخلص هذا النظام فى أن مجلس النواب ، وهو المجلس الأدنى (الشعبى) والمعروف بإسم Bundestag ، يأتى نصف اعضائه عن طريق الانتخاب (٢) الفردى على دور واحد ، أى على أساس الأغلبية البسيطة أو النسبية ، ويأتى النصف الثانى من الأعضاء عن طريق الانتخاب بالقوائم على أساس التمثيل النسبى . على أن يتم توزيع المقاعد النيابية للمجلس ، والبالغ عددها ٤٩٦ مقعدا ، على أساس التمثيل النسبى على مستوى الدولة (٣) .

Jean GICQUEL: Droit constitutionnel et institutions politiques, 1989. (١)
p. 355;

Jacques CADART, op.cit., p. 247;

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

(٢) أما المجلس الأعلى والمعروف بإسم Bundestrat فلا يتم تشكيله عن طريق الانتخاب وإنما عن طريق التعيين . إذ يشكل من أعضاء حكومات الولايات أو من ينوب عنهم ، ويكون لكل ولاية ثلاثة أصوات ، فإذا بلغ عدد سكانها أكثر من مليونين كان لها أربعة أصوات ، فإذا ما تجاوز عدد سكانها ستة ملايين كان لها خمسة أصوات .
الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ .

Jean GICQUEL, op.cit., p. 355. (٣)

Jacques CADART, op.cit., p. 248.

Claude LECLERCQ, op.cit., p. 131.

ولكن كيف تم تطبيق هذا النظام الذى اتسم فى نظر الفقه
الفرنسى بالتعقيد وعدم البساطة ؟
لقد تم تطبيق هذا النظام عن طريق التصويت المزدوج Le systeme
de double vote

فالدولة الالمانية يتم تقسيمها إلى نوعين من الدوائر : الأولى
صغيرة ويتم فيها الاقتراع على أساس الانتخاب الفردى على دور
واحد أى بالأغلبية النسبية أو البسيطة على النحو الذى يعتمده
النظام الانجليزى ، والثانية دوائر كبيرة ، تحتوى على الدوائر
الصغيرة سالفه الذكر ، ويتم فيها الانتخاب بالقوائم على أساس
التمثيل النسبى (١) . ويبلغ عدد الدوائر الصغيرة فى ألمانيا
الفيدرالية ٢٤٨ دائرة تبعث كل منها إلى المجلس النيابى بنائب
واحد يتم انتخابه كما سبق القول على أساس الأغلبية النسبية
(٢) ، أما الدوائر الكبيرة فيبلغ عددها احدى عشرة دائرة ممثلة فى
الولايات الأعضاء فى الدولة الاتحادية فضلا عن برلين الغربية التى
اعتبرت كدائرة مستقلة . وهنا يتم شغل النصف الآخر من المقاعد
على أساس التمثيل النسبى حيث يضع كل حزب من الأحزاب
السياسية قائمة بأسماء مرشحيه على مستوى كل ولاية .

ان الناخب فى هذا النظام يصوت مرتين معا وفى آن واحد
simultanement وفى ذات المكان . فهو حين يتقدم إلى صناديق
الانتخاب يعطى بطاقتين للتصويت ، الأولى يضع فيها اسما لنائب
واحد عن الدائرة الصغيرة ، وينتخب بمقتضى الثانية قائمة لحزب

Jacques CADART, op.cit., p. 248.

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.

(١)

(٢)

معين يراه على مستوى الولاية (١) . ان الناخب كما يقول الأستاذ بيردو حين يصوت فى هذه الحالة الأخيرة لا يصوت لاسم مرشح وانما لاسم حزب (٢) .

ويعتبر المرشح الفردى فائزا فى الدوائر الصغيرة بحصوله على أغلبية الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الدائرة ، أى بالأغلبية النسبية أو البسيطة .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن ما يحدث عمليا فى هذه الدوائر - وكما أسفرت عنه نتائج الانتخابات - ان الدرشح الفائز يحصل على الأغلبية المطلقة لا النسبية كما هو حادث فى إنجلترا ، إذ سيفضل الناخبون أعمال قاعدة التصويت المجدى فيكون تصويتهم منصبا على الاختيار بين أفضل اثنين من المرشحين . وهو ما أدى تدريجيا إلى حصر الأحزاب المتقدمة للانتخابات فى الدوائر الصغيرة فى اثنين فقط ، هما الحزب الديمقراطى المسيحى C.D.U والحزب الديمقراطى الاشتراكى S.P.D . فهما الحزبان الوحيدان اللذان تمكنا من تحقيق النجاح على مستوى الدوائر الصغيرة ، وهو ما دلت عليه نتائج الانتخابات التى أجريت فى المانيا عام ١٩٧٢ (٣) .

أما بالنسبة للقوائم التى يجرى الانتخاب بشأنها على أساس الدوائر الكبيرة ، فإن كل قائمة تحصل على عدد من المقاعد بنسبة

Georges BURDEAU, op.cit., p. 158, 159.

(١)

Jacques CADART, op.cit., p. 248.

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

والدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ص ١٢٨ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٤١ .

Georges BURDEAU, op.cit., p. 159.

(٢)

Andre HAURIOU, op.cit., p. 314.

Jacques CADART, op.cit., p. 248.

(٣)

ما حصلت عليه من أصوات ، أى على أساس التمثيل النسبى . ويكون توزيع هذه المقاعد طبقا ، لنظام هوندت (١) السابق شرحه ، لقاعدة أكبر المتوسطات (٢) وذلك بعد استبعاد المقاعد التى سبق ان وزعت وفقا لنظام الانتخاب الفردى على أساس الأغلبية النسبية أو البسيطة (٣) .

فمثلا إذا حصل حزب من الأحزاب على ٣٠٪ من أصوات الناخبين على مستوى الولاية بمقتضى البطاقة الثانية ، فإنه يجب أن يحصل على ٣٠٪ من مقاعد المجلس المخصصة للولاية ، ثم يتم خصم المقاعد التى حصل عليها الحزب على مستوى الولاية ، فيعطى له الباقى من المقاعد المعدة للتوزيع بمقتضى القوائم .

وبعبارة أخرى لو أن نسبة الـ ٣٠٪ تمثل ١٥ مقعدا فى مجلس النواب ، وكان الحزب قد نجح له ٧ نواب فى الدوائر الصغيرة بمقتضى الانتخاب الفردى ، فإنه يعطى من مقاعد النصف الثانى ثمانية مقاعد ، ويتم توزيعها على مرشحي الحزب وفقا لترتيبهم فى القائمة التى أعدها الحزب . وذلك حتى تكون نسبة ما حصل عليه الحزب من مقاعد مطابقة لما حصل عليه من أصوات .

وهذا الطابع الذى يتسم به نظام الانتخاب الالمانى من حيث احتساب المقاعد التى يحصل عليها كل حزب قد أدى بالاستاذ دوفرجيه إلى القول " بأن هذا النظام قد يوحى بأن التصويت الأول يكون لصالح الأشخاص أكثر منه لصالح الأحزاب كما هو الحال فى

Jean CICQUEL, op.cit., p. 355. (١)

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

Jacques CADART, op.cit., pp. 248, 249. (٢)

Jacques CADART, op.cit., p. 249. (٣)

والدكتور مصطفى بوزيد ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ .
الدكتورة سعاد الشرداوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ .

نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية ، إلا أن التصويتين يكونا ، فى الواقع ، لصالح الأحزاب نفسها " (١) .

ويشير جاك كادار إلى أنه نظرا لما هو مسموح به فى النظام الانتخابى الالمانى من جواز ترشيح الفرد فى كلا النوعين من الدوائر ، فقد يحدث أن يفوز مرشح بالعضوية فى الدائرة الصغيرة وفقا لنظام الانتخاب الفردى ، وفى نفس الوقت ترد اسمه فى صدر قائمة الحزب مما يسمح له بالنجاح . ففى هذا الفرض يكون من الواجب تخطى اسمه إلى الاسم التالى له فى الترتيب .

على أن النظام الانتخابى الالمانى يضع استثناء على قاعدة التمثيل النسبى الكامل ، مفاده أن الحزب الذى يحصل على مستوى الدوائر الانتخابية الفردية على عدد من المقاعد أكثر من النسبة التى حصل عليها بمقتضى الانتخاب بالقائمة على مستوى الدوائر الكبيرة ، فإن القانون يعطى لهذا الحزب الحق فى الاحتفاظ بما حصل عليه من مقاعد . فعلى سبيل المثال لو كان نصيبه من عدد المقاعد فى دائرة صغيرة ٢٠ مقعدا وحصل على ١٥ مقعدا بمقتضى الانتخاب بالقائمة فى الدوائر الكبيرة ، فإن هذا الحزب يظل محتفظا بحقه فى العشرين مقعدا .

ومثل هذا الوضع سيحول - فى نظر البعض من الفقه - دون حصول الأحزاب الأخرى على كل ما تستحقه من مقاعد طبقا لنسبة الأصوات التى حصلت عليها . وفى هذه الحالة فإن القانون يقضى بأن تمنح

(١) Le caractere mixte de ce systeme apparait dans le fait que le premier vote est au profit d'une personnalite plutot que d'un parti comme en systeme majoritaire uninominal. Parfois les deux votes sont emis au profit des partis differents".

Maurice DUVERGER, op.cit., p. 121.

Jacques CADART, op.cit., p. 249.

وفى نفس المعنى :

هذه الأحزاب ما تستحق من مقاعد حتى ولو أدى ذلك إلى زيادة عدد نواب الولاية على العدد المقرر لها ، وحتى لو أدى ذلك إلى زيادة عدد أعضاء مجلس النواب على العدد المقرر له فى الأصل . (١)

القيد الذى وضعه المشرع الألمانى للحد من آثار التمثيل النسبى :

لقد خشى المشرع الألمانى أن يؤدى الأخذ بنظام التمثيل النسبى على النحو السابق إلى تعدد الأحزاب السياسية، وهو وضع عايشته ألمانيا وعانت من وجوده بعد الحرب العالمية الأولى ، فعمل على وضع قيد ابتغى به اجبار الأحزاب الصغيرة على التجمع واعطاء فرص التمثيل للأحزاب الكبيرة وحدها (٢) . فاشتراط قانون الانتخاب الألمانى ، حتى يمكن للأحزاب السياسية الاستفادة من التمثيل النسبى ، حصولها على نسبة ٥ ٪ على الأقل من مجموع أصوات الناخبين على مستوى الدولة أو حصولها على ثلاثة مقاعد على الأقل فى الانتخابات الفردية التى أجريت على مستوى الدوائر الصغيرة . (٣)

وقد ساق لنا الأستاذ بيير باكتيت مثلا يوضح فيه كيفية توزيع المقاعد بين الأحزاب الألمانية المتنافسة قائلا :

لفرض أن هناك ٢٠ مقعدا خصصت لدائرة كبيرة وبها ١٨٠٠٠٠٠ وان هذه الدائرة كانت مقسمة إلى عشر دوائر صغيرة وجاءت

Andre HAURIU, op.cit., p. 314.

(١)

والدكتور مصطفى أبوزيد ، مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١٢٨ - ١٢٩ .

Jacques CADART, op.cit., p. 250.

(٢)

والدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١٢٩ .

Georges BURDEA, op.cit., p. 159.

(٣)

Pierre PACTET, op.cit., p. 68.

نتيجة الإنتخاب الأول (فى الدوائر الصغيرة) والذى أجرى على أساس الأغلبية على النحو التالى :

الحزب الاشتراكى الديمقراطى S.P.D. ٥ أعضاء

الحزب المسيحى الديمقراطى C.D.U. ٤ أعضاء

الحزب الديمقراطى الحر F.D.P. ١ عضوا

ثم جاءت نتيجة الإنتخابات الثانية والتى أُجريت على أساس التمثيل النسبى وفقا لأكبر المتوسطات على النحو التالى :

عدد الأعضاء	نسبة الأصوات	عدد الأصوات	اسم الحزب
٩	%٤٢	٧٥٦,٠٠٠	الحزب الاشتراكى الديمقراطى S.P.D.
١٠	%٤٦	٨٢٨,٠٠٠	الحزب المسيحى الديمقراطى C.D.U.
١	%٨	١٤٤,٠٠٠	الحزب الديمقراطى الحر F.D.P.
	%٤	٧٢,٠٠٠	XYZ

ويشير الأستاذ باكتيت إلى أن الحزب الأخير يتم استبعاده لعدم توفر القاعدة الإنتخابية فى حقه والتى تكمن فى حصوله على ٥% من عدد الأصوات التى اعطيت على مستوى الدولة أو حصوله على ثلاث مقاعد فى الإنتخابات التى أُجريت على مستوى الدوائر الصغيرة ، ثم تحسب النتيجة النهائية لعدد ما يحصل عليه كل حزب من مقاعد بمقتضى القوائم على النحو التالى :

الحزب الإشتراكى الديمقراطى = ٩ - ٥ = ٤ من مرشحي القائمة

الحزب المسيحى الديمقراطى = ١٠ - ٤ = ٦ من مرشحي القائمة

الحزب الديمقراطي الحر = ١ - ١ = صفر من مرشحي القائمة ، ولا يكون له سوى مقعد واحد بمقتضى الإنتخاب الفردى (١) .

على هذا النحو رأى المشرع الألماني أن الحزب الذى لا يتوافر بحقه القاعدة السابقة لا يكون أهلا للتمثيل فى المجلس النيابى .
وهى لا شك قاعدة قاسية ، كما وصفها الأستاذ جاك كادار ، بالنسبة للأحزاب الصغيرة (٢) حيث تؤدى إلى استبعادها استبعادا كليا من التمثيل النيابى ، وإن كانت هذه القاعدة قد ساعدت جديا فى تقلص عدد الأحزاب فى ألمانيا او اندماجها فى الأحزاب الكبيرة .

ان هذا القيد هو الذى حال دون وصول الحزب الشيوعى الألماني بعضو من أعضائه إلى مجلس النواب فى عام ١٩٥٣ . وكذلك الحال بالنسبة للأحزاب اليمينية المتطرفة (٣) ، الأمر الذى أدى بطريق غير مباشر إلى استبعاد الأحزاب الصغيرة .

ان قاعدة ال ٥٪ كان من شأنها حث الناخبين على التصويت المجدى فى الانتخابات التى تجرى على مستوى الولاية بمقتضى التمثيل النسبى ، إذ يخشى الناخبون على مستوى الدوائر الكبيرة التصويت لصالح الأحزاب الصغيرة ، والتى يحتمل عدم حصولها على

Pierre PACTET, op.cit., p. 68. (١)

Jacques CADART, op.cit., p. 250. (٢)

(٣) الدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة الدستورية ، ص ١٣٠ .
كما يشير جاك كادار إلى أن هناك أسباب أخرى ساعدت مع قاعدة ال ٥٪ فى استبعاد هذه الأحزاب وإلى تضائل دورها ، فالحزب النازى قد منع قانونا من التواجد وفقد أنصاره بسبب الكوارث التى سببها لألمانيا ، كما أن الحزب، الشيوعى قد تضائل حجمه كثيرا بسبب الأثار المؤسفة التى نتجت عن قيام الشيوعيون الروس بإقتطاع أجزاء من الأراضى الألمانية

Jacques CADART, op.cit., p. 251.

وفى نفس المعنى انظر :الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ .

نسبة الـ ٥٠٪ من الأصوات . انهم لا يصوتون إلا للأحزاب الكبيرة حتى لا تضيق أصواتهم سدى وبلا طائل (١) .

ويبرز جاك كادار أن قيام النظام الألماني على المزج بين نظام التمثيل النسبي ونظام الأغلبية ، فضلا عن تقريره لقاعدة الـ ٥٠٪ ، قد أدى بألمانيا إلى الوصول لنظام الحزبين أو شبه الحزبين ، حيث ظهر إلى الوجود الحزب الليبرالى الذى يحصل فى العادة على أقل من ١٠٪ من الأصوات ، بينما اعتاد الحزبان الكبيران على الحصول على ما يصل تقريبا إلى ٩٠٪ من هذه الأصوات .

ويؤكد الأستاذ جان جيكل نفس الملاحظة التى أبرزها زميله جاك كادار ، حيث يشير إلى أن مجلس Le Bundestag كان فى عام ١٩٤٩ مكونا من نواب العشرة أحزاب ، بينما لم يمثل فى هذا المجلس ، فى الفترة ما بين عام ١٩٦١ حتى عام ١٩٨٣ إلا بنواب لثلاث أحزاب فقط : الحزب المسيحى الديمقراطى

Christlich-demokratische union deutschschlands (C.D.U.)
والفرع التابع له فى بافاريا والممثل فى الحزب الإشتراكى المسيحى الإجتماعى

Christlich - Soziale Union in Bayern (C.S.U.)

والذى بدى اختفائه بعد وفاة زعيمه فرانز جوزيف ستراوس عام ١٩٨٨ ثم الحزب الإجتاعى الديمقراطى

Socialdemokratische Partei Deutschlands (S.P.D.)

Freie Demokratische Partei (F.D.P.) وحزب الأحرار

هذه الأحزاب الثلاثة فقط هى التى مثلت بمجلس النواب الألمانى فى انتخابات عام ١٩٨٣ (٢) ، إذا ما استثنينا حزبا رابعا بدا فى

الظهور هو حزب الخضر (Les verts, Die Grunen)

Jacques CADART, op.cit., P. 250.

Jean GICQUEL, op.cit., P. 356.

(١)

(٢)

ويستطرد الأستاذ جان جيكل ، مشيرا إلى مدى سيطرة الحزبين الكبيرين وحصولهما على أغلبية الأصوات ، قائلا إن انتخابات مجلس البندستاج ، والتي أجريت في ٢٥ يناير ١٩٨٧ ، حصل فيها الحزب المسيحي الديمقراطي وفرعه المسيحي الإجتماعي C.S. - C.D.U. على ٤٤.٣٪ من أصوات الناخبين ، وحصل الحزب الاشتراكي الديمقراطي S.P.D على ٣٧٪ من الأصوات ، بينما لم يحصل الحزب الديمقراطي الحر F.D.P إلا على ٩.١٪ من الأصوات ، ولم يحصل حزب الخضر إلا على ٨.٢٪ .

وهذه النتيجة النهائية تشير ويحق في نظر الفقه الدستوري إلى أن نظام الانتخاب الألماني قد أدى إلى تقليص الأحزاب الصغيرة ، والعمل على تشجيعها على الاندماج في الأحزاب الكبيرة قصدا في تمكينها من التمثيل بالمجلس .

على أن ما يجمع عليه الفقه الدستوري هو أن قاعدة الـ ٥٪ تجد تبريرها في نظر الألمان - فضلا عن دفع الأحزاب الصغيرة إلى الاندماج في الأحزاب الكبيرة - في الرغبة في تكوين أغلبية برلمانية وحكومة فعالة ومستقرة .

حقيقة أدت هذه القاعدة إلى نظام الحزبين وشبه الحزبين ، كما هو الحال في النظام الإنجليزي ، إلا أن هناك فارقا يتبدى في أن الأغلبية البرلمانية في النظام الإنجليزي هي أغلبية قوية ومتجانسة ينتمى أعضاؤها إلى حزب واحد ، بينما الأغلبية في النظام الألماني هي أغلبية ائتلافية من حزبين كبيرين ، وهي على أي حال أغلبية معتدلة .

وهو ما يؤكد جان جيكل حيث يرى أن الرؤية السليمة للنظام الألماني لا يمكن أن تؤدي بنا - أمام وجود الحزبين الكبيرين - إلى وجود حكومة الأغلبية التي تنتمي إلى حزب واحد كما هو الحال في النظام الإنجليزي ، فنظام التمثيل النسبي في ألمانيا قد أدى إلى وجود الحكومة الإئتلافية .

فالأحزاب الصغيرة سواء تمثلت في الحزب الديمقراطي E.D.P أو في حزب الخضر ، لا تشكل سوى أداة أو سند L'appoint ou la bequille لمساعدة الحزبين الكبيرين ، الحزب المسيحي الديمقراطي C.D.U والحزب الإشتراكي الديمقراطي (١) S.P.D

وقد قيل في شأن نظام الانتخاب الألماني ، القائم على الجمع بين نظام التمثيل النسبي ونظام الأغلبية ، أنه قد حوّث أهم ميزة للتمثيل النسبي وهي تحقيق العدالة ، كما تلاشى في نفس الوقت أهم نقد يشوبه وهو التعدد الكبير للأحزاب السياسية بما يؤدي إليه من تشتت لأصوات الناخبين . كما أن هذا النظام يتفادى كذلك مساوئ نظام الأغلبية وما يؤدي إليه من التقليل من أهمية الأحزاب الصغيرة كما هو الشأن في إنجلترا (٢) .

كما قيل أيضا أن الجمع بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالفائمة أمر ينطوي على الكثير من المزايا ، أهمها أنه يحد من جموح قيادات الأحزاب ويقلل من شططها وتحكمها حال اعدادها للقوائم الانتخابية . ذلك أن اعضاءها يعلمون جيدا أن هناك طريقا آخر ، غير طريق القوائم ، للوصول إلى المجلس ، وهو الانتخاب الفردي ، وأن المرشح يستطيع أن يمثل في المجلس استنادا إلى هيئة الناخبين

Jean GICQUEL, op.cit., P. 357;

(١) الدكتور سعاد الشقاوي والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق .
ص ١٤٠

أنفسهم دون الاستناد إلى الحزب (١) . وهذا الشعور الذى لا بد أن يكون موجودا لدى قادة الأحزاب ولدى أعضائها سوف يخلق مناخا ديمقراطيا للمنافسة داخل الأحزاب ، ويحد بالتالى من شهوة التحكم التى تنتاب الكثير من قادة الأحزاب نحو استبعاد هذا العضو أو ذاك من قائمة الحزب إذا ما أبدى اعتراضا أو وجه نقدا لسياسة الحزب .

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١٣٠ .

المبحث الثانى
النظام الإنتخابى الفرنسى (١٩٥١ - ١٩٥٦)
" نظام التحالف "

Le systeme des apparentements

لقد أخذ المشرع الفرنسى أيضا فى الفترة ما بين عام ١٩٥١ إلى عام ١٩٥٦ بنظام انتخابى مختلط جمع فيه بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى على نحو متميز (١) مع السماح للقوائم المتنافسة بأن تتحالف .

وقد صدر بهذا النظام القانون الفرنسى الصادر فى ٩ مايو ١٩٥١ ، وهو يفترض اجراء الإنتخاب بمقتضى قوائم على نطاق المحافظة (٢) . ويبيح هذا النظام لمجموعة من القوائم أن تتحالف معا ويجرى التصويت عليها وكأنها قائمة واحدة *Comme seule et unique liste* بشرط أن يتم الإعلان عن هذا التحالف رسميا قبل موعد الانتخابات بثمانية أيام على الأقل (٣) .

فإذا حصلت القوائم المنضمة أو المتحالفة على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة ، فإنها تحصل على جميع المقاعد فى الدائرة ، ثم يجرى بعد ذلك توزيع المقاعد بين القوائم المتحالفة وفقا لنظام التمثيل النسبى (R.P) تبعا لقاعدة أكبر المتوسطات (٤) .

Pierre PACTET, op.cit., P. 67.

Claude LECLERCQ, op.cit., P. 131.

Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121.

Claude LECIERCQ, op.cit., P. 131;

Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121;

Pierre PACTET, op.cit., P. 67;

Andre HAORIOU, op.cit., P. 311.

(١)

(٢)

(٣)

(٤)

أما إذا لم تحصل هذه القوائم المتحالفة على الأغلبية المطلقة من الأصوات ، فإنه يتم توزيع المقاعد بين القوائم المتنافسة مع اعتبار القوائم المتحالفة قائمة واحدة وفقا لنظام التمثيل النسبي (١) .

ثم يعاد توزيع المقاعد التي حصلت عليها القائمة المتحالفة بين قوائم الأحزاب الداخلة فى التحالف وفقا لنظام التمثيل النسبي تبعاً لقاعدة أكبر المتوسطات .

هذا فى حالة تحالف أو انضمام بعض القوائم إلى بعضها ، ولكن كيف يتم توزيع المقاعد فى حالة عدم رغبة الأحزاب فى اعلان التحالف ؟

فى هذه الحالة - حالة عدم حصول تحالف بين القوائم - فإن توزيع المقاعد يتم على أساس التمثيل النسبي (٢) .

ويجمع الفقه الفرنسى على أن الهدف من نظام التحالف هو تشجيع أحزاب الوسط وتفضيلها على الأحزاب المتطرفة اليمينية أو اليسارية (٣) .

ولإيضاح تطبيق هذا النظام يضرب لنا الأستاذ بيير باكتيت المثال التالى : لو أن هناك دائرة انتخابية قد خصص لها ثمانية مقاعد ، ويبلغ مجموع أصوات الناخبين بها ٤٠٠٠٠٠ صوتا ، وكان

Claude LECLERCQ, op.cit., P. 132.

(١)

Pierre PACTET, op.cit., P. 67;

(٢)

Jacques CADART, op.cit., PP. 246;

والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص

١٣٨

Claude-LECLERCQ, op.cit., P. 132;

(٣)

Maurice DUVERGER, op.cit., P. 121.

عدد القوائم خمسة أ ، ب ، ج ، د ، هـ فإن توزيع المقاعد بين هذه القوائم يختلف تبعاً للفروض الثلاثة التالية :

١ - حالة عدم حصول تحالف بين القوائم :

إذا حصلت القائمة " أ " على ١٢٦٠٠٠ صوت ، القائمة " ب " على ٩٤٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " ج " على ٨٨٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " د " على ٦٥٠٠٠ صوت ، وحصلت القائمة " هـ " على ٢٧٠٠٠ صوت ، فإن الحزب " أ " يفوز بثلاث مقاعد ، والحزب " ب " يفوز بمقعدين ، والحزب " ج " يفوز بمقعدين ، والحزب " د " يفوز بمقعد واحد ، ولا يفوز الحزب ، " هـ " بأى مقعد .

ان توزيع المقاعد هنا قد تم تبعاً للتمثيل النسبى على أساس أعلى المتوسطات .

٢ - حالة حصول تحالف بين بعض القوائم وعدم حصول القائمة المتحالفة على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات :

فإذا حصل تحالف بين الأحزاب الثلاثة الأخيرة ج ، د ، هـ ، فإن مجموع الأصوات التى تكون قد حصلت عليها (كقائمة واحدة) نتيجة التحالف هى $٨٨٠٠٠ + ٦٥٠٠٠ + ٧٢٠٠٠ = ١٨٠٠٠٠$.

ولما كانت الأغلبية المطلقة للأصوات فى هذه الدائرة تبلغ ٢٠٠٠٠١ صوتاً ، فإن القوائم المتحالفة لا تكون قد حصلت على هذه النسبة ، ومن ثم فإنه يجرى توزيع المقاعد بين الأحزاب وفقاً لقاعدة التمثيل النسبى مع اعتبار القوائم المتحالفة قائمة واحدة ، وتكون النتيجة على النحو التالى :

القائمة ج ، د ، هـ = ١٨٠٠٠ صوت فتفوز بأربعة مقاعد .

القائمة أ = ١٢٦٠٠٠ صوت فتفوز بمقعدين .

القائمة ب = ٩٤٠٠٠ صوت فتفوز بمقعدين .

ثم يعاد توزيع المقاعد الأربعة بين الأحزاب المتحالفة وفقاً لقواعد التمثيل النسبي وقاعدة أكبر المتوسطات لتحصل القائمة " ج " على مقعدين " وتحصل القائمة " د " على مقعدين ولا تحصل القائمة " هـ " على أى مقعد .

ويشير الأستاذ بيير باكتيت إلى أن هناك اختلافاً قد حصل فى توزيع المقاعد فى الفرضين السابقين . ففى حالة عدم التحالف حصلت القائمة " أ " على ٣ مقاعد ، بينما لم تحصل فى حالة التحالف إلا على مقعدين ، فهى قد فقدت مقعداً فى الفرض الثانى . كما أن الحزب " د " لم يحصل فى حالة عدم التحالف إلا على مقعد واحد بينما حصل فى حالة التحالف على مقعدين فهو قد فاز بمقعد آخر نتيجة وجود التحالف .

٣ - حالة حصول التحالف بين بعض القوائم وحصول القائمة المتحالفة على الأغلبية المطلقة :

لو تم التحالف بين القوائم " ب " ، " ج " ، " هـ " فإن مجموع الأصوات التى تكون قد حصلت عليها :

$$٩٤٠٠٠ + ٨٨٠٠٠ + ٢٧٠٠٠ = ٢٠٩٠٠٠$$

صوتا أى أنها تكون قد حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات ، ومن ثم تحصل الأحزاب المتحالفة على جميع المقاعد الثمانية ، ثم يتم توزيع هذه المقاعد بين هذه القوائم الثلاثة المتحالفة وفقاً لنظام التمثيل النسبي وإعمال قاعدة أكبر المتوسطات ، فتكون النتيجة النهائية على النحو التالى :

القائمة أ = ١٢٦٠٠٠ لا تحصل على أى مقعد بسبب عدم التحالف

القائمة ب = ٩٤٠٠٠ تحصل على أربعة مقاعد

القائمة " ج " = ٨٨٠٠٠ تحصل على ثلاثة مقاعد

القائمة " د " = ٥٦٠٠٠ لا تحصل على أى مقعد بسبب عدم التحالف

القائمة " ه " = ٢٧٠٠٠٠ تحصل على مقعد واحد (١) .

ويشير الأستاذ جاك كادار إلى أن نظام التحالف وان أمكن تطبيقه واجراؤه وفقا لنظام الإنتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية على دور واحد والمقترن بنظام التمثيل النسبي على النحو الذى طبق فى فرنسا من عام ١٩٥١ حتى - ١٩٥٦ ، فإنه يمكن تطبيقه أيضا وفقا لنظام التمثيل النسبي بالقوائم على مستوى الدوائر . وهو يعتمد على مبدأ بسيط مؤداه أنه يكون للقوائم المختلفة فى نطاق دائرة واحدة أن تتفق على اضافة الأصوات التى تحصل عليها وتجميعها معا واعتبارها قائمة واحدة عند توزيع المقاعد بين القوائم ، ويتم توزيع المقاعد بين القائمة التى تضمنت القوائم المتحالفة وبين القوائم الأخرى المتنافسة على أساس القاسم الإنتخابى ثم على أساس أكبر المتوسطات أو أكبر البواقي . وبعد تحديد ما حصلت عليه قائمة التحالف من مقاعد يجرى توزيعها على القوائم المتحالفة اما على أساس أكبر المتوسطات أو أكبر البواقي . (٢) .

ويشير جاك كادار وغيره من الفقه إلى أن نظام التحالف من شأنه تشجيع القوائم على الإنضمام للحصول على نسبة عالية من الأصوات ، وبالتالي فى الحصول على أكبر قدر من المقاعد النيابية (٣) ، وان كان هذا النظام يؤدي إلى نتائج مؤسفة بحصول بعض القوائم الداخلة فى التحالف على مقاعد أكثر بأصوات أقل من تلك التى حصلت عليها قوائم غير متحالفة .

Pierre PACTET, op.cit., P. 67;

(١)

وانظر ايضا :

Claude LECIERCQ, op.cit., P. 132.

Jacques CADART, op.cit., P. 246.

(٢)

Jacques CADART, op.cit. P. 247;

(٣)

وفى نفس المعنى انظر :
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ و ١٢٨ .

الفصل الرابع التقدير الفقهي نظام الإنتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة

لقد كان من الطبيعى أن يكون لكل من النظامين أنصار وخصوم، أنصار يفضلونه ، ويدافعون عنه فيسوقون له الحجج ، ويبرزون ما يتحلى به من حسنات ومزايا ، وخصوم يفتندون ما قدمه الأنصار من أدلة ويصورون ما أبرزوه من حسنات ومزايا على أنها مثالب وعيوب تشوب النظام وتحسب عليه ، الأمر الذى يجعل التفضيل فى نظرهم لنظامهم القانونى على النظام الأخر .

على هذا النحو كانت المزايا التى تدرع بها دعاة الإنتخاب الفردى لصالح هذا النظام عيوباً عند خصومهم من دعاة الإنتخاب القائمة ، وكانت الحسنات التى تمسك بها دعاة الإنتخاب بالقائمة لصالح هذا النظام موضعاً للنقد عند خصومهم من دعاة الإنتخاب الفردى . فما هى أدلة وحجج فقه كل من الإتجاهين ؟ الإجابة على هذا التساؤل ستكون موضوع المبحثين التاليين .

- المبحث الأول : فى أدلة أنصار نظام الإ انتخاب الفردى .
- المبحث الثانى : فى أدلة أنصار نظام الإنتخاب بالقوائم .

المبحث الأول أدلة أنصار نظام الانتخاب الفردي

يذهب دعاة الانتخاب الفردي إلى أن هذا النظام يمكن للناخبين من معرفة المرشحين معرفة شخصية ويجعلهم أقدر على الحكم على كفايتهم (١) . ذلك أن صغر حجم الدائرة الانتخابية يجعل جميع المرشحين معروفين لدى جميع أهالي الدائرة من الناخبين (٢) .

كما يرى محبذو هذا النظام أنه يتسم بالبساطة والسهولة (٣) . إذ تنحصر مهمة الناخبين في اختيار نائب واحد فحسب ، وهو معروف لديهم في دائرة انتخابية صغيرة (٤) .

وقد استند أنصار نظام الانتخاب الفردي ، في تفضيلهم لهذا النظام ، إلى الإعلان الفرنسي الصادر في ١٤ يناير ١٩٥٢ حيث جاء فيه :

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;

Jacques CADART, op.cit., P. 227;

الدكتور عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٢ .

الدكتور مصطفى أبو زيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١١٣ .

الدكتور السيد صبري ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

Jacques CADART, op.cit., P. 227;

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265;

الدكتور ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ص ٢٣٤ .

الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧ .

(٣) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ .

الدكتور السيد صبري ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

(٤) الدكتور محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص ٤١٣ .

" Le peuple, choisissant isolement chaque candidat peut plus facilement apprecier le merite de chacun d'eux . (١)

وإذا كان هؤلاء الدعاة قد ابرزوا حسنات النظام الفردي ، فإنهم فى ذات الوقت قد أبانوا عيوب نظام الانتخاب بالقائمة . فذهبوا إلى أن نظام الانتخاب بالقائمة يقلل من حرية الناخبين فى الاختيار ، ويزيد من طغيان واستبداد الأحزاب السياسية (٢) . حيث يترك هذا النظام أمر ترشيح أعضاء البرلمان من حيث الواقع لقيادة الأحزاب الذين يستأثرون بوضع قوائم المرشحين فى كل دائرة ، ويجد الناخبون أنفسهم مضطرين بحكم الواقع لإختيار احد هذه القوائم (٣) . فهذا النظام يؤدى اذن من الناحية العملية إلى اضعاف دور الناخبين ويشل حريتهم بقدر ما يعطى للأحزاب من الكلمة المسموعة أو النهائية بشأن اختيار النواب .

ويشير الفقه المناصر لنظام الانتخاب الفردي إلى أن هذا النقد يتضح جليا عندما يكون النظام المطبق هو نظام القائمة المغلقة ، حيث لا يكون للناخب سلطة تعديل أو اضافة أسماء فى القوائم المقدمة . وفى هذا الفرض يمكن القول بأن حرية الناخب فى اختيار نوابه تكون قد أُلغيت تماما (٤) .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552. (١)

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552. (٢)

الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت أبراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .
الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ص ٢٥٢ هامش ١ .
(٣) ويقول الكاتب الفرنسى Taine وفى وصف الانتخابات بالقائمة بأن الكلاب الذكية تستطيع أن تصوت فيه :

" Les chiens savants pourraient voter "

انظر الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ هامش ١ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552. (٤)

والأمر على خلاف ذلك فى نظام الإنتخاب الفردى حيث يعطى هذا النظام للناخب حرية كاملة فى اختيار النائب وبقية شر الأحزاب السياسية (١) ، واستبداها .

وقيل أيضا أن نظام الإنتخاب بالقائمة يؤدى إلى خداع الناخبين، إذ كثيرا ما تلجأ الأحزاب السياسية إلى وضع اسم شخص بارز له ثقل سياسى ووضع شخص مرموق فى صدر القائمة ثم تملأ بعد ذلك قوائمها بأسماء أشخاص غير معروفين أو من الصف الثانى أو الثالث من حيث الكفاءة السياسية والخدمة الوطنية ، معتمدة فى ذلك على اسم الشخص المرموق لتمير بقية الأسماء الواردة فى القائمة (٢) . لذلك يطلق دعاة الإنتخاب الفردى على نظام الإنتخاب بالقائمة اسم " انتخاب القطر أو التمير " Le scrutin deliste est scrutin de romerquage

ويشير الفقه الفرنسى إلى أنه قد ترتب على تطبيق نظام القائمة فى فرنسا اختيار شخص معتوه فى سنة ١٨٨٥ نتيجة اقتراح اسمه فى قائمة الراديكالية لباريس ، كما أنه تم فى عام ١٩١٩ انتخاب أحد المرشحين ابان التحقيق الذى كان يجريه معه المجلس العسكرى (٣) .

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265;

الدكتور مصطفى أبوزيد : مبادئ الأنظمة السياسية ، ص ١١٣ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;

- (١) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .
الدكتور محمد شافعى أبوراس ، المرجع السابق ص ٤١٣ .
الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ .
الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ .
الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٩٣ .
(٢) راجع فى ذلك : الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

أما الإنتخاب الفردى فهو لا يسمح بهذا الخداع الحزبى ، إذ يتيح للناخبين فرصة الحكم على كل مرشح على حدة ، ويكون المرشح وجها لوجه أمام الناخب ، الأمر الذى يمكن الناخبين من الحكم على كل مرشح دون أن يكون محتميا بأشخاص آخرين (١) . فلا يختار الناخبون إلا من كان أهلا للثقة من حيث الكفاءة والصلاحية ، وذلك على عكس نظام الانتخاب بالقائمة الذى يستدرج الناخبين إلى انتخاب مرشحين مشكوك فى مدى صلاحيتهم وكفاءتهم . (٢) .

كما قيل ان مهمة الناخبين تبدو فى نظام الانتخاب بالقائمة شاقة لكبر حجم الدائرة التى يتطلبها تطبيق هذا النظام من ناحية ، وتعدد أشخاص المرشحين المطلوب انتخابهم من ناحية أخرى ، الأمر الذى يشق معه على الناخبين معرفة أشخاص المرشحين والمفاضلة بين كفاءتهم والحكم عليهم (٣) . وذلك على خلاف نظام الانتخاب الفردى حيث تنحصر مهمة الناخب فى اختيار مرشح واحد فى دائرة صغيرة نسبيا ، الأمر الذى يمكنه من معرفة كافة المرشحين والحكم على كفاءتهم والمفاضلة بينهم (٤) .

كما قيل فى شأن ما يشوب نظام الانتخاب بالقائمة من مغامران طريقة الانتخاب بالقائمة تتطلب تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية واسعة النطاق من شأنها أن تقلل من فرص أحزاب الاقلية فى النجاح

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ .

(٣) Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

والدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧ .

الدكتور عبد الحيد متولى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ .

الدكتور محسن خذل ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ .

(٤) Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٢ .

إذا ما اعتمد نظام الأغلبية . وذلك على عكس الانتخاب الفردي الذي يضمن تمثيل الاقلية السياسية إلى حد ما لأن أحزاب الاقلية فى مجموع الدولة قد يكونون أكثرية فى دوائر محدودة صغيرة فيفوزون فى هذه الدوائر . (١)

وانتهى دعاة نظام الانتخاب الفردي إلى القول بأن طريق الانتخاب بالقائمة لا يؤدي إلى المساواة فى حق الاقتراع حيث يصوت الناخب فى احدى الدوائر لعشرة نواب ، بينما قد يصوت غيره فى بعض الدوائر الأخرى لثلاثة أو خمسة (٢) وذلك تبعاً لزيادة أو نقص عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم عن كل دائرة . الأمر الذى يترتب عليه اغفال مبدأ التساوى فى الاقتراع (٣) . هذا ويعتبر الأستاذ اسمان من أوائل المتحمسين لنظام الانتخاب الفردي مفضلاً إياه على نظام القوائم .

- (١) الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٣ .
الدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٨ .
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ - ٢٧٠ . ويشير إلى أن هذا النقد لا ينطبق فى الواقع إلا بالنسبة للانتخاب بالقائمة المطلقة أى غير المشفوعة بالتمثيل النسبى ، أما إذا اقترن الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبى ، فإنه يؤدي إلى تمثيل أحزاب الاقلية تمثيلاً متناسباً مع أهميتها لا تمثيلاً متروكاً للمصادفة كما هو الحال فى نظام الانتخاب الفردي . (المرجع السابق ، ص ٢٧٠) .
(٢) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ .
الدكتور عثمان خليل عثمان : المرجع السابق ، ص ٢٩٣ .
(٣) غير أنه يلاحظ أن هذا العيب لا يرجع إلى طريقة الانتخاب فى ذاتها وإنما يرجع إلى عدم المساواة فى توزيع الدوائر الانتخابية . فإذا تحققت المساواة فيها كان عدد الأصوات التى يتمتع بها الناخب متساوياً فى مختلف الدوائر .
الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٣ هامش (١) .

المبحث الثانى أدلة أنصار نظام الانتخاب بالقائمة

على ان انصار نظام الانتخاب بالقائمة قد دافعوا عن هذا النظام ورأوا فيما تمسك به أنصار نظام الانتخاب الفردى من ميزات وحسنات لنظامهم مساوئ وعيوب تحسب عليه .

فمن ناحية ، رأى انصار نظام الانتخاب بالقائمة ان وحدة النائب فى الانتخاب الفردى من ناحية ، وصغر حجم الدائرة الانتخابية من ناحية أخرى ، من شأنهما أن يصبح النائب أسيرا للناخبين (١) . ويزداد هذا الخطر كلما ازداد صغر الدائرة الانتخابية وتوثقت الصلة بين النائب وناخبيه ، الأمر الذى يترتب عليه أن يعتبر النائب نفسه ، نتيجة خضوعه لناخبيه ، ممثلا لدائرته فقط لا لمجموع الأمة (٢) . أما نظام الانتخاب بالقائمة فهو يؤدي إلى تحقيق ميزة استقلال النائب عن جمهور ناخبيه الأمر الذى يجعل النائب ممثلا للأمة بأسرها لا لدائرته ، واضعا نصب عينيه المصلحة العامة أو القومية لا مصالح اهالى الدائرة. وهذه الميزة تكون نتيجة طبيعية لاتساع الدائرة الانتخابية التى يجرى على أساسها نظام الانتخاب بالقوائم من ناحية ، ولكثرة عدد المرشحين فى ظل هذا النظام من ناحية أخرى .

J. LAFERRIERE, op.cit., P. 553;

(١)

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩١ .
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
الدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ .

Jacques CADART, op.cit., P. 227.

(٢)

الدكتور وايت ابراهيم والدكتور وحيد رأفت . المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
الدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٨٤ و ٨٥ .

كما قيل أنه يترتب على اعتبار النائب ممثلاً لدائرته الانتخابية دون الأمة اهتمامه بالمصالح المحلية للدائرة الانتخابية أكثر من اهتمامه بالمصالح العامة للأمة (١) . ذلك أن المرشح في النظام الفردي ذي الدائرة الانتخابية الصغيرة سوف يعمل جاهداً على أن يجعل برنامجه السياسي منصفاً على الشؤون المحلية البحتة الخاصة بالدائرة حتى يحوز رضا الناخبين ويستأثر بأصواتهم ، فإذا ما تم انتخابه عمل جاهداً على تأكيد رغبة الناخبين بأشباع حاجاتهم ليضمن إعادة انتخابه وتجديد البيعة الانتخابية له من جديد في الفصول التشريعية القادمة (٢) . وهذا الاحساس يولد لاشك مزيداً من الضغط من جانب الناخبين على النائب ومزيداً من الخضوع من جانب النائب ، الأمر الذي يترتب عليه اهدار المصلحة العامة ، وتصبح فكرة أن النائب ينوب عن الأمة كلها لغواً لا جدوى من القول بها ، ويندثر ، بالتالي ، ركن من أركان النظام النيابي وهو اعتبار النائب ممثلاً عن الأمة بأسرها لا ممثلاً لدائرته الانتخابية .

وهنا يصدق - في نظر أنصار الانتخاب بالقوائم - تشبيه السياسي الفرنسي " جامبيتا " لنظام الانتخاب الفردي بالمرأة المكسورة التي لا تستطيع فرنسا أن ترى فيه صورتها
 " C'est un miroir brisé ou la France ne reconnaît pas son image " (٣)

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ص ٢٥٣ .

الدكتور محمد الشافعي أبوراس ، المرجع السابق ، ص ٤١٣ .
 الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، ص ١٦٧ .
 (٢) في هذا المعنى أنظر :

الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .
 الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩١ .

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

(٣) أنظر

ويصبح الناخب على حد التعبير الفرنسى :
Le depute est a la fois le prisonnier de sa
(١) circonscription et un tyran local

أما نظام الانتخاب بالقائمة فيخفف من ضغط الناخبين على النواب (٢) كما يحرر هؤلاء الآخرين من السعى لاجتذاب مرضاة الناخبين ببذل الوعود وتحرى المصالح المحلية ، ويجعل اهتمام النائب منصبا على الشؤون العامة لا على الأمور المحلية (٣) .

على هذا النحو يؤدي نظام الانتخاب بالقائمة - فى نظر دعائه - إلى تحقيق ميزة استقلال النائب عن جمهور ناخبيه فى ممارسة عمله النيابى ، ويخلصه من الوصاية التى يفرضها الناخبون عليه فى نظام الانتخاب الفردى (٤) .

كما قيل أن الانتخاب بمقتضى القوائم من شأنه أن يجعل العملية الانتخابية كفاحا بين برامج ومبادئ لا مفاضلة بين أشخاص، وذلك على عكس نظام الانتخاب الفردى حيث تجرى عملية الاختيار بين المرشحين على أساس الاعتبارات الشخصية التى تتعلق بالمرشح ، وتجرى المفاضلة بين المرشحين بعيدة عن الاعتبارات العامة المتعلقة بالافكار والبرامج . ويشير " والدك روسو " فى شأن التنديد بنظام الانتخاب الفردى قائلا : " ان أظهر عيب للانتخاب الفردى هو أنه معيار معرفة أكثر الناس محبة لدى الجمهور بدلا من أن يكون معيار معرفة رأى أهالى الدائرة (٥) .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553.

(١) أنظر فى ذلك :

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153.

(٢)

(٣) الدكتور الديد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 552;

(٤)

الدكتور ثروت بدوت : النظم السياسية ، ص ٢٣٥ .

Julien LAFERRIERE, op.cit., p. 553.

(٥) أشار إليه

=

ان التصويت سوف يتم تبعا لنظام الانتخاب الفردى - على حد
تعبير الفقه الفرنسى - للمرشح الجذاب حسن المظهر الذى يتمتع
بشعبية على نطاق دائرته : (١)

أما فى الانتخاب بالقائمة فإن المفاضلة بين المرشحين تقوم
على أساس الأفكار والمبادئ والبرامج السياسية العامة . فالمعركة
الانتخابية تتسم فى هذا النظام الأخير بأنها كفاحا بين مبادئ
وبرامج لا كفاحا بين أشخاص (١) كما هو الحال فى نظام الانتخاب
الفردى .

ولذلك أشار الاستاذ Millerand فى خطابه المشهور الذى
ألقاه فى ١١ فبراير ١٨٨٩ إلى " أن الانتخاب بالقائمة هو انتخاب
بين تيارات كبيرة ، انتخاب يسمح للرأى العام أن يحكم بينها
ويعبر عن رأيه ، انتخاب يسمح للحزب الجمهورى فى الجمهورية
الوطنية أن يتقوى ويغزو البلاد شيئا فشيئا . (٢)

= والدكتور السيد صبرى : المرجع السابق ص ١٤٤ .

Pour un candidat sympathique bon garçon jouissant d'une notoriété
locale".

Julien LAFERRIERE, op.cit., PP. 552, 553;

(١)

Michel Henry FABRE, op.cit. P 264.

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

(٢)

Michel Henry FABRE, op.cit. P. 264;

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبنانى ، ص ١٦٧ .
الدكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسية
ص ٢٥٣ .

الدكتور مصطفى أبوزيد . مبادئ الأنظمة السياسية . ص ١١٣ .

(٣) مشار إليه فى مؤلف الدكتور محمود عيد . المرجع السابق . ص ١٨٩ .

كما قيل ان نظام الانتخاب بالقوائم من شأنه بسبب اتساع الدوائر الانتخابية - ان يحول دون تدخل رأس المال فى اللعبة الانتخابية ، ويمنع أو يقلل تدخل جهات الادارة فى التلاعب فى الانتخابات وتزوير ارادة الناخبين . وذلك على عكس نظام الانتخاب الفردى حيث يسهل - بسبب صغر الدوائر الانتخابية - الرشوة la corruption الانتخابية وذلك بالتأثير على الناخبين بشراء أصواتهم ، كما يغرى جهات الادارة على التدخل فى شئون الانتخابات . (١) .

ان هذه النتائج تنعدم أو تقل فى نظام الانتخاب بالقائمة ، إذ من شأن اتساع الدوائر الانتخابية وكثرة جماعة الناخبين العمل على تلاشى الالتجاء إلى أسلوب الرشوة والحيلولة أو التقليل من حرص جهات الادارة على التدخل فى العملية الانتخابية (٢) . ويستشهد انصار نظام الانتخاب بالقائمة فى هذا الخصوص بما قاله " لامارتين " أنه من السهل تسميم كوب ماء ولكنه من الصعب تسميم نهر بأسره . (٣) .

وفى نقد نظام الانتخاب الفردى واعلاء نظام الانتخاب بالقائمة يتمسك خصوم النظام الفردى بما قاله السياسى الفرنسى " جامبيتا " ، فى هجومه على النظام الفردى فى ١٩ مايو ١٨٨١ : " يبدأ شراء الأصوات فى سرية وخجل (يقصد فى نظام الانتخاب

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553;

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

Michel Henry FABRE, op.cit., P. 266.

(٢) الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨ .

الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٤ .

الدكتور عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ - ٣٨٠ .

"On peut empoisonner un verre d'eau, on n'emposonner pas un (٣) fleuve".

Georges BURDEAU, op.cit., P. 153;

وأنظر أيضا الدكتور وحيد رأفت ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .

الفردى) ، ولكن سيل الرشا والخمور لا يلبث ان ينهال على جمهرة الناخبين ... فتعرض الترشيحات فى مزايده علنية ، مما يؤدى إلى أن يوجد فى بعض الدوائر صناعة للاستغلال الانتخابى سياسيا وماديا ... أقول إنها مسألة عادات وتقاليد لازالت فى مستهل نشوئها ، فإذا احتفظتم بنظام التجزئة فى الاقتراع العام ، فإن هذه العادات لا تلبث أن تزداد نموا ، وهكذا تتحملون أمام التاريخ مسئولية حقنكم للديمقراطية الفرنسية بسموم الرشوة (١) .

كما قيل أن نظام الانتخاب بالقائمة يضاعف حقوق الناخب ويزيد اهتمامه بالانتخابات (٢) . ذلك أن هذا النظام يشركه فى اختيار عدد من النواب (٣) ، هذا على خلاف نظام الانتخاب الفردى الذى يجعل للناخب صوتا واحدا يختار به مرشحا واحدا . وهذه الميزة الموجودة فى نظام الانتخاب بالقائمة تؤدى إلى شعور الناخب بأهميته فى الجماعة فتضاعف اهتمامه بالشئون العامة وتشجعه على استعمال حقوقه السياسية خاصة حقه فى التصويت .

وأخيرا قيل فى تفضيل نظام الانتخاب بالقائمة أنه يفضل نظام الانتخاب الفردى من حيث تزويد المجالس النيابية بالكفاءات ، ذلك أن هذا النظام الأخير يؤدى إلى ضعف الكفاءات البارزة نتيجة صغر نطاق الدوائر الانتخابية ، كما يؤدى إلى ضعف الروح المعنوية بها حيث تحل المصالح الخاصة محل المصالح العامة .

(١) أشار إليه الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ .
(٢) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ .
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .
(٣) الدكتور عثمان خليل عثمان ، المرجع السابق ، ص ٢٩٢ .

وقد رحب كبار الفقه الدستوري الفرنسي امثال " لافريير " و " برتلمى " و " ديجى " بالانتخاب بالقائمة المقرون بالتمثيل النسبى معارضين نظام الانتخاب الفردى (١) ، فيقول " لافريير " :

La veritable superiorite que l'on peut reconnaitre au scrutin de liste est que, seul, il permet le fonctionnement de la representation proportionnelle.

وقد تساءل العلامة " ديجى " عما إذا كان لعوة الانتخاب بالقائمة فى فرنسا عام ١٩١٩ . أثر على حالة الانتخابات المعنوية ؟ وأجاب على ذلك قائلا : " أننى أعتقد ذلك وأرى أن سياسة الزبائن وقرع الاجراس التى كان لها المركز الأول فى البلاد قبل الحرب قد تلاشت . أننى آمل أن تؤدى طريقة الانتخاب بالقائمة والتمثيل النسبى إلى تحسين حالة الانتخابات المعنوية " . (٢)

أما برتلمى فيفضل نظام الانتخاب بالقائمة ويرى : " أنه بالنظر للمسألة من وجهة النظر العملية ، فإن الانتخاب بالقائمة إذا لم يقترن بالتمثيل النسبى ، يكون فى الواقع ساترا لنظام انتخاب فردى له كل عيوب هذا النظام فضلا عن عيوبه الخاصة ، أما اقتران الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبى ، فإنه يؤدى إلى أحسن النتائج وخاصة فيما يتعلق بتمثيل أحزاب الاقلية تمثيلا يتناسب مع أهميتها " (٣) .

ويبدو أن الفقه الفرنسى قد تأثر فى تفضيله لنظام الانتخاب بالقائمة والمصحوب بالتمثيل النسبى على الانتخاب الفردى بأقوال

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 554. (١)

DUGUIT: Traite de droit constitutionnel, 2 ed., T. 2, P. 570; (٢)

وأنظر أيضا الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ - ١٤٦ . (٣)

Berthelemy Traite de droit constitutionnel, 1933, P. 383.

الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ ، ١٩١ .

الكثير من الساسة الفرنسيين فى تنديدهم بالانتخاب الفردى . من ذلك قول جامتيا : " ان الانتخاب الفردى أشبه بالمرآة المكسورة التى لا تستطيع فرنسا أن ترى فيها صورتها (١) .

وما ذهب إليه Jean Jaures من تشبيهه نظام الانتخاب الفردى بالمرآة القذرة un miroir sal ، وما قال به الوزير Briand من تشبيهه الدوائر الصغيرة فى الانتخاب الفردى بالمستنقعات الراكدة mares Stagnantes ، وما وصف به Herriot ، نظام الانتخاب الفردى بنظام المصارعين أو الجلادين Scrutin de gladiaterus(٢)

وقد شايح البعض من الفقه الدستورى المصرى الفقه الفرنسى فى تفضيلهم لنظام الانتخاب بالقائمة المقرون بنظام التمثيل النسبى على نظام الانتخاب الفردى على النحو الذى سنراه فيما بعد

Julien LAFERRIERE, op.cit. P. 553;
Michel Henry FABRE, op.cit., P. 265.

(١) أنظر فى ذلك

وأنظر أيضا الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .
الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، ص ٢٩٤ .
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٧٢ ،

Julien LAFERRIERE, op.cit., P. 553.

٢٧٣

(٢)

المبحث الثالث تقديرنا للنظامين

ونحن مع تسليمنا مع الفقه الدستوري بأن لكل من النظامين -
الفردى والقائمة - مزاياه وعيوبه والتي تجعل الفقه يميل إلى
تفضيل هذا النظام أو ذاك تبعاً لما ينطوي عليه في نظرهم من مزايا
تفوق ما يتضمنه من عيوب ، إلا أن هناك ثمة ملاحظة غاية في
الأهمية يجب إبرازها في مجال تفضيل الدول - من حيث الواقع - لنظام
الانتخاب الفردى أو لنظام الانتخاب بالقائمة .

وتتبدى هذه الملاحظة في أن حكومات الدول تسعى دائماً إلى
اتباع النظام الانتخابى الذى يحقق من الناحية العملية مصالحها
السياسية ويدعم مركز أغليبتها البرلمانية . أنها تتمسك دائماً
بالنظام الانتخابى الذى يقوى سند بقائها فى الحكم وأن تذرعت من
الناحية النظرية بما يتضمنه النظام من مزايا وما ينطوى عليه
نقيضه من عيوب .

والى هذه الحقيقة يعزو الفقيه الفرنسى (١) " لافريير " تقلب
المشروع الفرنسى ، وعدم استقراره عدة مرات بين النظامين (٢) .

Julien LAFERRIERE, op.cit., PP. 551, 552;

(١) وفى هذا المعنى أنظر : الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص
٣٨٠ .

(٢) ففى عهد الجمهورية الثانية ١٨٤٨ - ١٨٥١ تبنى المشروع نظام
الانتخاب بالقائمة بالأكثرية على دور واحد وذلك بالقانون الصادر فى ١٥
مارس ١٨٤٩ وفى عهد الامبراطورية الثانية ١٨٥٢ - ١٨٧٠ عدل المشروع عن
النظام القائم إلى نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دورين والذى
سمى اقتراع الدائرة وذلك بمقتضى المرسوم الصادر فى ٢ فبراير ١٨٥٢ .
وفى عهد الجمهورية الثالثة ١٨٧٥ - ١٩٤٠ أعيد العمل بقانون ١٥
مارس ١٨٤٩ أبان انتخاب الجمعية الوطنية عام ١٨٧١ فطبق نظام القوائم
على دور واحد ثم تمت العودة مرة أخرى فى عام ١٨٧٥ إلى نظام الانتخاب
الفردى على دورين ، على أن المشروع الفرنسى عاد مرة أخرى إلى نظام
القوائم ذى الدورين من عام ١٨٨٥ حتى عام ١٨٨٩ حيث عاد المشروع نفسه =

ويشير الأستاذ اندريه هوريو إلى أن الالتزام بنظام انتخابي معين يعنى بالضرورة تفضيل اعتبار معين أو ميزة محددة على بقية الاعتبارات أو الميزات الأخرى . أن النظام الانتخابي يجب أن يكون فى آن واحد عادلا وفعالا Equitable efficace ، بمعنى أنه يجب أن يتيح ، بجانب العدالة ، تكوين اغلبيات تتسم بالتجانس والاستقرار . على أن تحقيق هذه الامنيات أمر يصعب تحقيقه . فالنظام الذى يساعد على تكوين اغلبيات متماسكة ومستقرة يتطلب بالضرورة احداث اهتزاز فى الهيئة الانتخابية كالتشديد على فوز بعض الاحزاب واندحار بعضها الآخر . وهنا يكون هذا النظام بالضرورة جائرا أو غير عادل Insjustice . فإذا ما اتبع نظام التمثيل النسبى الذى يعطى لكل اتجاه أو حزب سياسى حقه العادل فى المقاعد ، فإن ميزة العدالة تكون قد تحققت دون مبدأ الفعالية حيث تتعدد الأحزاب وتقل فكرة تكوين الاغلبيات المتماسكة .

الاختيار إذن بين أنظمة الانتخاب المختلفة فى منطوق كل من لافيريير وهوريو يعتمد فى المقام الأول على أهداف الحكومات وتحقيق مصالحها فى الحفاظ على سلطة الحكم (١) .

= مرة أخرى إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردى والذى ظل مطبقا منذ ذلك الوقت حتى عام ١٩١٩ .
على أنه جرت دعاية مكثقة لصالح التمثيل النسبى فى الفترة الثانية والذى صدر فيها القانون الدستورى الصادر فى عام ١٩١٩ ، متضمنا نظام القوائم .
على أنه فى عام ١٩٢٧ تمت العودة مرة أخرى لنظام الانتخاب الفردى الذى استمر حتى عام ١٩٤٠ ، وفى عهد الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ - ١٩٥٨ تم تطبيق نظام التمثيل النسبى فى اطار المحافظات ، ثم انتهى المشرع فى عهد الجمهورية الخامسة على الأخذ بنظام الانتخاب الفردى بالأغلبية على دورين كما سبق شرحه .

André HAURIU, op.cit., P.312-313
André HAURIU, op.cit., PP. 301, 302.

أنظر
(١)

ويأتى الأستاذ هوريو ويضرب لنا مثلا واقعيًا حدث في فرنسا عام ١٩٥١ ، فحينما كان الهدف الذى تم الاعلان عنه من قبل الدولة هو تأمين أغلبية حكومية ، فقد لجأت الدولة - ازاء التهديدات التى كان يمارسها الحزب الشيوعى وحركة الجمهوريين الفرنسيين R.P.F. ضد النظام منذ عام ١٩٤٧ - إلى نظام التحالف Le system des apparentements . وأمام الضغوط التى كانت تمارس من جانب هذين الحزبين ، قررت الأغلبية ، المسماة بالقوة الثالثة Troisieme Force ، والتى ظهرت فى أواخر المجلس التشريعى الأول متمثلة فى حزب ال S.F.I.O والراديكاليين والحركة الجمهورية الشعبية M.R.P من أجل انتخابات عام ١٩٥١ - أن تصوت على قانون يشجع على قيام التحالف بين الأحزاب على الأقل فى اطار المحافظات ، بحيث تعتبر القوائم المتحالفة قائمة واحدة ، وتستطيع حين حصولها على الأغلبية المطلقة فى الدور الأول الفوز بجميع المقاعد ، على أن تعتمد فيما بعد بشأن توزيع المقاعد بين الأحزاب المتحالفة مبدأ التمثيل النسبى .

وبالفعل ساعد نظام التحالف على حصول الأحزاب المتحالفة على أغلبية مقاعد الجمعية الوطنية . ويشير الأستاذ هوريو إلى أنه لو أتبع نظام التمثيل النسبى البسيط الذى كان مطبقا فى ذلك الوقت دون تبنى فكرة التحالف ، لما أتيح لهذا التكتل أن يفوز بأغلبية المقاعد فى المجلس النيابى . (١)

بعد هذه الملاحظة الأولية والهامة فى نظرنا ، نعود لنقرر أن الأمر يختلف من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسى إلى نظام سياسى آخر ومن زمن إلى زمن آخر . حقيقة نلاحظ أن نظام الانتخاب بالقوائم يحقق العدالة الانتخابية ويجعل من الاعتبارات الشخصية أمر محدود الأثر ويركز على الاهتمام بالمسائل القومية ، إلا أنه لا يكون

Andre HAURIUO, op.cit., P. 311.

(١)

صحيحاً التسليم على وجه مطلق بجميع أوجه الانتقادات التى وجهت إلى نظام الانتخاب الفردى . ذلك أن هذه الانتقادات تصدق أيضاً فى شأن نظام الانتخاب بالقوائم . وعلى أى حال فالأمر يتوقف على مدى تقدم الدول ودرجة وعى الشعوب فيها .

ولنناقش الآن أهم الحجج التى يتذرع بها الفقه من أنصار النظامين ، لنرى وجه المبالغة المفتعلة لتفضيل أحد النظامين على الآخر .

فمن ناحية ، القول بأن الانتخاب الفردى يقيم المفاضلة بين المرشحين على أساس أشخاصهم لا على أساس مبادئهم ، وأن المعركة فى الانتخاب الفردى تكون كفاحاً بين أشخاص لا كفاحاً بين برامج وأهداف ، قول غير سليم .

ففى الدول المتخلفة التى لم تبلغ بعد حداً من الرقى السياسى لا يتم اختيار النواب فيها على أساس المفاضلة بين مبادئ أو مناهج ، وإنما يجرى التفضيل من جانب الناخبين - سواء كان النظام الانتخابى المطبق هو نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقوائم - على أسس شخصية بحتة وتلعب العصبية والعلاقات الشخصية دوراً كبيراً فى تفضيل نائب على آخر ومرشحى قائمة على مرشحى قائمة أخرى . ففى النظامين تكون شخصية المرشح أو المرشحين محل اعتبار كبير لدى هيئة الناخبين ، وإلا لما حرصت الأحزاب فى الدول التى تتبنى نظام الانتخاب بالقوائم - وهى أحزاب شكلية ضعيفة العود هزيلة البرامج - على أن تضع فى صدر قوائمها أسماء لمرشحين ذوى شعبية كبيرة يتمتعون بأعجاب الناخبين .

أما فى الدول المتقدمة والتى وصلت حدا من الرقى ، وتكون فيها الأحزاب على درجة من النضج والقوة ، فنجد أن المرشح فى حالة الانتخاب الفردى ، كما هو فى حالة الانتخاب بالقائمة ، ليس إلا رمزا لمبادئ معينة هى مبادئ الحزب الذى ينتمى إليه . ومن ثم يقوم اختيار الناخبين للنواب على أساس المفاضلة بين الأحزاب لا بين أشخاص المرشحين . فالناخب يضع نصب عينيه مبادئ وبرامج الحزب الذى ينتمى إليه المرشح غير ناظر إلى ما يربطه به من علاقات شخصية .

على أنه لا يجب المبالغة فى اهدار أهمية الاعتبار الشخصى بشأن اختيار النائب حتى فى الدول المتقدمة ، فلا زال الناخبون حتى فى أرقى الدول مدنية وأعظمها تقدما يتأثرون فى تحديد اختيارهم بمدى الرابطة التى تربطهم بمرشح بالذات ولازالت العلاقات الشخصية تلعب دورا لا يستهان به . فالعلاقات الانسانية ، وما يحرص الأفراد على تحقيقه من مصالح يسعون إليها ، تجعل للروابط الشخصية دور بالغ الأثر فى اختيار النواب ، وأن كانت هذه العلاقات وتلك الروابط يخف أثرها بطبيعة الحال فى نظام الانتخاب بالقائمة عنه فى نظام الانتخاب الفردى نظرا لاتساع الدوائر الانتخابية فى نظام الانتخاب بالقوائم .

ومن ناحية أخرى ، نرى أنه من المبالغة القول بأن الانتخاب الفردى يجعل المرشح أو النائب أسيرا لارادة ناخبه ، وبالتالي فهو يقدم دائما مصالح دائرته على الصالح القومى ، وأن نظام الانتخاب بالقائمة يرد للنائب حريته فلا يكون أسير ناخبه الأمر الذى يجعله يعمل للصالح القومى لا لمصالح دائرته .

ذلك أن ظاهرة الخضوع من جانب النائب ظاهرة عامة فى النظامين ، نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ، وأن اختلف طابعها

فى الدول المتخلفة عنه فى الدول المتقدمة والتى وصلت حدا معقولا
من الرقى .

ففى الدول المتخلفة نجد فعلا المرشح أو النائب أسير ناخبه
إذ يشعر دائما بواجب العمل لخدمة مصالحهم وضرورة تكريس جهده
لرعاية شئونهم . هذه الظاهرة توجد فى الدول المتخلفة ، سواء تم
الأخذ بنظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة . ففى نظام
الانتخاب الفردى يسعى النائب فعلا لارضاء ناخبه بكل الوسائل
طمعا فى تجديد انتخابه فى الفصل التشريعى المقبل ، ولا يكون
ذلك إلا باسترضاء غالبية هيئة الناخبين بالدائرة . أنه سىظل
العارف الشكور أو المخلص المأمور لأصحاب النفوذ الانتخابى فى
دائرتة .

وهذه الظاهرة توجد أيضا فى نظام الانتخاب بالقائمة ، إذ يعلم
النائب تماما أن الحزب الذى رشحه فى هذه المرة لن يعيد ترشيحه
فى المرات المقبلة ، ولن يندرج اسمه فى القوائم الحزبية إذا قلت
درجة شعبيته فى الدائرة ، ولم يعد يحز رضاء الهيئة الناخبة بها
وذلك تحسبا فى انصراف الهيئة الناخبة عن تأييد الحزب فى
المستقبل ومساندة حزب آخر منافس له . أنه سيعمل ، النائب ، من
أجل هذا الشعور ، على أن يكون الوفى الطيع لأهالى الدائرة والأمين
المخلص لهم والغيور على مصالحهم . أنه يعلم تماما أن مدة نيابته
مؤقتة وهو لن ينجح فى الانتخابات المقبلة إذا قلب له قادة الحزب
ظهر المجن ، ووقع الجزاء عليه بعدم تضمين اسمه فى قوائم الحزب
فى الانتخابات المقبلة .

ان خضوع النائب لجمهور الناخبين ظاهرة واقعية ، حال اتباع
نظام الانتخاب الفردى وحال اتباع نظام الانتخاب بالقوائم ، فى

الدول المتخلفة . والقول بغير ذلك فيه دحض لواقع الحال وتكرر لما
تجرى عليه الأمور فى هذه الدول .

أما فى الدول المتقدمة ، وحيث يغلب على الناخبين الانضمام
إلى الأحزاب السياسية ، فإنه يمكن القول أن ظاهرة تبعية النائب
لجماعة الناخبين والعمل من أجل رعاية شئونها وأرضائها ، قد حلت
محلها تبعية أخرى هى تبعية النائب للأحزاب السياسية . فالواقع -
كما يشير إلى ذلك الفقه الدستورى - أن التطور الحديث لنظام
الأحزاب قد جعل النائب أو المرشح سواء فى الانتخاب الفردى أو
الانتخاب بالقائمة خاضعا لتوجيهات الحزب الذى ينتمى إليه . فهذا
النائب قد أصبح أسير الحزب لا أسير الناخبين ، ومن ثم أصبح
يمثل مبادئ وطنية عامة لا مصالح فردية أو محلية وخاصة بعد أن
اتخذ الخلاف بين الأحزاب طابعا طبقيا وأصبح كل حزب يمثل طبقة
معينة من طبقات الجماعة يدافع عن مصالحها وحقوقها . ولا جدال فى
أن المصالح الطبقية ليست محصورة فى دائرة معينة من الدوائر
الانتخابية ، بل تمتد إلى جميع أنحاء البلاد (١) .

ونحن مع تسليمنا بما أدى إليه التطور الحديث للأحزاب بشأن
تبعية النواب للأحزاب ، ومن ثم انصراف النواب إلى الاهتمام
بالمصالح القومية وهو ما ينبغى أن يكون ، فإنه لا يمكننا بحال
تجاهل الطابع الإنسانى لعلاقة النائب بناخبيه وقيامه بدور فعال فى
تحقيق مصالح اهالى الدائرة فى ظل النظامين ، نظام الانتخاب
الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ، وأن كان شعور النائب بضرورة
تحقيق المصالح المحلية للناخبين يختلف باختلاف الدول المتخلفة
والمتقدمة ، إذ تمثل هذه المصالح مكانا هاما لدى النائب فى الدول
المتخلفة وتمثل مكانا أقل أهمية فى الدول المتقدمة . الأمر الذى

(١) الدكتور ثروت باوى : النظم السياسية ، ص ٢٣٨ .
الدكتور محمود عاطف أبنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٢ .

يجعل درجة خضوع النائب للناخبين أكثر عمقا فى الدول الأولى عنها
فى الدول الثانية .

كما أن القول بأن الانتخاب الفردى يؤدى إلى الرشوة ويساعد
على تدخل جهات الإدارة فى تزيف ارادة الناخبين ، قول يصدق أيضا
فى النظامين - نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقوائم -
كلما قل وعى الشعوب وقلت درجة تمسك الحكومات الحيطة والنزاهة
والمفاهيم الديمقراطية .

فإذا كان المال قد شاع استخدامه لشراء أصوات بعض الناخبين
فى نظام الانتخاب الفردى ، فهو يمكن- بل ويوجد فعلا - فى نظام
الانتخاب بالقوائم فى شكل هبات للأحزاب السياسية من جانب بعض
المرشحين الذين يرغبون فى وضع اسمائهم فى صدر القوائم الحزبية ،
من ناحية ، وكذلك من جانب الحزب ممن لهم مصالح يتغنون بتحقيقها
حال وصول الحزب إلى منبر السلطة ، من ناحية أخرى .

هذا فضلا عن ان اتساع الدوائر فى نظام الانتخاب بالقوائم من
شأنه أن يضاعف سيل الرشا من جانب مرشحي الأحزاب لعدم معرفتهم
بالناخبين .

أما بالنسبة للضغط الحكومى وتلاعب جهات الإدارة فى تزيف
ارادة الأمة ، فإن هذا يكون موجودا فى نظام الانتخاب الفردى ونظام
الانتخاب بالقوائم فى حال وجود الحكومات التى لا تدين بالمفاهيم
الديمقراطية وتبتعد عن الحيطة والنزاهة فى اجراء الانتخابات . وهو
أمر يكثر فى الدول التى تفتقر إلى وجود الاحزاب القوية وتبتعد
عن المناخ الديمقراطى .

فإذا كانت الحكومة تستطيع أن تحارب مرشحا أو مرشحين بالذات فى نظام الانتخاب الفردى مستخدمة كل ما تملكه من أساليب الضغط على هيئة الناخبين ، فإنها تستطيع أن تصل إلى ذات النتيجة فى نظام القوائم ، وستكون حربها فى هذه المرة أكثر خطورة بالنسبة للأحزاب . أنها تستطيع أن تحارب الحزب المناهض لحزب الحكومة فى جميع الدوائر ، أى على المستوى القومى .

وهذه الظاهرة ، بشطريها الرشوة والضغط الحكومى ، لا تكون موجودة فى الدول التى يصل شعبها إلى درجة عالية من الوعى و يبلغ حدا من التمدين والرقى ، وتؤمن حكوماتها بضرورة التزام الحيدة والنزاهة فى اجراء الانتخابات ايمانا منها بالمبادئ والمفاهيم الديمقراطية السليمة ، وحرصها على وضع هذه المبادئ والمفاهيم موضع التطبيق .

ان هذه الظاهرة لا تكون فى حقيقتها قرينا لأسلوب الانتخاب الفردى أو أسلوب الانتخاب بالقوائم ، أنها قرين للمفاهيم البالية لدى الدول المتخلفة والتى لم تنل بعد حظا من الرقى والتقدم السياسى ، أنها قرين للمناخ غير الديمقراطى الذى مازال يسود تلك الدول ويخيم فى سمائها .

أما عن القول بأن الانتخاب الفردى بالأغلبية يؤدى إلى ظلم الاقلية إذ يترك فريقا من الأمة دون تمثيل ، فهذا القول يصدق أيضا إذا ما اتبع نظام القائمة مع نظام الأغلبية ، وهو ما سبق أن أوضحناه من قبل . والنظام الانتخابى الذى ينجو من هذا النقد هو نظام القوائم المقترن بالتمثيل النسبى . فهذا النظام وحده هو الذى يحقق ميزة العدالة بين الأحزاب والاتجاهات السياسية . ويترك لكل منها نصيبا فى التمثيل بالمجلس بقدر قوته الانتخابية ، أى بقدر ما ناله من أصوات الناخبين .

ان طريق القائمة ، إذا لم يقترن بالتمثيل النسبى ، يكون اقتراحا لسحق المعارضة واهدارا لأصوات تقرب من نصف عدد الناخبين . وإذا كان السياسى " جامبيتا " قد شبه الانتخاب الفردى بالمرأة المكسورة التى لا يمكن للأمة أن ترى فيها وجهها ، فقد شبه البعض نظام الانتخاب بالقائمة بالمرأة المشوهة أو المضخمة حيث تشوه ارادة الأمة وتضخم صورة حزب الأغلبية بأكبر من حقيقت (١) .

تلك هى مناقشة لأهم الأدلة والاسانيد التى تمسك بها أنصار النظامين - الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة - حاولنا من خلالها الكشف عن الواقع الانتخابى الذى يسود النظامين . ورأينا أن ما يراه أنصار الإنتخاب بالقائمة عيوباً تخص الانتخاب الفردى وحده محل نظر ، وأنها توجد على نفس الدرجة أو تفوق فى نظام الانتخاب بالقائمة ، وأن الأمر مرهون بمدى درجة التقدم والرقى الذى تتمتع به الدولة . فالأخطار الانتخابية السابقة توجد فى الدول المتخلفة التى لم تنل حظاً كافياً من النضج السياسى والتمدين الحضارى سواء كان النظام الانتخابى المطبق هو نظام الانتخاب الفردى أو نظام الانتخاب بالقائمة .

أما فى الدول المتقدمة والتى حصل شعبها على درجة عالية من النضج والرقى ، وبلغت فيها قوة الاحزاب حد الكمال ، وتمسكت الحكومات فيها بالمفاهيم والقيم الديمقراطية ، فإن هذه العيوب تتلاشى أو تتوارى ، بفضل ما وصلت إليه هذه الدول من قيم التزمتم بها شعوبها وأحزابها وحكوماتها .

على أنه يبقى التساؤل قائماً : أى النظامين أجدر بالتطبيق ، النظام الأعدل أم النظام الأصح ؟

(١) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص ٣٨٣ - ٣٨٤ .

ان ما يتفق عليه الفقه الدستوري هو اعتبار نظام الانتخاب بالقائمة المقرون بالتمثيل النسبي خير نظام يحقق العدالة فيتيح لكل الأحزاب والاتجاهات السياسية في الدولة تمثيلا عادلا في البرلمان بقدر ما نالته من أصوات . فهذا النظام يتدارك ما ينتج عن تطبيق نظام الانتخاب الفردي أو نظام الانتخاب بالقائمة بالأغلبية من محاباة حزب الأغلبية واهدأرحق الاقلية في التمثيل النيابي .

على أن العدالة لا تبتغى لحد ذاتها في النظم الانتخابية (١) . ولا يمكن التعويل عليها وحدها في اختيار النظام الانتخابي الاجدر بالتطبيق ، وإنما الأمر يتوقف على ظروف الحال في كل دولة .

فمثلا إذا كان النظام في الدولة يهدف إلى تكوين أغلبية برلمانية واضحة تحقيا للاستقرار الوزاري ، فإن هذا النظام سيكون أميل إلى نظام الانتخاب الفردي عنه بالنسبة لنظام القوائم . هكذا عمل النظام السياسي في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية على التمسك بهذا النظام ، ويبدى شعبا الدولتين ارتياحا كبيرا له فلا يبغيان عنه بديلا .

لقد انتهت الدولتان إلى قيام الحزبين الكبيرين ، ورفضتا وجود حزب ثالث منافس لهذين الحزبين . كما انتهت الدولتان في تطورهما السياسي وفي تنظيمهما الحزبي البالغ حد الكمال إلى أن تجرى الانتخابات على أساس من المبادئ الحزبية دون الأشخاص ، والمرشح الذي يتقدم للانتخاب في بريطانيا أو في الولايات المتحدة الأمريكية يعتمد على حزبه وعلى منظماته وعلى مبادئه السياسية وبذاهبه الاجتماعية أضعاف اعتماده على صفاته

(١) الدكتور وايت ابراهيم والاستاذ توفيق حبيب ، المرجع السابق ، ص

الشخصية. إذ أن الطباع البريطانية والأمريكية قد نزهت نظام الانتخاب الفردى عندهم عن معظم الشوائب التى يدعيها الفقهاء الدستوى عيوباً تشوب نظام الانتخاب الفردى .

وعلى الرغم من أن الانجليز والامريكيين يشعرون فى بعض الاحيان بعدم عدالة هذا النظام وتحيزه لحزب الأغلبية إعمالاً لقاعدة تكبير تمثيل الأغلبية وتقليل تمثيل الأقلية ، فإنهم يشعرون بإرتياح كبير نحو هذا النظام بإعتباره من التراث الاجتماعى الموروث ولا يرضون عنه بديلاً .

وإذا كان النظام الفردى قد لاقى نجاحاً وازدهاراً فى هاتين الدولتين ، فإن القياس عليه وتطبيقه فى دول أخرى تتعدد فيها الأحزاب السياسية ولا تضع وزناً لوجود أغلبية برلمانية أو حكومة مستقرة ، بل ترحب بأغليات مؤتلفة ، يكون ضرباً من العبث ، ويكون من الأصلح لهذه الدول اتباع نظام القوائم على أساس التمثيل النسبى ، وهو يفضل من حيث التطبيق لديها نظام الانتخاب الفردى .

على أن نظام الانتخاب بالقوائم قد لا يكون صالحاً للتطبيق حتى فى الدول التى تتعدد فيها الأحزاب السياسية ، بل قد يكون النظام الفردى هو الأصلح للتطبيق .

فإذا كانت الأحزاب السياسية أهلة بالعناصر الضعيفة قليلة الوزن ، فيكون من الأفضل الأخذ بنظام الانتخاب الفردى ، إذ يكون من شأن هذا النظام اعطاء الفرصة لشخصيات مستقلة لها ثقلها ووزنها للدخول إلى البرلمان .

أما إذا كانت الأحزاب السياسية تضم لفيها من الشخصيات البارزة واللامعة في العمل السياسي ، كان النظام الأصلح هو نظام الانتخاب بالقوائم .

كما أن اختيار النظام الانتخابي الأصلح للتطبيق يتوقف أيضا على عامل نفسي ، لا يقل أهمية عن أثر الأحزاب في التفضيل ، وهذا العامل النفسي يكمن في تقبل جمهور أو شعب الدولة لهذا النظام أو ذاك . فالشعب الفرنسي قد رفض بشدة - عدا فترات قصيرة ١٩٥١ - نظام الانتخاب بالقوائم في شأن اختيار أعضاء الجمعية الوطنية لأنه اعتاد - شأنه في ذلك شأن الشعب الانجليزي والأمريكي - نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية .

الباب الثانى نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى

ان المشتغل بدراسة الأنظمة الدستورية فى مصر ، - ماضيها وحاضرها - ، يلحظ حيرة المشرع المصرى وتردده بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة بشأن تشكيل المجالس النيابية : فمن نظام الإنتخاب الفردى الذى ساد مصر مدة طويلة قرابه نصف قرن أو يزيد ، يتحول المشرع إلى نظام الإنتخاب بالقوائم ، ثم إلى نظام مختلط يجمع فيه بين النظامين ، ثم يعود ، فى النهاية ، مرة أخرى إلى النظام الأول وهو نظام الإنتخاب الفردى . فقد اتبع المشرع المصرى اسلوب الإنتخاب الفردى منذ أن عرفت مصر نظام المجالس النيابية (١) بمفهومها السليم ، أى منذ عام ١٩١٣ وذلك فى ظل القانون النظامى الصادر فى أول يوليو ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية . وأبقى المشرع المصرى على هذا النظام بشأن انتخاب بعض أعضاء مجلس الشيوخ وأعضاء مجلس النواب فى ظل دستورى ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ .

وقد ظل المشرع عندنا وفيما لنظام الإنتخاب الفردى بعد قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ ، فأخذ به وطبقه بشأن انتخاب المجالس النيابية (مجلس الأمة) فى ظل دستورى ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، وكذلك فى شأن مجلس الشعب فى سنينه الأولى فى ظل دستور ١٩٧١ .

ويبدو أن المشرع المصرى قد أراد أن يساير الدول التى تأخذ بنظام الإنتخاب بالقوائم ، فإعتنق نظام الإنتخاب بالقائمة المقترن

(١) إذ سبق وأشرنا فى مقدمة البحث أننا سنقصر دراستنا لنظامى الإنتخاب الفردى والقائمة فى اطار المجالس النيابية دون غيرها من المجالس التى أوجب المشرع تشكيلها بطريق الانتخاب .

بالتمثيل النسبي بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل لقانون
مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ .

على أن العمل بنظام الانتخاب بالقائمة لم يدم أكثر من ثلاث
سنوات ، فتم العدول عنه ، تحت تأثير الرأي العام واتجاه القضاء
نحو تقرير عدم دستوريته ، إلى نظام مختلط جمع فيه المشرع بين
النظاميين - نظام الانتخاب بالقوائم ونظام الانتخاب الفردى - وذلك
بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨
لسنة ١٩٧٢ .

إلا أن هذا النظام الأخير (المختلط) لم يعمر طويلا ، شأنه في
ذلك شأن سابقه ، فتم وأده وهو قصير العمر ، إذ سرعان ما علت
صيحات المفكرين وزعماء الأحزاب السياسية في مصر مناديه بهجرة ،
والعودة من جديد إلى نظام الانتخاب الفردى مما حدا بالمشرع إلى
العدول عن نظام الانتخاب بالقائمة والعودة من جديد إلى نظام
الانتخاب الفردى بمقتضى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٩٠ .

والدراسة التحليلية لأنظمة الانتخابات التي عرفتها مصر ، ولا
تزال منذ عام ١٩١٣ وحتى وقتنا الحاضر ، ومحاولة تقويمها من
الناحية الفقهية ، تقتضى تقسيم هذا الباب إلى فصول أربعة على
النحو التالى :

الفصل الأول : فى نظام الانتخاب الفردى منذ عام ١٩١٣ حتى
عام ١٩٨٣ .

الفصل الثانى : فى نظام الانتخاب بالقائمة المقترن
بالتمثيل النسبى منذ عام ١٩٨٣ حتى عام ١٩٨٦ .

الفصل الثالث : فى نظام الانتخاب المختلط منذ عام ١٩٨٦ حتى
عام ١٩٩٠ .

الفصل الرابع : السودة من جديد إلى نظام الانتخاب الفردى منذ عام
١٩٩٠ حتى وقتنا الراهن .

الفصل الأول نظام الإنتخاب الفردى بشأن انتخاب المجالس النيابية فى الفترة ما بين عام ١٩١٣ حتى عام ١٩٨٣

قلنا أن مصر قد عرفت نظام الإنتخاب الفردى منذ بداية عهدهما بالمجالس النيابية الصحيحة ، وهو فى رأينا منذ عام ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية . وظلت مصر وفيه لهذا النظام طوال العهد الملكى ، أى فى ظل دستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ .

وبالرغم من قيام ثورة ٢٣ يوليو بإحداث تغييرات جذرية من النواحي السياسية والإجتماعية فى الواقع المصرى ، لم يخطر ببال مشرعى الثورة المساس بالأسلوب المتبع بشأن اختيار أعضاء المجالس النيابية ، وهو أسلوب الانتخاب الفردى . حقيقه أدى التغيير السياسى والإجتماعى إلى احداث تعديل بسيط على هذا النظام ، لم يمس جوهره ، كإشتراط ضرورة تخصيص نصف عدد مقاعد المجلس النيابى للعمال والفلاحين وما أدى إليه من تقييد الناخب فى كل دائرة انتخابية بإختيار نائبين - لا نائب واحد - يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، لكن المشرع ، سواء الدستورى أو العادى ، لم يشأ ، مع ذلك ، أن يعدل عن نظام الانتخاب الفردى أو يرتضى عنه بديلا . فإستبقى العمل به إلى أن أخذ بنظام الانتخاب بالقوائم بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

والدراسة التحليلية لنظام الإنتخاب الفردى ، خلال الحقبة السابقة ، تقتضى أن نعرض لطبيعته وتبيان ما إذا كان الانتخاب على دور واحد أو على دورين ، وبمعنى آخر ما إذا كان يأخذ بنظام الأغلبية النسبية أم الأغلبية المطلقة . ويقتضى حسن العرض أن

نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فيهما على التوالي نظام
الانتخاب الفردى فى مصر الملكية ثم فى مصر الجمهورية .
المبحث الأول : فى نظام الانتخاب الفردى فى مصر
الملكية " الفترة من ١٩١٣ - ١٩٥٢ " .
المبحث الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى فى مصر الجمهورية
" الفترة من عام ١٩٥٢ - ١٩٨٣ "

المبحث الأول نظام الانتخاب الفردى فى مصر الملكية الفترة ما بين عام ١٩١٣ - ١٩٥٢

ساد هذه الفترة دساتير ثلاثة : أولهما القانون النظامى الصادر
فى أول يوليو عام ١٩١٣ والقانون الانتخابى الصادر تبعاً له رقم
٣٠ لسنة ١٩١٣ ، وثانيهما الدستور المصرى الصادر فى ١٩٢٣
والقانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، وثالثهما الدستور
المصرى الصادر عام ١٩٣٠ والقانون الانتخابى رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠
. وسوف نعرض فيما يلى لدراسة تطبيق نظام الانتخاب الفردى فى
ظل كل من هذه الدساتير وقوانينها الانتخابية ، كل فى مطلب على
حده ، وذلك على النحو التالى :

المطلب الأول : نظام الانتخاب الفردى فى ظل القانون النظامى
الصادر فى أول يوليو عام ١٩١٣ .

المطلب الثانى : نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٢٣

المطلب الثالث : نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٣٠

المطلب الأول
نظام الإنتخاب الفردى فى ظل القانون النظامى
رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليو ١٩١٣
" انتخاب الجمعية التشريعية "

الأخذ بنظام الإنتخاب الفردى بالنسبة لبعض أعضاء الجمعية
التشريعية :

أخذ القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ والقانون الإنتخابى
الصادر تبعاً له رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ بنظام الإنتخاب الفردى
بالنسبة لجزء من أعضاء الجمعية التشريعية . فقد كانت الجمعية
التشريعية تتألف من أنواع ثلاثة من الأعضاء : أعضاء معينون
بقوة القانون (١) ، أعضاء معينون من جانب الحكومة (٢) ، وأعضاء
منتخبون .

فبالنسبة للأعضاء المنتخبين ، والذى يبلغ عددهم ستة
وستين عضواً ، فقد كان يتم اختيارهم عن طريق الإ انتخاب الفردى .

وقد وزعت المادة الثالثة من القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة
١٩١٣ الأعضاء المنتخبين على مناطق البلاد المختلفه ليقوم

(١) أما الأعضاء المعينون بقوة القانون فهم النظار (أى الوزراء)
(٢) أما الأعضاء المعينون من قبل الحكومة مكان يبلغ عددهم سبعة عشر
عضواً الرئيس والوكيل والخمسة عشر يتم تعيينهم على نحو يكفل النيابة
عن الأقليات والمصالح التى لم تنل نصيب فى الإ انتخاب . راجع المادة
الثانية من القانون النظامى ١٩١٣ وقد كان يتم توزيع الخمسة عشر عضواً
المعينين من قبل الحكومة على النحو التالى :
٤ مقاعد للأقباط ، ٣ للمغرب البدو ، ٢ للتجار ، ٢ للأطباء ، مقعد واحد
للمهندسين ، ٢ لرجال التربية العامة أو الدينية ، مقعد للمجالس البلدية
انظر المادة الثالثة من القانون النظامى ١٩١٣ : راجع فى ذلك الدكتور
محمود متولى : مصر والحياة الحزبية والنيابية قبل سنة ١٩٥٢ ، ص ٣٠

الناخبون (المندوبون) بإختيار نائب واحد عن كل دائرة انتخابية
والتي يصدر بتحديدتها قرار من ناظر الداخلية (١) .

وفى هذا الشأن نص قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ فى
مادته التاسعة عشرة ،على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر
الانتخاب عضوا واحدا للجمعية التشريعية ودوائر الانتخاب تعين فى
جدول يقرره ناظر الداخلية بتصديق مجلس النظار طبقا للتوزيع
المبين فى المادة الثالثة من القانون النظامى "

ويظهر مما سبق ، أن المشرع قد اعتنق ، فى نظرنا ، نظام
الانتخاب الفردى بدليل أنه قد قام بتقسيم القطر المصرى إلى دوائر
انتخابية وأعطى لناخسى كل دائرة حق اختبار نائب واحد عنها لا أكثر
وذلك بطريق الانتخاب غير المباشر (٢) .

(١) وقد نصت المادة الثالثة على أن " الأعضاء المنتخبون يوزعون على

الوجه التالى :	٣	الفيوم
القاهرة ٤	٤	المنيا
الاسكندرية ٣	٥	اسيوط
الغربية ٧	٤	حرجا
المنوفية ٥	٤	قنا
الدقهلية ٥	١	اسوان
البحيرة ٥	١	بورسعيد والاسماعيلية
الشرقية ٥	١	السويس
القليوبية ٣	١	دمياط
الجيزة ٣		
بنى سويف ٢		

راجع فى ذلك محمد خليل صبحى ، تاريخ الحياة النيابية فى مصر
الجزء الخامس ١٩٣٩ ص ٣٩٣ .

(٢) وقد أخذ قانون الانتخاب بنظام الانتخاب غير المباشر على درجتين ،
حيث كان يقوم ناخبو كل دائرة بإختيار المندوبين ، ثم يقوم المندوبون ،
بانتخاب أعضاء الجمعية التشريعية . هذا وقد أخذ قانون الانتخاب بمبدأ
الاقتراع العام حيد ، أعطى هذا الحق لكل مصرى بلغ من العمر عشرين عاما .
أنظر فى ذلك : الدكتور عبد الفتاح سايرداير : مبادئ القانون الدستورى
ص ٣٤١ ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : النظام الدستورى للجمهورية
العربية المتحدة ١٩٦٦ ص ٢٧٠ ومولفه الدستور المصرى ورقابة دستورية
القوانين ص ٩٩ .

انتخاب بالأغلبية :

نصت المادة الأربعون من قانون الانتخاب رقم ٣ لسنة ١٩١٣ على أن " ينتخب اعضاء الجمعية التشريعية بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة ، يعاد الانتخاب فى ظرف ثمانية أيام بين الذين نالوا العدد الأكثر من الأصوات وفى المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات التى أعطيت ، فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين فى المرة الثانية للانتخاب على أصوات متساوية فى العدد ، كانت الأغلبية لمن تعينه القرعة ويكون عمل القرعة بمعرفة الرئيس (رئيس اللجنة) " .

ويكشف النص السابق عن أن المشرع المصرى قد تبنى نظام الإنتخاب الفردى غير المباشر على دورين لا على دور واحد . فإشترط لفوز المرشح بالعضوية فى الدور الأول أن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى اعطيت فى الدائرة .

أما إذا لم يحصل أحد المرشحين فى الدور الأول على نسبة الأغلبية المطلقة فتجرى إعادة الإنتخابات لدور ثان " بين المرشحين الذين نالوا العدد الأكثر من الأصوات " . على أن المشرع لم يبين لنا عدد المرشحين الذين يحق لهم دخول المعركة الإنتخابية فى دور الاعادة إذ جاء النص بصيغة الجمع الأمر الذى يمكن معه حمل المادة المذكورة على أحد معنيين :

إما أن المشرع قد أراد أن يعطى لجميع من اشتركوا فى الدور الأول الحق فى التقدم للدور الثانى والدليل على ذلك ما جاء فى العبارات الأخيرة لتلك المادة من أنه إذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين فى المرة الثانية للإنتخاب على أصوات متساوية فى العدد كانت

والدكتور السيد صبرى المرجع السابق ص ٢٩١

الأغلبية لمن تعينه القرعة ، وأما أن المشرع قد أراد أن يترك للإدارة مهمة تحديد ، بطريقة تحكمية ، العدد الذى له حق التقدم للدور الثانى من بين الذين نالوا أكثر الأصوات فى الدور الأول . وكنا فى غنى عن هذا التفسير لو أن المشرع قد جاء وجعل دور الاعادة بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات فيكون بذلك قد قطع دابر كل خلا ف يثور فى هذا الشأن .

على أى حال ففى دور الإعادة يكتفى لفوز المرشح حصوله على الأغلبية النسبية لعدد الأصوات التى اعطيت فى الدائرة ، وهو ما بينه المشرع فى عجز المادة الأربعين من قانون الانتخاب .

اجراء القرعة فى حالة تساوى مرشحين لاختيار الفائز فى دور الإعادة :

لقد واجه المشرع فى قانون الانتخاب فرص حصول مرشحين فأكثر على أصوات متساوية من حيث العدد فى دور الإعادة ، ولم يشأن أن يجرى انتخابات لمرءة أخرى ثالثه ، بل أوجب اجراء قرعة تتم بمعرفة رئيس لجنة الانتخابات وبالتالى يفوز المرشح الذى تعينه القرعة دون غيره من المرشحين .

ليس هناك مجال للفوز بالتزكيه :

لم يواجه المشرع فى قانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ فرض وجود مرشح واحد فى الدائرة لعضوية الجمعية التشريعية الأمر الذى يؤدى إلى التساؤل عما إذا كان القانون يتطلب اجراء الانتخابات لهذا المرشح الوحيد رغم عدم وجود منافس له .

إن مقتضى سكوت المشرع عن مواجهة هذه الحالة هو وجوب إجراء الانتخابات ويشترط حصول المرشح فى الدور الأول على نسبة الأغلبية المطلقة ، فإذا لم يحصل على هذه النسبة تعاد الانتخابات

ويعتبر فائزا إذا ما حصل على أى عدد من الأصوات ولو صوتا واحدا .
هذا هو التفسير الذى يمكن أن نقول به فى حالة سكوت المشرع عن
مواجهة فرض النجاح بالتركيبة .

ومن نافلة القول أن سكوت المشرع عن معالجة هذا الفرض كان أحد
مثالب ذلك القانون بالنظر إلى ما يترتب على التفسير الذى أشرنا
إليه من ائقال كاهل الدولة بأعباء مالية كانت فى غنى عنها لو كان
مشرع ذلك العصر قد تنبه للفرض المذكور (تقدم مرشح واحد
للإنتخاب) وحسمه بنص صريح .

اجراء انتخابات تكميلية بالنسبة للأعضاء المنتخبين فى
الجمعية التشريعية :

نصت المادة السابعة من القانون النظامى على أنه " إذا خلا محل
أحد الأعضاء فى الجمعية التشريعية يختار بدله فى ثلاثة أشهر
على الأكثر بطريق الإنتخاب والتعيين على حسب الأحوال ولا تقدم
عضوية العضو الجديد إلا لنهاية مدة العضو الذى حل محله " .

والذى يتضح من النص السابق أنه فى الحالة التى يخلو فيها
مقعد أحد الأعضاء المنتخبين بالجمعية التشريعية ، بسبب
الإستقالة والعزل أو الوفاة أو غير ذلك من الأسباب ، تجرى انتخابات
جديدة وخلال ثلاثة أشهر لإختيار من يحل محله ، وتطبق فى شأنه
القواعد المنصوص عليها بشأن الإنتخاب ، ولا تقدم مدة العضو
الجديد إلا لنهاية مدة العضو الذى حل محله (١) .

(١) أما بالنسبة للأعضاء المعينين فيتم تعيين عضو آخر بدلا منه على
أن يكون من ذات الطائفة التى كان ينتمى إليها العضو الذى خلا مكانه ،
فإذا كان من العرب البدو وجب تعيين عضواً آخر من ذات الطائفة وهكذا .

المطلب الثانى نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٢٣

اعتمد الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ نظام المجلسين لا نظام المجلس الواحد بشأن تشكيل المجالس النيابية ، حيث نصت المادة ٧٣ منه على أن " يتكون البرلمان من مجلسين ، مجلس للشيخوخ ومجلس للنواب " (١) .

وكان مجلس الشيخوخ يتألف من عدد من الأعضاء يأتى خمسيهم عن طريق التعيين من جانب الملك ، بينما يأتى الثلاثة أخماس الباقون عن طريق الإنتخاب . وهو ما يستفاد من نص المادة ٧٤ من ذات الدستور وحرفيتهما " يؤلف مجلس الشيخوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة أخماس الباقون على مقتضى أحكام قانون الإنتخاب " . أما مجلس النواب فقد كان يؤلف بالكامل من أعضاء يأتون جميعهم عن طريق الإنتخاب ، وهو ما نصت عليه المادة ٨٢ من ذات الدستور بقولها " يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالإقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الإنتخاب " .

اعتماد نظام الإنتخاب الفردى فى تشكيل المجلسين

صدر دستور ١٩٢٣ مضمنا نصوصه المبادئ الأساسية لنظام الإنتخاب الفردى . وهو ما يستفاد من المواد ٧٥ ، ٧٦ ، ٨٣ ، ٨٤ الخاصة بأسس تقسيم الدوائر الإنتخابية ، سواء تعلق بمجلس الشيخوخ أو بمجلس النواب، حيث يقوم ناخبو كل دائرة إنتخابية يبلغ تعدادها مائة وثمانين ألفا باختيار شيخا واحدا لمجلس الشيخوخ ،

(١) ومع ذلك فقد اقترح عند وضع الدستور الأخذ بنظام المجلس الواحد تسهيلا للعمل ، غير أن هذا الإقتراح قد رفض بالإجماع ، وفضل أعضاء اللجنة العامة اتباع نظام المجلسين القائم فى أغلب بلاد العالم وقت ذلك ، راجع فى ذلك الدكتور السيد صبرى المرجع السابق ص ٣٦٨ .

وكل دائرة يبلغ عددها ستين ألفا بإختيار نائبا واحدا المجلس
النواب .

ولقد قرر المشرع فى بادئ الأمر ، فى قانون الإنتخاب رقم ١١
لسنة ١٩٢٣ ، أن يتم الإنتخاب الفردى على نحو غير مباشر . إذ
نصت المادة ٣٠ منه على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر
الإنتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب " ونصت المادة ٦٥ على أن "
ينتخب مندوبو المندوبين وهم ناخبو الدرجة الثالثة فى كل دائرة من
دوائر الإنتخاب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ " (١) على أن اسلوب
الإنتخاب غير المباشر لم يعمر طويلا ، إذ قرر أول برلمان منتخب
الأخذ بالإنتخاب المباشر على درجة واحدة بالنسبة لمجلس
البرلمان - الشيوخ والنواب - وذلك بمقتضى القانون رقم ٤٢ لسنة
١٩٢٤ (٢) فيقوم ناخبو كل دائرة انتخابية بطريق مباشر بإختيار
نائب لمجلس الشيوخ ونائب لمجلس النواب .

انتخاب بالأغلبية :

واجهت المادة ٥٨ من قانون الإنتخاب ، فى الباب الثانى منه ،
مسألة تنظيم الإنتخاب بشأن أعضاء مجلس النواب . فنصت على أن "
ينتخب عضو مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى
أعطيت ، فإذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على
الأغلبية المطلقة ، يعاد الإنتخاب فى مدى خمسة أيام بين

(١) طبقا للمادة ١٩ من هذا القانون يقوم الناخبون بإختيار المندوبين
ويسمون بالمندوبين الثلاثين (أى أن كل ثلاثين ناخبا فى الدائرة
يقومون بإنتخاب مندوب واحد عنهم) ويكون انتخاب هؤلاء المندوبين
بالأغلبية النسبية ، ثم يقوم هؤلاء المندوبون بإختيار أعضاء مجلس
النواب . أما بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ فإن انتخابهم يتم تبعا
للمادة ٢٥ من ذات القانون على ثلاث درجات حيث يقوم كل خمسة من
المندوبين بإختيار مندوب منهم ويكون مهمته اختيار أعضاء مجلس الشيوخ

(٢) الوقائع المصرية فى ١٤ أغسطس ١٩٢٤ ص ١ العدد ٧٢ وانظر أيضا
محمد خليل صبحى : الحياة النيابية الجزء الخامس ص ٦٤٦

المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات ، فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية .

وفى المرة الثانية يكون الإنتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات التى اعطيت ، فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لم تعينه القرعة " .

وجاءت المادة ٦٧ من ذات القانون ، فى الباب الرابع منه ، محيلة فى شأن انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلى القواعد المتبعة فى شأن انتخاب أعضاء مجلس النواب بقولها " تجرى أحكام الباب الثانى على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفا لما نص عليه فى هذا الباب " . والذى يبين من المادتين السابقتين أن المشرع قد تبنى نظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية على دورين - لا على دور واحد - بشأن اختيار أعضاء مجلسى البرلمان ، الشيوخ والنواب .

ففى الدور الأول تطلب القانون حصول المرشح على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة ، أى على نسبة تفوق الخمسين فى المائة . وبمعنى آخر يجب أن يحصل المرشح ، حتى يفوز بمقعد النيابة ، فى مجلس الشيوخ أو النواب فى الدور الأول على نسبة من الأصوات تفوق ما يحصل عليه بقية المرشحين مجتمعين . فإذا لم يحصل أحد من المرشحين على هذه النسبة اعيدت الإنتخابات مرة ثانية ، وتكون الإعادة - فى مدى خمسة أيام - بين المرشحين اللذين نالا أكثر الأصوات .

فإذا حصل وتساوى مع هذين المرشحين أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية ، أى فى دور الإعادة .

وهنا نلاحظ أن قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ قد أحرز تقدما ملحوظا عن سابقة القانون الانتخابى لسنة ١٩١٣ بشأن انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية ، حيث حصر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ دور الاعادة بين مرشحين اثنين فقط ، بهما المرشحان اللذان نالا أكثر الأصوات ، وإذا حصل وتساوى مع هذين المرشحين أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية . أما القانون الصادر عام ١٩١٣ فلم يحدد العدد الذى له حق دخول انتخابات الإعادة إذا لم يحصل أى من المرشحين فى الدور الأول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى اعطيت صحيحة . على أى حال فقد اكتفى القانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ لفوز المرشح فى دور الإعادة بحصوله على الأغلبية النسبية أو البسيطة دون تطلب حصوله على الأغلبية المطلقة ، وذلك عندما يتجاوز عدد الذين دخلوا انتخابات الإعادة أكثر من اثنين .

على أنه فى حالة تساوى المرشحين فى الأصوات فى دور الإعادة فلا تعاد الانتخابات لمرة ثالثة بل يكون الاختيار بينهما بالقرعة التى تجريها لجنة الإ انتخاب ويكون الفوز لمن تعينه القرعة .

النص على حالة الفوز بالتزكيه :

عالجت المادة ٥٨ سالفه الذكر الحالة الطبيعية ، وهى حالة وجود أكثر من مرشح فى الدائرة ، حيث تجرى الانتخابات وفقا للأصول التى أبانت عنها المادة السابقة . ولكن ماذا فيما لو لم يتقدم للترشيح فى الدائرة سوى مرشح واحد ، أو تقدم للترشيح أكثر من مرشح ولا يوجد بينها سوى ترشيح واحد صحيح ؟

لقد واجهت المادة ٤١ من قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ هذه الحالات بقولها " فإذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخصى واحد ترشيحا صحيحا اعلنت اللجنة انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره - خمسة أيام - وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة له " . على أن المادة السابقة قد تم تعديلها بالقانون الانتخابى رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ على نحو يعطى الاختصاص بإعلان الفوز بالتزكية لوزير الداخلية نفسه عوضا عن لجنة الانتخاب . فنصت على أنه " إذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخصى واحد ترشيحا صحيحا ، أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة له " . والذى يبين من المادة ٤١ من قانون الانتخاب أن المشرع قد قنن نظام الفوز بالتزكية فى الدوائر التى لا يوجد بها سوى ترشيح واحد صحيح بدون حاجة لإجراء انتخابات .

اجراء انتخابات تكميلية بالنسبة لأعضاء البرلمان المنتخبين :
نصت المادة ١١٣ من الدستور على أنه " إذا خلا محل لأحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب ، يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل ، ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا لنهاية مدة سلفه " (١) .

والنص السابق يواجه حالة خلو محل أحد الأعضاء بالمجلسين، الشيوخ والنواب ، وأوجب بالنسبة لحالة خلو محل أحد الأعضاء المنتخبين اجراء انتخاب تكميلى فى مدى شهرين من يوم اخطار

(١) وقد جاءت هذه المادة ضمن المواد التى وردت فى الفرع الثالث من الفصل الثالث تحت عنوان أحكام عامة للمجلسين .

البرلمان للحكومة بخلو المحل وتكون مدى نيابة العضو الجديد هي
المدة الباقية لمدة سلفه بالمجلس (١) .

المطلب الثاني نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٣٠

عمل دستور ١٩٣٠ ، شأنه فى ذلك شأن دستور ١٩٢٣ ، على
الأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابى ، فكان البرلمان يتكون من
مجلسين . وفى ذلك نصت المادة ٧٤ من الدستور على أن يتكون
البرلمان من مجلسين ، مجلس للشيوخ ومجلس للنواب " .

على أنه إذا كان دستور ١٩٣٠ قد اعتمد نظام الإنتخاب
بالنسبة لأعضاء مجلس النواب وجزء من أعضاء مجلس الشيوخ ، كما هو
الشان بالنسبة لدستور ١٩٢٣ ، إلا أنه قد اختلف عنه فى شان
نسبة الأعضاء المعينين والأعضاء المنتخبين لمجلس الشيوخ- إذ
بينما جعل دستور ١٩٢٣ خمسى أعضاء هذا المجلس يأتون عن طريق
التعيين من جانب الملك ، والثلاثة أخماس الباقية من الأعضاء يأتون
عن طريق الإنتخاب ، فإن دستور ١٩٣٠ قد زاد من نسبة الأعضاء
المعينين من جانب الملك على عدد الأعضاء المنتخبين حيث بلغت
نسبة الأعضاء المعينين ثلاثة أخماس المجلس ، بينما هبطت نسبة
الأعضاء المنتخبين إلى الخمسين . وعلى ذلك نصت المادة ٧٥ من
ذات الدستور على أن " يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو يعين الملك
ستين منهم وينتخب الأربعة الباقون " (٢) .

(١) أما بالنسبة للأعضاء المعينين فى مجلس الشيوخ فيتم تعيين عضو
آخر محل العضو الذى خلا مكانه .
(٢) وقد قيل أن رفع نسبة الأعضاء المعينين على هذا النحو يحدث خلا
كبيراً فى النظام الدستورى ، إذ يؤدى ذلك بطبيعة الحال إلى تسلط
الحكومة على البرلمان ، ويمكنها من تعطيل الأعمال التشريعية . =

ويلاحظ أن في زيادة عدد الأعضاء المعيّنين على الأعضاء المنتخبين ما يبعد هذا المجلس عن كونه مجلسا نيابيا يمثل الأمة بالمعنى الحقيقي، ذلك أن مقتضى النظام النيابي وجود مجلس منتخب . فإذا تقرر الأخذ بنظام التعيين مع الانتخاب تعين تفوق النسبة المنتخبة من الأعضاء على النسبة المعينة منهم .

والغريب في الأمر أن المشرع الدستوري - على خلاف ما تقضى به الأصول النيابية - لم ير في تغلب نسبة الأعضاء المعيّنين ما يبعد هذا المجلس عن تمثيل الأمة . بل تهادى في الخطأ بأن أجاز إمكان " أن يكون مجلس الشيوخ معينا كله " ، واعتبر بذلك أن نسبة الأعضاء المنتخبين التي سمح بها تكرم كبير تكفى لإضفاء صفة تمثيل هذا المجلس للأمة إذ " لن يترتب طبعاً على هذه الزيادة غض من قوة مجلس الشيوخ أوزنته أو نقص من معنى التمثيل المنظوى هو عليه (١) " .

الابقاء على نظام الإ.نتخاب الفردي :

أبقى دستور ١٩٣٠ وقانونه الإنتخابي الصادر برقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ على نظام الإ.نتخاب الفردي ، شأنه في ذلك شأن دستور ١٩٢٣ وقانونه الإنتخابي رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ .

على أن دستور ١٩٣٠ وقانونه الإنتخابي ، وإن احتفظا بنظام الإ.نتخاب الفردي بالأغلبية ، قد هجرا نظام الإ.نتخاب المباشر (٢)

= انظر في ذلك الدكتور محمد كامل ليل : القانون الدستوري ، ص ٤٩٣ والدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا القانون الدستوري ، المرجع السابق ص ٤٥٢ .
(١) بيان الوزارة إلى الملك مشار إليه في مؤلف الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصري ، ١٩٨٨ ، ج ٢ ، ص ٦٦١ - ٦٦٢ .
(٢) وقد أوضح بيان الوزارة إلى الملك أسباب المدول عن نظام الإ.نتخاب المباشر إلى نظام الإ.نتخاب غير المباشر بشأن اختيار أعضاء مجلس =

الذى كان مقررا فى ظل دستور ١٩٢٣ وعادا مرة أخرى إلى نظام الانتخاب غير المباشر على درجتين بالنسبة لإختيار أعضاء مجلس البرلمان (١) .

فالمادة ٢٥ من القانون الانتخابى رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ نصت على أن " ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب، عضوا واحدا لمجلس النواب " .

كما نصت المادة ٥٧ من ذات القانون على أن " ينتخب المندوبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس الشيوخ عضوا واحدا " .

ولما كان دستور ١٩٣٠ قد أخذ ، كما سبق ورأينا ، بمبدأ تثبيت عدد أعضاء البرلمان ، فنص فى المادة ٧٥ منه على أن " يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو ... " ونص فى المادة ٨٠ على أن " يؤلف مجلس النواب من مائة وخمسين عضوا ، " فقد تم تقسيم الدولة إلى مائة وخمسين دائرة انتخابية صغيرة يقوم الناخبون (المندوبون) فى كل دائرة منها بإختيار نائب واحد لمجلس النواب ،

البرلمان من أن هيئة الناخبين فى البلاد يعوزها " من أسباب التربية السياسية والإعداد لها التى تمكن الناخب من الحكم فى القضايا السياسية ومشاكل الحكم خاصة بين أهالى القرى الذين يتكون منهم غالبية السكان . الدكتور محسن خليل النظام الدستورى المصرى ١٩٨٨ - ٢ ص ٦١٨ هامش (١) .

(١) فىقوم كل خمسين ناخبا فى الدائرة بإختيار مندوب عنهم ، ثم يقوم هؤلاء المندوبون بإختيار النواب سواء كانوا أعضاء بمجلس الشيوخ أو بمجلس النواب . وهو ما نصت عليه المادة ١٩ من القانون الانتخابى سالف الذكر بقولها " يقسم الناخبون المقيدون فى جدول الإنتخاب إلى أقسام كل منها خمسين ناخبا ، وكل قسم ينتخب مندوبا من بين أعضاءه ، فإذا بقى خمسة وعشرون فأكثر كان لهم أن ينتخبوا مندوبا ، وإذا بقى أقل من خمسة وعشرين اشتركوا فى الإنتخاب مع آخر قسم خمسينى " انظر : الدكتور محسن خليل النظم السياسية القانون الدستورى ١٩٦٩ - ٢ ص ١٩٦ والدكتور عثمان خليل المرجع السابق ص ١٨١ ، الدكتور مصطفى اسو ريد الدستور المصرى . ص ١٣٧ .

والى أربعين دائرة كبيرة يقوم الناخبون (المندوبون) فى كل منها
بانتخاب شيخا واحد لمجلس الشيوخ على أساس أن خمس أعضاء هذا
المجلس ، وبالبلغ عددهم أربعين شيخا ، كان يتم عن طريق الانتخاب
(١) .

انتخاب بالأغلبية :

لقد احتفظ قانون الانتخاب رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٠ ، شأنه فى
ذلك شأن القانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ، بنظام الانتخاب
الفردى بالأغلبية على دورين بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلسين .

فصت المادة ٥٠ منه على أن " ينتخب عضو مجلس النواب
بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى قررت اللجنة صحتها ، فإذا
لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة
يعاد الانتخاب فى مدى خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد
الأكثر من الأصوات ، فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر
من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية ، وفى هذه
المرة يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات التى قررت
اللجنة صحتها".

" فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية
أقرعت اللجنة بينهم وكانت الأ ولوية لمن تعينه القرعة " .

والأحكام التى جاء بها القانون الانتخابى لعام ١٩٢٠ لا
تختلف عن تلك التى جاء بها قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ،
حيث تطلب القانونان ضرورة حصول المرشح ، كى يفوز بمقعد

(١) الدكتور وحيد رأيت والدكتور وايت ابراهيم المرجع السابق ص ٢٧١ .

النيابة ، على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت صحيحة
فى الدائرة . (١)

وفى حالة عدم حصول أحد من المرشحين على هذه النسبة فى
الدور الأول ، تعاد الانتخابات بين المرشحين اللذين نالا أكبر
الأصوات . فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من
المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية . ويكتفى لفوز
المرشح فى دور الإعادة حصوله على الأغلبية النسبية لعدد الأصوات
التى أعطيت صحيحة وذلك فى حالة ما إذا زاد عددهم على اثنين .

على أنه فى حالة تساوى أكثر من مرشح فى عدد الأصوات فى
دور الإعادة ، فلا تجرى انتخابات لمرة ثالثة بل تعلن اللجنة اسم
الفائز بطريق القرعة من بينهم .

تنظيم جديد لفوز المرشح الوحيد بالدائرة :

نصت المادة ٥٢ من قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ على
أنه " إذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من مرشح ، أو إذا تقدم
مرشحان فأكثر ولم يبقى فى الدائرة إلا مرشح واحد لتنازل الآخرون
أو وفاتهم قبل المواعيد المشار إليها فى المادة ٣٢ وحصل هذا
المرشح فى الانتخاب على ربع أصوات المندوبين فى الدائرة أعلن
اسمه عضوا منتخبا . فإذا لم يحصل على ذلك العدد حدد ميعاد
جديد لانتخاب العضو بقرار من وزير الداخلية ، ويجوز أن تقدم
ترشيحات جديدة بالشروط المبينة فى المادة ٣١ والمواد التالية .
فإذا ظل المرشح الأول وحيدا ، أعلن وزير الداخلية اسمه عضوا منتخبا
عند انقضاء الميعاد المحدد للترشيحات وبلا حاجة لمباشرة إجراءات
الانتخاب " .

(١) أنظر الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، ج ٢ ،
ص ٦١٨ هامش رقم (١) .

فهذه المادة قد جاءت بتنظيم جديد لأحكام الفوز بالتزكيه
خلافًا للأحكام التي تضمنها القانون الانتخابي رقم ١١ لسنة
١٩٢٣ .

فقد استوجب القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ - فى الحالات التي
لم يتقدم للترشيح فى الدائرة أكثر من مرشح ، أو فى حالة تنازل
المرشحون أو فاتهم قبل الانتخابات ولم يبق هناك سوى مرشح واحد -
ضرورة اجراء الانتخابات وضرورة حصول المرشح الوحيد على عدد من
الأصوات لا يقل عن ربع عدد أصوات المندوبين بالدائرة حتى يعتبر
فائزًا فى الانتخابات .

على أنه فى الحالة التي لا يحصل فيها هذا المرشح الوحيد
على ربع أصوات المندوبين بالدائرة ، يتم تحديد موعد جديد
لانتخابه ، كما يجوز لغيره أن يتقدموا بترشيحات جديدة . فإذا ظل
هذا المرشح المرشح الوحيد بالدائرة أعتبر ناجحًا بالتزكيه عند
انقضاء الميعاد المحدد للترشيحات ويعلن وزير الداخلية اسمه عضوا
منتخبًا وبلا حاجة لاجراء الانتخابات .

هذا وتسرى الأحكام الخاصة بكيفية انتخاب أعضاء مجلس
النواب على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ . وهو ما يستفاد من نص
الفقرة الثانية من المادة ٥٧ من قانون الانتخاب التي تقضى بأن
"تسرى أحكام الباب الثانى (المخصص لانتخاب أعضاء مجلس النواب)
على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفًا لما نص
عليه فى هذا الباب (المخصص لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ " .

اجراء انتخابات تكميلية بالنسبة لاعضاء البرلمان المنتخبين :
أخذ دستور ١٩٣٠ بنظام الانتخابات التكميلية الذى اتبعه

دستور ١٩٢٣ بالنسبة للأعضاء المنتخبين . فخص فى المادة ١٠٣ منه على أنه " إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل ، ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه

العودة إلى دستور ١٩٢٣ :

بعد أن تم الغاء دستور ١٩٣٠ ، وأعيد العمل بدستور ١٩٢٣ مرة أخرى ، عمل المشرع المصرى على الاحتفاظ بنظام الانتخاب الفردى المباشر ، وكان ذلك بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ . إذ نصت المادة ٢٢ منه على أن " ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب " ، والمادة ٥٤ على أن " ينتخب الناخبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ " (١) .

وجاءت المادة ٤٧ من ذات القانون مردده ذات القواعد التى نص عليها القانون الانتخابى رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ من حيث اجراء الانتخاب الفردى بالأغلبية على دورين وتطلب الحصول على الأغلبية المطلقة فى الدور الأول ، والاكتفاء بالأغلبية النسبية فى دور الاعادة . كما عاد القانون مرة أخرى إلى تطبيق قاعدة النجاح بالتزكيه فى الدوائر التى لا يوجد بها سوى مرشح واحد .

(١) الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ص ١٩٢
الدكتور وحيد رافت وايت ابراهيم : المرجع السابق . ص ٢٧١ .

على هذا النحو ظلت قاعدة الانتخاب الفردى من القواعد الثانية فى مصر ، رغم محاولات البعض من رجال الفقه والسياسة المناداة بتطبيق نظام الانتخاب بالقائمة .

تعقيب : التردد بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة :

١ - لجنة دستور ١٩٢٣ تأخذ بنظام الانتخاب الفردى :
جرت فى اللجنة العامة للدستور فى الجلسة التى انعقدت فى ٧ يوليو ١٩٢٢ مناقشات نيرة فى المفاضلة بين نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة ، واستبعدت اللجنة - عند بحثها فى الأسس العامة لقانون الانتخاب - الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة مفضلة عليه نظام الانتخاب الفردى . وقد قبل فى تبرير تفضيل هذا النظام الأخير ، على لسان عبد الحميد مصطفى باشا أحد أقطاب اللجنة .

" لقد سار النظام فى مصر منذ زمن بعيد على طريقة الانتخاب بالأسم ، ولم ترتكب جرائم فى الانتخابات إلا قليلا ، وما يقدم إلى المحاكم أقل بكثير منه فى البلاد الأخرى ، ولم يكن هذا النظام مانعا فى بلادنا من انتخاب الإكفاء ، ولا مفسدا للأخلاق ، والاعتراض على الانتخاب بالقائمة أن الناخب لا يعرف من ينتخبه ، وهذا يجعل التمثيل غير صحيح ، وربما يكون التمثيل فى أوربا على طريقه القائمة مفيدا ، لأن انتشار الجرائد فيها وانتشار التعليم ونظام الأحزاب السياسية ، كل ذلك يجعل الناخب أكثر اتصالا بالمرشحين .

ولكن فى مصر لم نصل إلى هذه الدرجة فلا يمكن الناخب من أن يعرف خمسة أسماء أو عشرة فى المديرية المعرفة التامة ، وبديهى أن الناخب يجب أن يعرف النائب عنه ، ويلاحظ أن أهل كل مركز ميالون

لاختيار كبار الرجال الظاهرين في مركزهم وهو بدوي إلى أن أهل المركز الأكثر عددا يفوز بانتخاب النواب عن الدائرة بأجمعها من مركزه ، فمن المجازفة أن نستعيض عن نظام حربه ، وعرفنا نتائجه ، بنظام لم نألفه ولم نعرف نتائجه إلى الآن "

وقال معالي عبد الحميد بدوي باشا - من إقطاب هذه اللجنة أيضا ، دفاعا عن نظام الانتخاب الفردي ان " القوائم في فرنسا تحرر بواسطة أحزاب أو جماعات متساندة ، فيتقدم أصحاب الأسماء المبينة في القائمة ككتلة واحدة ، ولا يترك للناخب الخيار في تحرير قائمة ، بل عليه أن يرضى بإحدى القوائم الموضوعه ، فنظام قائم على الأحزاب ، ومن جهة أخرى نظام لا يمكن تصوره أو تحقيقه إلا إذا كان هناك أشخاص مشغولون بالأعمال العامة ، تتجاوز شهرتهم مدى مركز إقامتهم ، ويعرفون في دائرة الانتخاب الواسعه كلها ، فلا يمكن ولا يجوز أن يطبق في مصر حيث هذه الشهرة لا تتعدى أصحاب الأملاك الواسعة ، أما القول أن أهل الفضل والعلم عندنا معروفون في كل أنحاء المديرية ويمكن انتخابهم في جملة جهات ، فهذا مخالف للواقع ، ان النظام الحزبي لم يوجد للآن والتساند بين المرشحين لا يتيسر الآن ، لعدم وجود طوائف سياسية قوية متساندة ، إذ الحياة السياسية عندنا لاتزال في دور الطفولة ، وإذا كان أساس نظام القائمة ، من نظام حزبي ، ومن الانقطاع للأعمال العامة ، والاشتهار بها غير موجود ، فلا يمكن أن يكون الانتخاب إلا فرديا " . (١)

للأسباب السابقة استبعدت لجنة الدستور عام ١٩٢٢ ، في مشروع الدستور أو في مشروع قانون الانتخاب ، نظام الانتخاب بالقائمة مفضلة عليه نظام الانتخاب الفردي . (٢)

(١) راجع في ذلك الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب المرجع السابق ص ١٧١ .
(٢) ومع ذلك فقد هاجم الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب اتجاه المشروع في رفضه لنظام القوائم وأنتهيا إلى أن المبررات التي من

انقسام الفقه الدستوري بشأن النظام الذي أعتنقه دستور ١٩٢٣ ،
: ١٩٣٠

على الرغم من اعتناق نظام الانتخاب الفردي في ظل دستوري
١٩٢٣ ، ١٩٣٠ ، فإن الأخذ بهذا النظام لم يكن محل إجماع من جانب
الفقه الدستوري والمشتغلين بالسياسة وقتذاك . ففضل البعض
منهم نظام الانتخاب بالقائمة ، بينما تمسك البعض الآخر بنظام
الانتخاب الذي اعتنقه كل من الدستوريين السابقين ، الا وهو نظام
الانتخاب الفردي .

فقد أنتقد المرحوم أمين بك الرافعي ، في ذلك الوقت . نظام
الانتخاب الفردي مدافعا بحماس عن نظام الانتخاب بالقوائم ، مطالبا
الأخذ به وعدول المشرع عن نظام الانتخاب المطبق. فذكر في مقال له
بتاريخ ٩ مايو ١٩٢٣ " قلنا ان قانون الانتخاب الجديد (قانون رقم
١١ لسنة ١٩٢٣) لم يأخذ بالمبادئ الانتخابية الحديثة فيما
يتعلق بأن يكون انتخاب النواب بدرجة واحدة أى أن يكون انتخاب
مباشرا ... ونقول اليوم ان القانون لم يقف عند أهمال هذا المبدأ
الديمقراطي الصحيح وحده ، بل أهمل مبدأ آخر له شأن كبير في
حرية الانتخابات وفي تربية الأمة سياسيا ، وهو مبدأ الانتخاب
بالقائمة ... لسوء حظ البلاد لم تأخذ لجنة الدستور (التي وضعت
مشروع دستور ١٩٢٣) ، ولا الوزارة بمبدأ الانتخاب بالقائمة بل أخذت
بمبدأ الانتخاب الفردي فقد قررت المادة ٣٠ من قانون الانتخاب ما
يلى ..

" ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس
النواب " . وقد ذهب أكثر علماء الدستور إلى تفضيل طريقة الانتخاب
القائمة ، ولذلك فإن هذه الطريقة هي السائدة في القوانين الحديثة ،

= أجلها استبعدت لجنة الدستور هذا النظام قد انهارت من أساسها ، المرجع
السابق ، ص ١٧٢ .

وقد أخذت البلاد تتنافس فى أحلالها محل طريقة الانتخاب الفردى كما فعلت فرنسا فى سنة ١٩١٩ ... " . وبعد أن لخص الكاتب الأدلة التى إستند إليها علماء الدستور فى بيان أفضلية الانتخاب بالقائمة على الانتخاب الفردى مضى قائلاً " هذه خلاصة الأسباب التى بنيت عليها أفضلية الانتخاب بالقائمة ، ومر أجل ذلك فإننا نأسف لأن واضعى قانون الانتخاب لم يأخذوا بهذه الطريقة الحديثة ، بل آثروا عليها الطريقة الأخرى التى أثبتت التجارب عيوبها " . (١)

كما هاجم الدكتور السيد صبرى نظام الانتخاب الفردى معتبراً إياه سبب كل العيوب التى تمخض عنها النظام الانتخابى المصرى عام ١٩٢٣ . واقترح أحلال نظام الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى محل نظام الانتخاب الفردى (٢) . كما يعتبر المرحوم الدكتور عثمان خليل عثمان من بين الداعين إلى إحلال نظام الانتخاب بالقائمة محل الانتخاب الفردى اعتقاداً منه بأن " الانتخاب بالقائمة سيساعد على إجراء الانتخابات المصرية فى جو أكثر سلاماً منه فى الوقت الحاضر ، وسيجعل المعركة الانتخابية تترك من ورائها ناخبين أكثر اتفاقاً وأقل بغضاء منهم فى حالة الانتخاب الفردى الحالية ، ونحن أكثر ما نكون حاجة فى مصر إلى أسباب هذا السلام والوئام " (٣) .

ويقدم كل من الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب - بعد أن أشارا إلى ما لمساه من عيوب لنظام الانتخاب الفردى فى مصر

(١) مقالاته فى جريدة الأخبار بين ٨ ، ١٠ مايو ١٩٢٣ . راجع فى الإشارة إلى ذلك الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٧١ هامشاً .

والدكتور محمود عيد : المرجع السابق ، ص ١٩٢ .

(٢) الدكتور السيد صبرى المرجع السابق ، ص ٧٢٦ - ٧٤٥ ، ٧٤٨ .

(٣) الدكتور عثمان خليل عثمان : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٤٣ ، ص

١٨٢ .

، وابرارهما لمزايا الإنتخاب بالقائمة - الدعوه إلى تطبيق نظام القوائم فى ذلك الوقت " باعتبار أن ملايسات نظامنا الإجماعى والإقتصادى فى مصر تدعو إلى تجربيه الإنتخاب بالقائمة ، إذ قد نجد فيه الدواء لفريق من أمراضنا الإنتخابية " (١) .

ويبدو أن الدكتور وايت ابراهيم كان متنبئاً برفض دعوته لنظام الإنتخاب بالقائمة فى ذلك الوقت حيث انتهى فى خاتمة بحثه " نظامنا الإنتخابى كما هو وكما يجب أن يكون " إلى القول " إن أصدق الظن ان قانون الإنتخاب فى مصر لن يعدل على الوجه الذى يرجوه شعب مصر ، إلا إذا قامت حكومة ترى لزاما عليها أن تعمل لا لخيره يومها ولمصلحتها هى وأنصارها بل لمستقبل البلاد وخيرها فى ظل العرش المفدى " (٢) .

وإذا كان الفقه السابق قد تحمس لتطبيق نظام الإنتخاب بالقائمة بدلا من نظام الإنتخاب الفردى ، فإن الدعوة لتفضيل نظام الإنتخاب الفردى والابقاء عليه لم تعدم أنصارها من الفقه الدستورى فى ذلك الوقت . فذهب استاذنا العلامة المرحوم الدكتور وحيد رأفت فى تفضيله لهذا النظام الأخير إلى أن " طريقة الإنتخاب الفردى أكثر ملاءمة لظروف مصر ، نظرا لسهولة هذه الطريقة وبساطتها وجهل أغلبية الناخبين فى بلادنا " (٢) .

ولذلك فهو لا يشارك الفقه المناهض لهذا النظام أسفه بالرغم من العيوب التى وجهت إليه .

(١) الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : المرجع السابق ص ١٦٩

(٢) الدكتور وايت ابراهيم والأستاذ توفيق حبيب : المرجع السابق ص ١٨٥

(٣) الدكتور وحيد رأفت وديت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٧١

ويذهب الدكتور محمود عيد إلى تأييد المرحوم الدكتور وحيد رأفت فيما ذهب إليه من تفضيل نظام الانتخاب الفردي بقوله " وانا نؤيد هذا الرأى ونرى ان طريقة الانتخاب الفردي المتبعه الآن أكثر انسجاما مع ظروفنا المحلية نظرا لعدم تعقدها وبساطتها وانتشار الأمية بين أغلبية الناخبين الساحقة فضلا عن أن معظم النقد الذى وجه إلى هذه الطريقة فى فرنسا لا ينطبق على حال بلادنا لتغير ظروف كل من البلدين وخاصة فيما يتعلق بمستوى الناخبين ونضوجهم السياسى وتكوين الأحزاب السياسية (١) " .

المبحث الثانى

نظام الانتخاب الفردي فى مصر الجمهورية من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣

فى العاشر من ديسمبر عام ١٩٥٢ صدر اعلان دستورى يقضى بسقوط دستور ١٩٢٣ ، ثم حدد مجلس قيادة الثورة فترة انتقال مدتها ثلاث سنوات يتم خلالها وضع دستور جديد للبلاد (٢) .

وغداه انتهاء فترة الانتقال أعلن الرئيس الراحل جمال عبد الناصر فى ١٧ يناير عام ١٩٥٦ ، مشروع الدستور الجديد وتم استفتاء الشعب عليه فى ٢٣ يونيو ١٩٥٦ . وطبقا لذلك الدستور

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ .
(٢) وكان لابد من وجود دستور يحكم البلاد فى فترة الانتقال ، فصدر الاعلان الدستورى فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ ، وقد كان دستورا مقتضيا للغاية ، حمل فى طياته طابع الثورة بجميع تطوراتها ، ولذلك تم تركيز السلطات وعهد بكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى مجلس الوزراء ، فلم يكن يوجد اذن ما يسمى بالهيئة التشريعية ولم يقم لنظام الانتخاب قائمه فى هذه الفترة .

راجع الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ورقابه دستورية القوانين ، ص ١٥٢ وما بعدها .

تم انتخاب أول مجلس تشريعى فى عهد الثورة فى يونيو عام ١٩٥٧ ،
سمى بمجلس الأمة .

على أن ذلك المجلس لم يعمر طويلا ، إذ تم حله اثر تشكيل
مجلس الأمة لدولة الوحدة بمقتضى الدستور المؤقت للجمهورية
العربية المتحدة ، التى قامت اثر اعلان الوحدة بين مصر وسوريا عام
١٩٥٨ .

على أن القدر قد كتب للوحدة بين البلدين أن تنتهى اثر
انقلاب عسكري تم فى سبتمبر ١٩٦١ ، وصدر فى سبتمبر من ذات
العام اعلان دستورى عدل الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨ .

صدر قانون جديد لمجلس الأمة ، وهو القانون رقم ١٥٨ لسنة
١٩٦٢ ، أجريت بمقتضاه انتخابات مجلس الأمة الجديد فى مارس
١٩٦٤ . وتلى تشكيل هذا المجلس صدور الدستور المؤقت فى ٢٤
مارس ليعمل به من اليوم التالى وحتى يوضع الدستور الدائم
للجمهورية .

رفى ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ ، وفى عهد الرئيس الراحل محمد
أنور السادات ، صدر الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية بعد
استفتاء الشعب عليه ، وصدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن
مجلس الشعب ، ذلك المجلس الذى حل محل مجلس الأمة فى دستورى
١٩٥٦ ، ١٩٦٤ .

والذى يجمع بين الدساتير الثورية السابقة بشأن تشكيل مجالسها
النيابية أمران :

الأول ، الأخذ بنظام المجلس النيابى الواحد بدلا من نظام المجلسين
الذى اعتمده دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠ . فأصبحت السلطة

التشريعية تمارس عن طريق مجلس واحد ، سمي بمجلس الأمة فى ظل
دستورى ١٩٥٦ و١٩٦٤ ، وسمى بمجلس الشعب فى دستور ١٩٧١ .

وقد قيل أن واضعى الدساتير الجمهورية وقد صدرها بالأحكام
الخاصة بالمقومات الأساسية للمجتمع المصرى - استشعروا ، وهم
يعملون على القضاء على الاقطاع وعلى سيطرة رأس المال على الحكم
، انهم يهدمون فى نفس الوقت مبررات الأخذ بنظام المجلسين ،
فالأمة وقد تقاربت طبقاتها وانصهرت فى فكرة واحدة لم تعد - فى
ذهن واضعى الدستور - فى حاجة إلى غير مجلس نيابى واحد يتولى
عنها مهمة التشريع ، وهو ما قرره بالفعل دستور ١٩٥٦ (١) حيث
جرى نص المادة ٦٥ منه على أن " مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس
السلطة التشريعية " . وبنفس الصياغة جرى نص المادة ٤٧ من دستور
١٩٦٤ . وجاء دستور ١٩٧١ ليقى على ذات المبدأ فنص فى المادة
٨٦ منه على أن " يتولى مجلس الشعب التشريع ... " .

الثانى : أن هذه الدساتير قد اعتمدت نظام الإنتخاب الفردى ،
وهو الأسلوب الذى كان متبعاً من قبل فى شان تشكيل المجالس
النيابية السابقة على الثورة ، وذلك مع وجود بعض الفروق البسيطة

(١) وراجع فى شان اعتماد دستور ١٩٥٦ نظام المجلس الواحد لا نظام
المجلسين الذى كان مقترحاً الأخذ به من جانب لجنة الخمسين ، الدكتور
ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ص ٣١٣ . ولما كان دستور ١٩٥٦
هو أول دستور للثورة ، فقد عمل المشرع على وضع عدة أسس مستحدثة
تعميقاً للمفاهيم الديمقراطية ، منها تقرير حق المرأة مباشرة الحقوق
السياسية ومساواتها بالرجل ، حيث نص فى المادة الأولى من القانون رقم
٧٣ لسنة ١٩٥٦ على أن " على كل مصرى ومصرية ... أن يباشر بنفسه
الحقوق السياسية " ، كما خفض سن الناخب إلى ثمانى عشرة سنة ميلادية
وقرر حق العسكريين فى مباشرة الحقوق السياسية ، فضلاً عن الاعتراف
للمصريين المغتربين مباشرة هذه الحقوق . انظر الدكتور عبد الفتاح ساير
داير ، مبادئ القانون الدستورى ص ٥٣٥ ؛ والدكتور محمد كامل ليل
المرجع السابق ص ٥٤٥ وما بعدها ؛ الدكتور ثروت بدوى .
القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ١٩٧١ ، ص ٣١٤ .

التي اقتضتها ظروف النظام الجديد وتغيير الأحوال السياسية والإجتماعية في البلاد .

ولتبيان كيفية تطبيق نظام الانتخاب الفردي في الفترة من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣ ، سوف يقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية .

المطلب الأول : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٥٦ .

المطلب الثاني : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٦٤ .

المطلب الثالث : في نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور ١٩٧١ حتى عام ١٩٨٣ .

المطلب الأول نظام الانتخاب الفردي في ظل دستور سنة ١٩٥٦

قلنا أن دستور ١٩٥٦ قد أعطى سلطة التشريع لمجلس الأمة ، فأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد بدلا من نظام المجلسين .

وقد قرر الدستور مبدأ الانتخاب في شأن تشكيل هذا المجلس حيث نصت المادة ٦٧ منه على أن " يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام " .
ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية ويقرر طريقه الانتخاب وأحكامه " .

وإذ أحال الدستور إلى قانون يصدر في هذا الخصوص يحدد عدد الأعضاء وشروط العضوية وطريقة الانتخاب ، فقد صدر تبعا لذلك

القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية متضمنا الأحكام القانونية المتعلقة بإنتخاب مجلس الأمة ، ثم صدر القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بخصوص العضوية فيه .

الاحتفاظ بنظام الإنتخاب الفردى :

اعتنق القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بإصدار قانون عضوية مجلس الأمة (١) نظام الإنتخاب الفردى بشأن انتخاب أعضاء المجلس النيابى . فنص فى المادة الأولى منه على أن " يؤلف مجلس الأمة من ثلاثمائة وخمسين عضوا يختارون بطريق الإنتخاب السرى العام " . ثم نصت المادة الثانية على أن " تقسم الجمهورية المعمرية إلى دوائر انتخابية عددها ثلاثمائة وخمسون وتحدد هذه الدوائر بقانون ، يراعى فيه أن تكون كل مديريه أو محافظة وحده انتخابية مستقلة يتناسب عدد دوائرها الإنتخابية مع نسبة عدد سكانها إلى مجموع سكان الجمهورية " .

ويتضح من النصين السابقين :

إن المشرع ما زال على وفائه لنظام الإنتخاب الفردى حيث جعل عدد أعضاء المجلس ثلاثمائة وخمسين عضوا ، وجعل عدد الدوائر أيضا ثلاثمائة وخمسين دائرة ، وأناط بناخى كل دائرة اختيار مرشح واحد فقط عن الدائرة ومن ثم فلا يستطيع الناخب اختيار أكثر من مرشح فى الدائرة (٢) .

(١) المنشور بالوقائع المصرية فى ١٢ يونيو ١٩٥٦ العدد ٤٦ مكررة (أ) والنشرة التشريعية ابريل سنة ١٩٥٦ ص ١٦٦٣ .
(٢) كما يستفاد نظام الإنتخاب الفردى مما نصت عليه المادة التاسعة التى قررت انه " لا يجوز أن يقيد الناخب فى أكثر من جدول انتخاب واحد " انظر الدكتور عبد الفتاح ساير داير : المرجع السابق ، ص ٥٤٢ ، ٥٤٣ والدكتور محمد كامل ليله : المرجع السابق ص ٥٥١ .

وبذلك يكون المشرع قد عبر عن تمسكه بنظام الإنتخاب الفردى فى شأن تشكيل المجالس النيابية ، شأنه فى ذلك شأن المشرع فى القوانين الإنتخابية فى ظل دستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ (١) .

انتخاب بالأغلبية :

إذا كان المشرع فى قانون العضوية لمجلس الأمة قد اعتنق نظام الإنتخاب الفردى ، شأنه فى ذلك شأن المشرع فى قوانين الإنتخاب السابقة على العهد الجمهورى ، فقد اعتمد أيضا نظام الأغلبية على دورين .

وفى هذا الشأن نصت المادة ١٤ من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ على أن " ينتخب عضو مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الإنتخاب .

" فإذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الإنتخاب خلال خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما فى المرة الثانية ."

وفى هذه المرة الثانية يكون الإنتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الانتخاب .

فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقرعت لجنة الإنتخاب بينهم وكانت الأولى لمن تعينه القرعة " .

(١) انظر الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ص ٣١٧ ، الدكتور محمد كامل ليله : المرجع السابق ، ص ٥٥١ . الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ص ٥٤٢ .

والذى يبين من هذا النص أن المشرع قد تطلب لفوز المرشح فى الدور الأول حصوله على نسبة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات المعطاه صحيحة .

فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه النسبة فى الدور الأول تعاد الانتخابات مرة ثانية بين المرشحين اللذين الا العدد الأكثر من الأصوات ، أى بين المرشحين اللذين نال أولهما الرقم الأكبر ونال ثانيهما الرقم التالى له . على أنه إذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين اشترك معهما فى انتخابات الاعاده . ويكتفى للفوز بمقعد النيابة فى الدور الثانى بالحصول على الأغلبية النسبية . على انه إذا حصل اثنان فأكثر على أصوات متساوية ، ولم يحصل أحدهما على عدد أكبر من غيره ، ففى هذه الحالة ، وهى حالة نادره من الناحية العملية ، لم يجز القانون اعاده اجراء الانتخابات لمرة أخرى ، بل تجرى قرعة بين المرشحين المتساويين فى الأصوات بواسطة لجنة الانتخاب .

حالة المرشح الوحيد بالدائرة والفوز بالتزكيه :

تعرضت المادة ١٣ من قانون العضوية لمجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ لحالة المرشح الوحيد بالدائرة ونجاحه بالتزكية ، فنصت على انه " إذا لم يتم ترشيح أكثر من شخص واحد فى دائرة انتخابية يعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح بلا حاجة إلى اتباع اجراءات الا نتخاب بالنسبة إليه " .

ان حالة المرشح الوحيد بالدائرة فى القوانين الانتخابية السابقة كان لها صورة واحدة وهى عدم تقدم أكثر من فرد للترشيح بالدائرة ، أو إذا تقدم مرشحان فأكثر ولم يبقى فى الدائرة إلا مرشح واحد لتنازل الآخرين أو وفاتهم قبل اجراء الانتخابات .

ولكن حالة المرشح الوحيد فى ظل دستور ١٩٥٦ وقانون العضوية لمجلس الأمة تتحقق فى صورتين .

الأولى : أن لا يتقدم إلا مرشح واحد فى الدائرة ، وفى هذه الحالة ينطبق نص المادة ١٣ سالفه الذكر ، ومن ثم يعتبر هذا العضو قد فاز بالتزكيه دون حاجة لإجراء انتخابات . وهذه هى الصورة المألوفة والتي عرفناها من قبل فى ظل دستور ١٩٢٣ وقانون الانتخابى رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ .

الثانية : وهى تنتج عن اعتراض الاتحاد القومى على جميع المرشحين فى دائرة ما عدا شخصا واحدا ، وهنا أيضا لا مناص من تطبيق المادة السابقة واعتباره فائزا بالتزكيه وفقا لصريح القانون ، وان أصبح العضو من حيث الواقع - كما يؤكد الفقه - عضوا معيناً من جانب الحكومة لا عضوا منتخبا : (١)

اجراء الا انتخابات التكميلية :

إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب خلف له بالطريقة المنصوص عليها فى الدستور فى مدى ستين يوما من تاريخ ابلاغ مجلس الأمة بخلو المكان ولا تدوم مدة العضو الجديد إلا الى نهاية مدة سلفه (٢) وفى هذه الحالة ، حالة خلو مكان بمجلس الأمة ، يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس هذا المجلس بانتخاب عضو بدلا ممن خلا مكانه (٣) .

(١) الدكتور عبد الفتاح ساير داير : المرجع السابق ، ص ٥٥٣ .
(٢) المادة ٧٠ من الدستور .
(٣) المادة ١٦ من القانون رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ بإصدار قانون عضوية مجلس الأمة .

شرط موافقة الاتحاد القومى على الترشيح لعضوية مجلس الأمة وأثره فى تشويبه النظام الإنتخابى لدستور ١٩٥٦ :

نصت المادة ١٩٢ من الدستور على أن " يكون المواطنون اتحادا قوميا (١) للعمل على تحقيق الأهداف التى تامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحي السياسية والإجتماعية والإقتصادية . ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة ... "

وقد أبان قانون العضوية لمجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ عن دور الاتحاد القومى فى خصوص هذا الترشيح ، فنص فى المادة السادسة منه على أن " تقيّد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها فى سجل خاص وتعطى عنها ايصالات وتحال الطلبات إلى الإتحاد القومى فى ميعاد لا يجاوز أربع وعشرين ساعة من موعد اقفال باب الترشيح " ، كما نصت المادة السابعة من القانون سالف الذكر على " أن يقوم الإتحاد القومى بفحص طلبات الترشيح خلال خمسة عشر يوما من اقفال باب الترشيح "، ثم أبانت المادة الثامنة من ذات القانون " يعد الإتحاد القومى كشفا بأسماء المرشحين الذين لا اعتراض عليهم فى كل دائرة انتخابية ، ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن "، والذى يبين من النصوص السابقة أن الترشيح لعضوية مجلس الأمة الذى يتقدم به

(١) ويعد نظام الإتحاد القومى ابرز ما استحدثه دستور ١٩٥٦ وذلك بعد ما تبين فساد الأحزاب السياسية التى كانت موجودة قبل الثورة والذى أدى فسادها إلى صدور المرسوم بقانون رقم ٢٧ الصادر فى ١٨ يناير ١٩٥٣ بإلغائها تنفيذا لإعلان القائد العام للقوات المسلحة بحل الأحزاب السياسية فى ١٧ يناير ١٩٥٣ وقد قصد بإنشاء الإتحاد القومى تنظيم مساهمة الشعب فى شئون الحكم ، وجعله أداءه الاتصال المباشر بين الحكام والمحكومين ، وعوضا عن نظام الأحزاب الذى تكشفت مساوئه والذى قضى فى ذلك الوقت على الوحدة الوطنية وفرق كيان الأمة بسبب صراعات شخصية . أنظر :

الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ، ص ٣١٩ .

الأفراد لا يكون نهائيا إلا بقبوله من جانب الإتحاد القومى وعدم اعترضه عليه ، وأن قراره فى هذا الخصوص يكون نهائيا .
وقد قيل فى تبرير اعطاء الإتحاد سلطة مراقبة الترشيح لعضوية المجلس هو استبعاد من لا يرى الإتحاد صلاحيتهم فى التمثيل عن الأمة .

ونظرا لأن الإتحاد القومى لم يكن قد صدر بتنظيمية قرار جمهورى عند انتخاب أول مجلس للأمة ، فقد تم وضع تشكيل غير نهائى للإتحاد بإنشاء لجنة مؤقتة سميت باللجنة التنفيذية للإتحاد القومى تحت رئاسة رئيس الجمهورية .

وإذا كان دور الإتحاد القومى فى الاعتراض أو الترشيح غير محدد أو كان يشوبه الغموض ، فإن التقليد الذى جرى عليه العمل بمناسبة الترشيح الأول لمجلس الأمة هو أن الإتحاد كان يعترض على من يرى انه لا يصلح لتمثيل الأمة فى تطورها الجديد . وقد حدث نتيجة اعتراض هذا الإتحاد ان بعض الدوائر أصبح عدد الذين لم يعترض عليهم مرشحين فأكثر ، وفى بعضها الثانى تم الاعتراض على جميع المرشحين واعد فتح باب الترشيح فى هذه الدوائر بعد ذلك ، وفى بعضها الثالث تم الاعتراض على جميع المرشحين عدا مرشح واحد فقط فأصبح هذا المرشح الأوحد عضوا بمجلس الأمة بدون اجراء عملية الانتخاب (١) .

وقد كانت هذه الحالة الأخيرة محل نقد من جانب الفقه الدستورى . فذهب العميد الدكتور سليمان الطماوى (٢) ، فى انتقاده لهذا الوضع قائلا " والواقع أن هذا التقليد محل نظر ولا ينسجم فى نظرنا

(١) انظر الدكتور عبد الفتاح ساير داير : المرجع السابق ، ص ٥٥٣ .
(٢) الدكتور سليمان الطماوى : القانون الدستورى المصرى والاتحادى ، ص ٢٧٥ - ٢٧٧ .

مع حرفيه نص المادة ١٩٢ من الدستور والتي عينت وظيفة الاتحاد القومى بأنها الترشيح لعضوية مجلس الأمة ... " . والترشيح هنا (أى فى الحالة الثالثة) يعتبر فى حقيقة الأمر تعيينا وهو ما لم يذكره الدستور لأن الترشيح يترك القول الفصل فى اختيار العضو للناخبين ... وعندنا انه من الخير ما دمنا نعيد النظر فى نظمنا الدستورية أن يعدل الوضع على أساس حل من الحلول الآتية :

أ - العودة إلى فكرة التعيين الصريح ويكون ذلك للاتحاد القومى وبعيدا عن الدوائر حتى لا يهدر حق الناخبين فى المساواة فنجعل لناخبي دائرة بعينها انتخاب ممثلهم ، ونفرض على ناخبي دائرة أخرى مرشح الاتحاد القومى . وهذا حل رجعى لانحيذه .

ب - ان يحدد أسباب الاعتراض على سبيل الحصر وأن يسمح لكل مواطن بأن يطلب مقدما شهادة بصلاحيته للترشيح لعضوية مجلس الأمة وذلك عن طريق الاتحاد القومى .

ج - أن يعاد فتح باب الترشيح إذا اعترض الاتحاد القومى على جميع المتقدمين عدا مرشحا واحدا وهذا هو الحل المنطقي " .

وفى نقد الحالة الثالثة التى تحدث فى بعض الدوائر يقول الدكتور مصطفى أبو زيد ، إن مهمة الاتحاد القومى هى ليست اختيار النواب فينقلب مجلس الأمة إلى مجلس معين ولكنها تتلخص فى الحيلولة بين رجال الأحزاب السابقة وبين التسرب إلى عضوية البرلمان الجديد حتى لا تتكرر المساوئ التى أدت إلى انهيار النظام القديم ، فمهمة الاتحاد القومى كما فهمتها حتى الآن هى مهمة المصفاه ولكنها ليست ذات ثقب واحد فلا تسمح إلا بمرشح واحد فى كل دائرة وإنما هى ذات ثقب متعددة " . (١)

(١) أشار إليه الدكتور عبد الفتاح سايرداير : المرجع السابق ، ص ٥٥٤ .

على أى حال فإن اشتراط موافقة الاتحاد القومى على الترشيح لعضوية المجلس النيابى كان من شأنه اعطاء وسيلة فعالة فى يد الحكومة لرفض ترشيح من لا تريد ترشيحه إذا ما انحرف عن الغاية التى تقرر من أجلها موافقة الاتحاد ، خاصة وأن القرار الصادر عن الاتحاد بشأن الاعتراض لا يكون خاضعا لأية رقابة قضائية أو حتى للتظلم إلى أى جهة إدارية عليا . وقد زاد من طغيان الاتحاد القومى ما ذهب إليه بعض فتاوى وأحكام مجلس الدولة (١) من أن " الاتحاد القومى هو فى حقيقته سلطة مستقلة بذاتها عن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فهو سلطة رابعة انشأها الدستور ومهمتها مهمة سياسية هى اختيار المرشحين لعضوية مجلس الأمة وقراراتها ليست قرارات إدارية مما تخضع لرقابة القضاء الإدارى بل تخرج عن سلطانه وعلى ذلك تكون المنازعة خارجة عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى (٢) ونرى أنه إذا كان المقصود بإعطاء الاتحاد سلطة الاعتراض على الترشيح لعضوية المجلس الحيلولة دون تسلل من لا يصلح لتمثيل الأمة من رجال الأحزاب القديمة التى استشرى فسادها - فى نظر القائمين على سلطة الحكم ، آنذاك ، خاصة الرجعيين والشيوعيين ، أى اعداد الثورة ، فإنه كان حريا بالمشرع أن يحدد أسبابا محددة على سبيل الحصر تسوغ للاتحاد استعمال سلطته فى الاعتراض وبالتالي استبعاد بعض المرشحين ، وإن يكون قرار الاتحاد فى هذا الشأن قرارا مسببا وقابل للطعن فيه . حيث تمثل هذه الرقابة خير ضمان يكفل للاتحاد حيده ، قبل أن تكون هذه الرقابة قيادا عليه لحماية حقوق الافراد وحررياتهم . إذ يترتب

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى القضية رقم ١٠٤٢ لسنة ١٩٧١ فى جلسة ١٩٥٨/٦/٢٤ مجموعة السنتين الثانية والثالثة عشر ص ١٢٢ .
(٢) وراجع فى نقد الاتجاه القضائى لمجلس الدولة بشأن تكيفه لطبيعة الاتحاد القومى بإعتباره سلطة عامة أو سلطة رابعة .
الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ، ص ٢٢١ ، وراجع فى طبيعة الاتحاد القومى الدكتور عبد الفتاح ساير داير المرجع السابق ، ص ٦١٩ ، ٦٢٠ .

على ترك سلطة الاعتراض أو الترشيح للاتحاد إن ينقلب المجلس
النيابى - وقد كتب له أن يقوم على أساس الانتخاب الحر - إلى
مجلس معين من جانب الحكومة حينما يجول بخاطر الهيئات المشرفة
على هذا الاتحاد التعسف والانحراف فى استعمال السلطة المخولة له
دستوريا متجاوزة الحكمة التى من أجلها تقررت هذه السلطة، إلى
استبعاد من تشاء من المرشحين دونما سند قانونى . (١)

المطلب الثانى نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٦٤

فى ١٦ نوفمبر عام ١٩٦٣ أصدر رئيس الجمهورية القانون رقم
١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة والذى تم تعديله بالقانون
رقم ١٧٢ من العام ذاته . وفى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٤ أصدر الرئيس
قرار جمهوريا آخر بتعديل القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن
مجلس الأمة . وفى ٢٣ مارس ١٩٦٤ صدر الاعلان الدستورى الذى
تضمن أحكام الدستور المؤقت والذى تم العمل به حتى صدور
الدستور الدائم لجمهورية مصر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ . وتم انتخاب
مجلس الأمة فى ٢٦ مارس عام ١٩٦٤ .

وقد كان لما جاء فى ميثاق العمل الوطنى من مبادئ وأصول
ثورية ، أقتضتها الظروف المعاصرة فى ذلك الحين ، أثر على ما

(١) والحقيقة أن الاتحاد القومى هو الذى يتولى الترشيح لعضوية مجلس
الأمة بماله من سلطة نهائية فى استبعاد أى طلب للترشيح إذ يكون قراره
فى ذلك نهائيا ولا يخضع لأى رقابة قضائية علاوة على عدم تسبب هذا
القرار . ولا جدال أن الترشيح على هذا الوضع يتنافى ومبدأ حرية الفرد
فى ترشيح نفسه للانتخاب الأمر الذى يتعين معه القول أى سلطة الاتحاد
القومى تعتبر مصادره لحق الترشيح الذى كفله الدستور " .
أنظر الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ ، ج ٢ ، ص
٦٧٢ .

أستحدثه المشرع الدستوري والعادي من تغيير في تنظيمه لنظام
انتخاب المجلس النيابي في هذه المرحلة .

ضوابط جديدة في تشكيل مجلس الأمة :

إذا كان المشرع الدستوري قد احتفظ في دستور ١٩٦٤ بنظام
المجلس النيابي الواحد ، شأنه في ذلك شأن دستور ١٩٥٦ ، بنصه
في المادة ٤٧ منه على أن " مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس
السلطة التشريعية " ، كما أقام شأنه في ذلك شأن سابقه
تشكيل هذا المجلس النيابي على أساس الانتخاب ، وذلك بنصه
في المادة ٤٩ منه على أن يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون
بطريق الانتخاب السري العام " ، وعلى الرغم من إحالته إلى قانون
الانتخاب بشأن عدد الاعضاء وشروط العضوية وطريقة الانتخاب
وأحكامه ، فإنه كان حريصا على أن يقنن في عجز الدستور أمرين
جديدين لم يسبق تقريرهما من قبل في شأن تشكيل المجلس
النيابي .

الأول : حق رئيس الجمهورية في تعيين عدد من الأعضاء لا يزيد
عددهم على عشرة . (١)

والثاني : أن يكون نصف الأعضاء بالمجلس (المنتخبين)
على الأقل من العمال والفلاحين (٢) .

(١) وقد قصد بذلك اعطاء الفرصة لتزويد مجلس الأمة ببعض العناصر
التي قد لا تمكنها ظروفها من خوض الممارك الانتخابية بنجاح والتي
تمثل مع ذلك بعض الاتجاهات والمصالح في الرأي العام أو التي تمثل
كفاءات معينة قد تكون نافعة للهيئة التشريعية ولايصح حرمانها منها
الدكتور ثروت بدوي القانون الدستوري ص ٣٦٦ .
(٢) ولم يشترط الدستور هذه النسبة في الاعضاء المعينين من قبل رئيس
الجمهورية .

ضرورة تمثيل الفلاحين والعمال فى مجلس الأمة :

إعمالا لما جاء فى الميثاق الوطنى من " أن التنظيمات الشعبية والسياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لا بد لها أن تمثل بحق وبعادل القوى المكونة للأغلبية ، وهى القوى التى طال استغلالها والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة كما أنها بالطبيعة الوعاء الذى يختزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفضل معاناتها للحرمان ، " حرص الميثاق على النص على أن " الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد. التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها باعتبارهم أغلبية الشعب ، كما أنها الاغلبية التى طال حرمانها من حقها الأساسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه " .

وتلبية للرجبة التى أوضحها الميثاق من ضرورة تمثيل الفلاحين والعمال فى التنظيمات الشعبية والسياسية . أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة ونص فى مادته الأولى على أن " يتألف مجلس الأمة من ٣٥٠ عضوا يختارون بطريق الانتخاب السرى العام ويجب أن يكون نصف الاعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " (١) .

(١) وقد جاء فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى هذا الخصوص ، واستكمالا للتنظيم السياسى على مدى من حصيلة العمل الثورى التى بلورها الميثاق الوطنى ، كان لا بد من إقامة حياة ديمقراطية سليمة يصلح بها المجتمع حياته السياسية ويظهرها مما أصابها خلال نكسه الماضى ، باعتبار الديمقراطية ليست فى حقيقتها ، إلا توكيدا لسيادته الشعب بمجموعه ووضعها للسلطة كلها فى يده من أجل تحقيق أهدافه .

" وترتبطا على ذلك كان لزاما أن تفتح أبواب العمل السياسى الحر على مصراعها لجماهير الشعب التى طال حرمانها فى الماضى ، والتى حكم عليها بسبب دكتاتورية الرجعية أن تمزق قهرا من الحياة السياسية ، وكان ضروريا أن تأخذ هذه الجماهير فرصتها الكاملة بأسرع ما يمكن فى ممارسة الديمقراطية السليمة ومن هنا صدر قانون بمجلس الأمة .

=

وكان من الطبيعي أن يأتى المشرع الدستورى ، إبان وضع الدستور الجديد عام ١٩٦٤ ، ويقنن فى عجز الدستور رغبة مؤتمر ميثاق العمل الوطنى الممثلة فى مبدأ تمثيل العمال والفلاحين فنص فى المادة ٤٩ منه على أن " يشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس - مجلس الأمة - من العمال والفلاحين " .

على هذا النحو جاءت نصوص الدستور والقانون مرددة لهذا المبدأ وهو تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن النصف من مجموع عدد أعضاء المجلس .

هذا وقد عمل المشرع - بمقتضى القانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣

(١) بشأن تعديل قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ - على

المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ والصادر فى الجريدة الرسمية ١٧ نوفمبر ١٩٦٣ - العدد ٢٦٣ ، والنشرة التشريعية العدد الحادى عشر نوفمبر ١٩٦٣ ص ٣٦٧٦ .

(١) احال قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تعريف العامل والفلاح فى تطبيق أحكامه إلى القرار الصادر عن المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية الصادر فى ٣٠ يونيو ١٩٦٢ .

وقد حدد تقرير الميثاق الشروط التى يجب توافرها فى الفلاح .

- ١ - أن تكون الزراعة هى حرفته ومصدر رزقه .
- ٢ - أن يكون مقيما اقامة مستقرة فى منطقة عمله .
- ٣ - ألا يزيد ما يحوزه هو وأسرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من الاراضى الزراعية ملكا أو ايجارا على خمسة وعشرين فدانا .
- ٤ - ألا يكون ممن حددت ملكيتهم طبقا لقوانين اصلاح الزراعة .
- ٥ - ألا يكون من الموظفين والمستخدمين العموميين .

أما العامل : فقد حدده المؤتمر بأنه :

- ١ - كل من تتوافر فيه شروط العضوية للنتخابات العمالية .
- ٢ - الحرفى الذى يعمل بنفسه ولا يستخدم الغير ولا يعد من العمال . ويخرج من هذا المجال مديرو الشركات والمؤسسات ومن فى حكمهم والمفوضون وأعضاء مجالس ادارة الشركات والمؤسسات عدا المنتخبين منهم فى مجالس الادارة عن العمال والموظفين ، وأضاف قانون مجلس الأمة إلى هذه الشروط شرطا جديدا فاشترط لاعتبار الشخص عاملا ألا يزيد ما يحوزه هو وأسرته (الزوج والزوجة والأولاد القصر) من الأراضى الزراعية ملكا أو ايجارا على خمسة وعشرين فدانا .

=

الحفاظ على النسبة التي قررها للعمال والفلاحين بالمجلس فنصر على أنه " - ويشترط لاستمرار عضوية أعضاء المجلس المنتخبين من بين العمال والفلاحين أن يظلوا محتفظين بالصفة التي تم انتخابهم بالاستناد إليها ، فإذا فقد أحدهم هذه الصفة لأي سبب كان طبق في شأنه حكم المادة ٢٢ من هذا القانون .

طبيعة النظام الانتخابي في ظل دستور ١٩٦٤ :

نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ على أن يتألف مجلس الأمة من ٣٥٠ عضو يختارون بطريق الانتخاب السري العام ويجب ان تكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ثم نصت المادة الثالثة من ذات القانون على أن : تقسم الجمهورية العربية المتحدة إلى ١٧٥ دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون ، وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان في مجلس الأمة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

" ويشترط لاستمرار صفة عضوية أعضاء المجلس المنتخبين من بين العمال والفلاحين أن يظلوا محتفظين بالصفة التي تم انتخابهم بالاستناد إليها . فإذا فقد أحدهم هذه الصفة لأي سبب كان طبق في شأنه حكم المادة ٢٢ من هذا القانون " (١) .

وتبعاً للنصين السابقين يتعين على الناخبين في كل دائرة انتخابية ، والبالغ عددها ١٧٥ دائرة ، انتخاب عضوين اثنين ، يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك خلافاً لما كان سائداً في ظل الدستور السابق من قيام ناخبى كل دائرة بإنتخاب

≡ بمقتضى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ المعدل للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ في شأن مجلس الأمة - النشرة التشريعية العدد الثانى فبراير ١٩٦٤ ص ٥٨٩ ، الجريدة الرسمية ٢٧ فبراير ١٩٦٤ العدد ٤٧ .
(١) المادة الثالثة وفقاً للتعديل الذى أجرى بمقتضى القانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٦٣ .

عضو واحد عن الدائرة لا أكثر ، ودون التقييد بصفة معينة فى العضو المنتخب . على أن اختيار نائبين عن كل دائرة يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين قد أثار خلافا فى الفقه حول طبيعة النظام الانتخابى الذى جاء به دستور ١٩٦٤ ، وما إذا كان يختلف فى طبيعته عن نظام الانتخاب الفردى الذى ألغناه منذ قديم أم هو انتخاب بالقائمة . وهل يقوم هذا الانتخاب على تمثيل المصالح والحرف ! يرى البعض من الفقه الدستورى أن الانتخاب ، الذى أتى به دستور ١٩٦٤ وقانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ وما ورد عليه من تعديلات ، هو انتخاب فردى .

فذهب الدكتور مصطفى أبو زيد إلى " أننا مازلنا فى نظام الانتخاب الفردى ، فالناخب لا يصوت لقائمة معينة ، أنه لا يزال يصوت لأفراد ، والدائرة الانتخابية الآن ينظر إليها على أنها دائرتان ، أحدهما على الأقل للعمال والفلاحين . ولعل هذا الوضع هو الذى يفسر لنا اصرار المشرع على نظام الأغلبية المطلقة وعدم تفكيكه على الإطلاق فى نظام التمثيل النسبى " . (١)

ويشير الدكتور ثروت بدوى إلى أنه " إذا كان تخصيص مقعدين لكل دائرة قد يوحى بأن النظام الجديد يقوم على الانتخاب بالقائمة ، وليس على أساس الانتخاب الفردى ، وعلى الرغم من أن القانون يلزم الناخب بإنتخاب اثنين من المرشحين ، فإن كل شك حول تحديد طبيعة أسلوب الانتخاب يزول إذا علمنا أن القانون لم يأخذ بنظام القوائم ، فالمرشحون يتقدمون فرادى ، والناخبون ملزمون بإنتخاب اثنين من المرشحين دون تقييد بالفئة التى ينتمى إليها كل منهم ، كما أن الانتخاب بالقائمة يفترض وجود أحزاب أو تنظيمات سياسية مختلفة ومع ذلك نستطيع القول أن نظام الانتخاب فى ظل أحكام

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٤٢٢ .

دستور ١٩٦٤ وقانون مجلس الأمة قد أخذ بأسلوب جديد يختلف عن الأساليب التقليدية المعروفة ، وأن كان هذا الأسلوب أقرب إلى الانتخاب الفردى منه إلى نظام الانتخاب بالقائمة " (١) .

أما الدكتور محسن خليل فيقول ان النظام الانتخابى الذى اتبعه دستور ١٩٦٤ لايمكن اعتباره من قبيل الانتخاب الفردى ، كما لايمكن اعتباره من قبيل نظام الانتخاب بالقائمة ، انه نظام قام على " مبدأ جديد لم تعرفه النظم السابقة عليه إلا وهو نظام الانتخاب الثنائى القائم على تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل " .

وفى تبيان طابع هذا النظام الثنائى الجديد وتميزه عن نظام الانتخاب الفردى يقول " لقد اختلف النظام الدستورى لسنة ١٩٦٤ عن النظم السابقة عليه ، فبينما يشترط النظام الدستورى لسنة ١٩٦٤ أن تنتخب كل دائرة عضوان بأن يقوم كل ناخب بالتصويت لمرشحين اثنين لينوبا عن هذه الدائرة ، وهو ما نسميه الانتخاب الثنائى ، قررت النظم السابقة نظام الانتخاب الفردى ، بأن يقوم كل ناخب بالتصويت لمرشح واحد فقط لا أكثر ليكون نائبا عن الدائرة .. " ثم أستطرد قائلا " ونظام الانتخاب الثنائى لايعد انتخابا بالقائمة ذلك أن الانتخاب بالقائمة معناه أن يقوم ناخبو كل دائرة بانتخاب عدد معين من النواب لايقبل عادة عن ثلاثة ، وذلك على خلاف النظام الثنائى الذى اعتمده دستور ١٩٦٤ حيث يقوم على انتخاب نائبين اثنين فقط عن كل دائرة انتخابية ... لهذا تميز هذا النظام عن كل من نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة " (٢) .

(١) الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى ١٩٧١ ص ٢٦٩ - ٢٧٠ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناى ١٩٧٩ ص ١٩٢ والنظام الدستورى المصرى ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٢٠ ، ٦٢١ .

انتخاب فردى قائم على تمثيل العمال والفلاحين :

ونحن من جانبنا نرى أن هذا النظام الانتخابى نظام فردى له طابع جديد يقوم على تمثيل العمال والفلاحين . فهو نظام جديد يختلف عن نظام الانتخاب بالقوائم ، كما أنه يختلف عن نظام الانتخاب الفردى التقليدى . ثم انه نظام يبتعد عن نظام تمثيل المهن أو الحرف . فهو ليس بنظام انتخابى بالقائمة لأن الناخب لا يصوت لقائمة معينة أو لمبادئ وبرامج يدين بها حزب معين ، ومجرد الشك حول اعتبار هذا النظام ينتمى أو يقترب حتى من نظام الانتخاب بالقوائم يزول إذا عرفنا أنه لم يكن فى البلاد فى هذه الآونة مجال لتعدد الأحزاب بعد أن قامت الثورة بحل جميع الأحزاب التى كانت موجودة وقامت بتصفيتها ، وحظرت فى ذات الوقت قيام التعددية الحزبية وأحلت محلها الاتحاد القومى ثم الاتحاد الاشتراكى بإعتباره الطليعة الثورية لتحالف قوى الشعب العاملة . إن الناخب مازال يصوت لأفراد ، لمرشحين فرادى ، لا يجمعهم لون سياسى مشترك ، ولا عقيدة حزبية يلتفون حولها وينتصرون لها . وهو يختلف عن نظام الانتخاب الفردى التقليدى ذلك أن هذا النظام الأخير يقوم على اختبار نائب واحد فقط عن الدائرة ودون التقييد بصفة معينة فيه . خلافا للنظام الذى أتى به دستور ١٩٦٤ حيث يتطلب اختيار نائبين عن كل دائرة انتخابية يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين الأمر الذى أدى ببعض الفقه إلى وصف هذا النظام بأنه نظام ثنائى .

النظام الانتخابى لدستور ١٩٦٤ ليس نظام تمثيل للحرف والمهن

:

وهذا النظام أيضا لا يمكن وصفه بأنه نظام تمثيل للمهن أو الحرف ، ذلك أن هذا النظام الأخير يقوم على تقسيم مقاعد البرلمان بحسب الحرفة أو المهنة ، فيكون هناك مقاعد الزراعيين ، واخرى للعمال ، وثالثة للمهندسين ، ورابعة للأطباء ، وهذا ، الأمر الذى ينتج عنه تمثيل مختلف الطبقات الاقتصادية والاجتماعية . (١)

ونظام تمثيل المهن والحرف قد لا يقف عند هذا الحد الضئيل من التمثيل عند المدافعين عنه ، بل يتصور أن يكون أحد المجلسين ، فى الأنظمة التى تأخذ بازواج المجلس النيابى - مؤلفا بالكامل على أساس من تمثيل المهن والحرف فيصبح مجلسا حرفيا أو فنيا Une chambre professionnelle يمثل جميع الحرف بينما يظل المجلس الآخر ممثلا للأحزاب السياسية . هكذا كان يتصور العميد Duguít وكان يتنبأ بظهور تمثيل لمختلف المصالح والحرف بجوار التمثيل السياسى الذى يقوم على تمثيل الأحزاب . (٢)

ان تمثيل الفلاحين والعمال بمجلس الأمة ، وأيثارهم من جانب المشرع بنصف عدد مقاعد المجلس على الأقل ، ليس معناه اتجاه المشرع ، بأى حال ، إلى جعل النظام الانتخابى نظاما لتمثيل طبقى، أى تمثيل للمهن والحرف، وإلا انتهى الأمر به إلى تمثيل مختلف الطبقات المهنية والحرفية داخل المجلس وأصبح هناك إذن تمثيل للأطباء والمحامين والصيدالة والتجار بالمجلس بجانب ممثلى العمال

(١) راجع فى نظام تمثيل المهن والحرف . الدكتور السيد صبرى : المرجع السابق ، ص ١٥٩ ، الدكتور محمود عيد : المرجع السابق ، ص ٢٢٣ .
الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم : المرجع السابق ، ص ٢٩٧ .
(٢) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت ابراهيم : المرجع السابق ص ٣٠٠

والفلاحين . وهذا الأمر لم يخطر قط على بال المشرع حين تطلب ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بمجلس الأمة .

ان تمثيل الفلاحين والعمال وايتارهم بنصف عدد مقاعد المجلس على الأقل يرجع إلى اعتبارات محض سياسية . هذه الاعتبارات تكمن - كما أشار الميثاق - فى " ضرورة فتح أبواب العمل السياسى الحر على مصراعيه لجماهير الشعب التى طال حرمانها فى الماضى والتى حكم عليها بسبب دكتاتورية الرجعية أن تعزل قهرا عن الحياة السياسية . لذلك كان ضروريا أن تأخذ هذه الجماهير فرصتها الكاملة فى ممارسة الديمقراطية السليمة بإعتبار الفلاحين والعمال أغلبية الشعب التى طال حرمانها من حقها الأساسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه " .

ومن ناحية ثانية ، ان الدولة فى تلك الآونة - وقد رسخ فيها مقومات النظم الاشتراكية القائمة على الكفاية والعدل - ما كرهت شيئا قدر كراهيتها لنظام تتعدد فيه الطبقات ، وتحتكر بعضها مهمة تمثيل الأمة أو الشعب . وهو ما قطع بشأنه الميثاق وأكدته قائلا " ان الديمقراطية السياسية لايمكن أن تتحقق فى ظل سيطرة طبقة من الطبقات ... ان الديمقراطية حتى بمعناها الحرفى هى سلطة الشعب ... سلطة مجموع الشعب " .

انتخاب بالأغلبية

نصت المادة ١٣ " ينتخب عضو مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب " .

ونصت المادة ١٤ - " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات وأعيد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من

العمال والفلاحين الحاصلين على الأغلبية النسبية من الأصوات .
وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين فى الدائرة أعيد
الانتخاب بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية
بحيث يكون اثنان منهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

فإذا لم يحصل أحد من المرشحين فى الاعادة على الأغلبية
المطلقة ، طبق فى شأن الاثنتين الحاصلين على الأغلبية النسبية -
بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين - حكم المادة
١٦ من هذا القانون " .

نصت المادة ١٥ - " إذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من
الأصوات أكثر من مرشحين أحدهما من العمال أو الفلاحين ، انتخب
العامل أو الفلاح وأعيد الانتخاب من بين الآخرين . وإذا تساوى فى
الحصول على أكبر عدد من الأصوات العمال أو الفلاحين أعيد
الانتخاب بينهم وحدهم .

وإذا كان العضو الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين
العمال أو الفلاحين ويتساوى فى العدد التالى من الأصوات أكثر من
واحد أعيد الانتخاب لاختيار العضو الثانى من بين جميع المرشحين
المتساويين فى الترتيب التالى لعدد الأصوات . وإذا كان العضو
الأول من غير العمال أو الفلاحين ، أستبعد من باقى المرشحين من
ليس عاملاً أو فلاحاً ويتم اختيار العضو الثانى حسب ترتيب
الأصوات " . والنصوص السابقة تفيد أن المشرع لم يشأ العدول عن
اجراء الانتخابات لمجلس الأمة على دورين بما يقتضيه ذلك من تطلب
الأغلبية المطلقة فى الدور الأول والاكتفاء بالأغلبية النسبية فى
الدور الثانى . وهى نفس القواعد الانتخابية التى قررها المشرع فى
ظل أحكام الدستور السابق الصادر عام ١٩٥٦ . على أن الجديد هو
اشتراط أن يكون نصف مقاعد المجلس على الأقل للعمال والفلاحين

وبالتالى ضرورة انتخاب نائبين عن كل دائرة يتوافر فى أحدهما على الأقل صفة العامل أو الفلاح . وهذا الشرط أقتضى من المشرع وضع ضوابط جديدة لم تكن موجودة فى قانون مجلس الأمة السابق رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٦٣ .

ان الانتخابات تجرى لعضوية مجلس الأمة على أساس الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت صحيحة فى الدائرة . فإذا حصل مرشحان فى الدور الأول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات ، وكان أحدهما من العمال والفلاحين أعلن فوزهما من الدور الأول ، وقد يتصور فى هذا الفرض أن يكون المرشحان الفائزان لهما صفة العامل أو الفلاح إذا لا مانع يمنع من أن يكون كلاهما له هذه الصفة .

أما إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين ، وجب اعلان فوز المرشح الحاصل منهما على أكبر الأصوات واعتباره ناجحا من الدور الأول ، ولكن ضمانا لانتخاب مرشح من العمال والفلاحين تعاد الانتخابات فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين الحاصلين على الأغلبية النسبية من الأصوات لينتخب واحد منهم .

غير أنه قد يحدث أن يتساوى ثلاثة مرشحين فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات ويكون أحدهم من العمال أو الفلاحين . فى هذه الحالة يعلن انتخاب العامل أو الفلاح ، وتعد الانتخابات بين الآخرين .

وإذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات العمال أو الفلاحين وجب إعادة الانتخابات بينهم وحدهم دون غيرهم .

وإذا كان المرشح الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين العمال أو الفلاحين ، وتساوى فى العدد التالى من الأصوات أكثر من واحد أعيدت الانتخابات بين جميع المرشحين المتساويين ممن لهم صفة العامل أو الفلاح ، أو ممن ليست لهم هذه الصفة ، لاختيار العضو الثانى .

أما إذا حدث العكس ، وكان العضو الأول من حيث عدد الأصوات من غير العمال أو الفلاحين ، فإن الاعادة تكون قاصرة عليهم وحدهم ويستبعد باقى المرشحين ممن ليست لهم صفة العامل أو الفلاح .

ولكن هب أن المرشحين قد تعددوا إلى حد كبير فلم يحصل أى منهم فى الدور الأول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات فما هو الحل ؟

ان الانتخابات تعاد بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية ، بحيث يكون اثنان منهما على الأقل من العمال أو الفلاحين . وإذا حدث فى دور الاعادة أن أحدا من المرشحين الأربعة لم يحصل على الأغلبية المطلقة ، فإن الأغلبية النسبية تكفى بشرط أن تبلغ ٢٠٪ من عدد الأصوات اعمالا لحكم المادة ١٦ من قانون مجلس الأمة وأن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

(١)

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٤٢٣ . والدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ج ٢ ، ١٩٦٩ ، ص ٢٥١ . الدكتور ثروت بدوى الدستور المصرى ، ١٩٧١ ، ص ٣٦٨ .

لا مجال لاعمال قاعدة الفوز بالتزكيه :

لقد جرى التقليد فى القوانين الانتخابية السابقة ، فى ظل الدساتير الملكية والجمهورية ، على أنه فى الحالة التى لا يتقدم فيها للترشيح للنيابة سوى مرشح واحد فى الدائرة ، فإنه يعتبر فائزا بالتزكيه ، ودون حاجة لاجراء الانتخاب .

على أن قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ لم يشأ اتباع القاعدة السابقة ، وأصر على اجراء الانتخابات فى الفرض الذى لم يوجد فيه بالدائرة سوى مرشحين أحدهما من العمال أو الفلاحين على الأقل ، ولا يعلن أحدهما ناجحا إلا إذا كانت الأصوات التى حصل عليها تعادل ٢٠٪ من مجموع أصوات الناخبين .

وفى هذا الشأن نصت المادة ١٦ من القانون سالف الذكر على أنه " إذا لم يرشح فى الدائرة الانتخابية أكثر من شخصين أحدهما على الأقل عامل أو فلاح أجرى الانتخاب فى ميعاده ، ويعلن انتخاب المرشح إذا حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب بشرط ألا يقل عدد هذه الأصوات عن ٢٠٪ من مجموع الناخبين " .

تخويل رئيس الجمهورية استثناء سلطة اعلان الفوز بالتزكيه :
على أن القرار الجمهورى بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٨ قد خول لرئيس الجمهورية حق الخروج على القاعدة السابقة فى حالة الضرورة واعتبار المرشحين فائزين بالتزكيه بلا حاجة لاجراء الانتخاب ، حيث نص هذا القرار على أنه " يجوز فى حالة الضرورة القصوى بقرار من رئيس الجمهورية اعلان فوزهما بالتزكيه بدون اجراء انتخابات " . (١)

(١) القرار بقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٨ ، الجريدة الرسمية ، ٢٦ ديسمبر ١٩٦٨ العدد ٥٢ . وأنظر الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٦٩ ج ٢ ص ٢٥٣ ، ٢٥٤ .

على هذا النحو - وبعد صدور هذا القرار - نستطيع القول أن الأصل هو ضرورة اجراء الانتخابات وعدم إعمال قاعدة النجاح بالتزكية فى شأن العضوية لمجلس الأمة ، والاستثناء هو اعلان الفوز بالتزكية بمقتضى قرار جمهورى فى حالة الضرورة القصوى .

اجراء الانتخابات التكميلية :

نصت المادة ٥٢ من دستور ١٩٦٤ على أنه " إذا خلا مكان أحد الاعضاء قبل انتهاء مدته اختير خلف له بالطريقة المنصوص عليها فى الدستور ، فى مدى ستين يوماً من تاريخ ابلاغ مجلس الأمة بخلو المكان ، ولا تدوم مدة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه " . ونصت المادة ١٧ من قانون الانتخاب رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة على أنه " عند خلو محل فى مجلس الأمة يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس هذا المجلس بإنتخاب عضو بدلا ممن خلا مكانه " .

ولما كان دستور ١٩٦٤ قد أخذ بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين ب ٥٠ ٪ من مقاعد المجلس على الأقل فيجب مراعاة صفة العامل والفلاح عند اجراء الانتخاب التكميلى . فإذا كان الشخص الذى خلا مكانه له صفة العامل أو الفلاح ، وجب إنتخاب شخص آخر له صفة العامل أو الفلاح فى الدائرة التى يجرى فيها الانتخاب التكميلى ، ومن ثم فلا يقبل ترشيح شخص ليست له هذه الصفة .

تطلب العضوية العاملة للاتحاد الاشتراكى كشرط للترشيح بمجلس الأمة :

على أن النظام الانتخابى لدستور ١٩٦٤ قد تميز عن سابقه الذى ساد دستور ١٩٥٦ ، من حيث عدالة التمثيل بالمجلس النيابى ، وذلك بضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد مجلس الأمة ،

. فأضحى هذا المجلس التعبير الصادق عن ارادة الأمة . إلا ان المشرع قد تطلب فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ بشأن العضوية فى مجلس الأمة أن يكون المرشح عضوا عاملا فى الاتحاد الاشتراكى العربى ومضت على عضويته فى الاتحاد سنة على الأقل (١) .

وبذلك يكون المشرع قد استعاض عن فكرة موافقة الاتحاد القومى على المرشح لعضوية المجلس بفكرة انضمام المرشح كعضو عامل فى الاتحاد الاشتراكى ومرور مدة سنة كاملة على هذه العضوية . (٢)

وقد قيل فى شأن تبرير تطلب العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى وعدم الاكتفاء بمجرد عدم الاعتراض على الترشيح من جانب الاتحاد انه " لم يعد ممكنا أن تكون الصلة بين النواب والتنظيم الجديد هى مجرد اشراف عابر على أسماء المرشحين للعضوية ، بل أصبح حتما أن يكون النواب جميعا من أعضاء الاتحاد الاشتراكى نفسه " (٣) .

وقد انتقد بعض الفقه الدستورى بشدة تطلب المشرع العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى كشرط للترشيح فى عضوية مجلس

(١) وقد قيل أن الاتحاد الاشتراكى العربى قام ليكون الطليعة الاشتراكية التى تقود الجماهير فى هذه المرحلة من مراحل التحرك الثورى ، ليكون رائدا أو موجهها للعمل الوطنى ، يفرض أرائه ورقابته على الأجهزة التنفيذية .

ويقوم الاتحاد الاشتراكى العربى على أساس الوحدة الوطنية وليدة التفاعل السلمى بين قوى الشعب العاملة ، والتى يكونها الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ... " .

(٢) قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة النشرة التشريعية - العدد الثانى ، فبراير سنة ١٩٦٤ ص ٥٨٩ ، والجريدة الرسمية فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٤ العدد ٤٧ .

(٣) أنظر الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٥٠٨ .

الامة . ورأى هذا الفقه أن مثل هذا الشرط يعد " قيذا خطيرا على حق الترشيح . فالاتحاد الاشتراكى العربى قام خلفا للاتحاد القومى ومن قبله هيئة التحرير ، وكل من هذه التنظيمات يمثل التنظيم السياسى الذى اقامته الدولة ، أو بالآخرى حزب الدولة . والذى قصد به إيجاد قوة شعبية تؤيد الحكومة وتجنّد المواطنين لمساندتها وتأييد سياستها " . (١)

واشترط العضوية العاملة فى هذا الحزب السياسى الأوحد كان وسيلة فعالة فى يد الحكومة لرفض ترشيح من لا تريد ترشيحه . كما أن استلزام استمرار تلك العضوية للاحتفاظ بعضوية المجلس النيابى كان سلاحا مسلطا على رقاب الاعضاء وتهديدا مدمرا لكل من كانت تحدته نفسه منهم بإتخاذ أى موقف يشكك فى ولائه للسلطة الحاكمة . حيث كان يترتب على اسقاط العضوية بالاتحاد إسقاط حتمى لعضوية المجلس النيابى . فكأن السلطة التنفيذية هى التى كانت تسقط بطريق غير مباشر عضوية النائب فى المجلس ، وهذا ما لا يستقيم مع أصول التمثيل النيابى .

فإذا ما أضفنا إلى ذلك أن سلطة اسقاط العضوية العاملة تباشر من جانب لجنة النظام بالاتحاد ودون أن يكون قرارها فى هذا الشأن خاضعا لرقابة القضاء لاتضح لنا مدى التحكم والتعسف الذى كان يباشر من جانب الحكومة فى ابعاد من لا ترى ترشيحه أو بقاءه فى المجلس النيابى . على أى حال فإذا كان هذا الشرط يعد قيذا على حق الترشيح ، وهو حق كفله الدستور لكل مصرى ، فإنه يعد كذلك قيذا على ارادة الناخبين ويشوب النظام الانتخابى بإكماله ، ويجعل منه نظاما موجها لارادة الناخبين نحو اختيار ما ترى الحكومة

(١) الدكتور سعد عصفور : النظام الدستورى المصرى ، دستور ١٩٧١ ص ١٧٣ ، ١٧٤ .

ترشيحه من أنصارها (١). هذا وإذا كان الاتحاد القومي لا يعتبر حزبا سياسيا بالمعنى التقليدي لمفهوم الحزب ، فإن الاتحاد الاشتراكي العربي كان يعتبر التنظيم السياسي الوحيد فى ذلك الوقت . فكان اشتراط العضوية فيه لامكانية الترشيح معناه أن يعتنق المرشح آراء ومبادئ هذا التنظيم ، الأمر الذى يترتب عليه ، فى الواقع ، أن يصبح المجلس النيابى مرآة عاكسة لمبادئ وأراء الحزب دون وجود أية معارضة داخلية على النحو الموجود فى النظم الاشتراكية الماركسية .

وبعد ثورة التصحيح فى ١٥ مايو ١٩٧١ ، تبنى المشرع إلى خطورة هذه الأوضاع فأصدر القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ متضمنا النص على إلغاء قيد العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكي العربي كشرط للترشيح لعضوية التنظيمات الشعبية والجماعية .

المطلب الثالث نظام الانتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٧١

فى ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ ، صدر الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية وأطلق على المجلس النيابى تسمية مجلس الشعب ، بدلا من تسمية مجلس الأمة فى ظل أحكام الدستورين السابقين دستور ١٩٥٦ ، ودستور ١٩٦٤ . وفى عام ١٩٧٢ ، أصدر المشرع القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ (٢) فى شأن مجلس الشعب لتحديد

(١) هذا ونلاحظ أن القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٤ قد أباح لرئيس الجمهورية أن يستثنى بعض المرشحين من شرط العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكي إذا وجد أن المرشح قد فاتته العضوية العاملة ولكى لا يشك فى ولاءه للمبادئ التى تقوم على أساسها بناء المجتمع .
الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ، ص ٥٠٩ .
(٢) المنشور بالجريدة الرسمية فى ٢٨ سبتمبر ١٩٧٢ العدد ٣٩ .

عدد الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء المجلس وشروط العضوية وغير ذلك من الأحكام التنظيمية للانتخاب .

وإذا كان الدستور قد أخذ - منذ بداية صدوره - بنظام المجلس النيابي الواحد - شأنه في ذلك شأن الدساتير الجهورية السابقة - فأناط سلطة التشريع بمجلس الشعب حيث جرى نص المادة ٨٦ منه على أن " يتولى مجلس الشعب التشريع " ، فإن المشيع الدستوري قد أجرى تعديلا دستوريا في ٢٢ مايو ١٩٨٠ (١) أنشأ بمقتضاه مجلسا جديدا سمي بمجلس الشورى . وأصدر المشيع العادي ، تبعا لذلك ، القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ في شأن مجلس الشورى لتحديد الدوائر الانتخابية بالنسبة له وعدد اعضائه وكيفية انتخابهم (٢) .

لذلك سوف نعرض لتحقيقه هذا المجلس ، فإذا اتضح لنا أنه مجرد مجلس استشاري وليس مجلسا نيابيا ، تعرضنا لنظام انتخاب مجلس الشعب بإعتباره " المجلس النيابي الوحيد في الدولة " .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي

الفرع الأول : وضع مجلس الشورى بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين .

الفرع الثاني : في النظام الانتخابي لمجلس الشعب وفقا للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ .

(١) المنشور بالجريدة الرسمية في ٢٦ يونيو ١٩٨٠ العدد ٢٦ .

(٢) الجريدة الرسمية في ٣ يونيو ١٩٨٠ - العدد ٢٧ .

الفرع الأول مجلس الشورى بين نظام المجلس النيابى الواحد ونظام المجلسين

كان من الطبيعى أن يثير انشاء مجلس الشورى التساؤل حول طبيعته ، وما إذا كان فى حقيقته مجلسا نيابيا ، على غرار المجالس العليا التى تدخل فى تكوين السلطة التشريعية ، فنكون حينئذ قد عدلنا عن نظام المجلس النيابى الواحد إلى نظام المجلسين .

لا جدال أن من خصائص المجلس النيابى ضرورة أن يكون منتخبا بأكمله أو أن تفوق نسبة الاعضاء المنتخبين فيه نسبة الاعضاء المعينين إذا أخذ بنظام الجمع بين الانتخاب والتعيين .

حقيقة أن مجلس الشورى قد جمع فى تكوينه بين الانتخاب والتعيين ، وتفوقت فيه نسبة الاعضاء المنتخبين على نسبة الاعضاء المعينين ، ولكن هل يعنى ذلك أنه يعتبر مجلسا نيابيا بالمعنى الفنى لهذا المصطلح ؟

من المعروف أن المجالس النيابية فى الأنظمة البرلمانية تقوم بوظيفتين أساسيتين : أولهما وظيفة التشريع ، والأخرى وظيفة سياسية تكمن فى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية . فالمجلس النيابى الصحيح يجب أن يختص وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمهمة التشريع فىكون له حق اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها ، ومن ثم فلا يمكن أن يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس ووافق عليه . وهو فضلا عن ذلك يجب أن يقوم بممارسة رقابة جادة على أعمال السلطة التنفيذية ، فىكون له حق إثارة المسؤولية السياسية للوزارة وسحب الثقة منها .

وبالرجوع إلى الدستور تبين أن اختصاصات مجلس الشورى قد وردت فى مادتين فقط من مواده هما المادة ١٩٤ ، والمادة ١٩٥ . فنصت المادة ١٩٤ على أن " يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٦ ، ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته " .

ونصت المادة ١٩٥ أيضا على أن " يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى :

- ١ - الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .
- ٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور .
- ٣ - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .
- ٤ - معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة .
- ٥ - مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .
- ٦ - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشؤون العربية أو الخارجية .

ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب " .

والذى يتبين من المادتين السابقتين أن اختصاص مجلس الشورى يقف عند حد دراسة واقتراح ما يراه متعلقا بالموضوعات

المنصوص عليها فى المادة ١٩٤ وهى الحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته .

ويلاحظ أن ما يقدمه المجلس من دراسات واقتراحات لا يكون لها صفة الإلزام لا بالنسبة للسلطة التنفيذية ولا بالنسبة لمجلس الشعب .

واختصاص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه بشأن المسائل السابقة قد يكون بناء على طلب رئيس الجمهورية إذ خولت المادة ١٦ من قانون مجلس الشورى لرئيس الجمهورية أن يحيل إلى مجلس الشورى أحد الموضوعات الداخلة فى اختصاصات المجلس الواردة فى المادة ١٩٤ من الدستور ، وقد يتصدى لها مجلس الشورى من تلقاء نفسه .

كما يختص مجلس الشورى بمجرد إبداء الرأى فى المسائل التى حددتها المادة ١٩٥ من الدستور وهى الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور سواء أكان اقتراح التعديل من جانب رئيس الجمهورية أو من جانب مجلس الشعب . وكذلك مشروعات القوانين المكملة للدستور مثل القوانين الأساسية ، كقانون مزاولة الحقوق السياسية أو قانون مجلس الشعب أو قانون الأحزاب السياسية أو قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى .

كما يختص المجلس بإبداء الرأى فى مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية وفى معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو

التي تتعلق بحقوق السيادة وهي المعاهدات التي يتوقف نفاذها على موافقة مجلس الشعب . كما يختص المجلس أيضا بإبداء الرأي في مشروعات القوانين والموضوعات التي تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

غير أن رأى المجلس في الحالات السابقة يكون استشاريا بحتا ، أى غير ملزم لا لرئيس الجمهورية ولا لمجلس الشعب . (١)

من استعراضنا لنصوص الدستور الحالى المتعلقة بإختصاصات مجلس الشورى يتبين أن المجلس لا يملك السلطات التي تقررها الدساتير للمجالس النيابية . فهو لا يملك سلطة التشريع ولا حتى المساهمة فيها مع مجلس الشعب . فليس فى نصوص الدستور ، أو نصوص قانون المجلس ، ما يعطى لأعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين أو حق مناقشتها أو إقرارها . فليس له اختصاصات محددة فعلية يمارسها فى أمور التشريع . إنه يختص فقط بدراسة بعض الأمور التي حددها الدستور ويقدم مجرد اقتراحات بشأنها ، هذا فضلا عن إبداء الرأى فيما تحيله إليه الحكومة أو مجلس الشعب . والقرارات الصادرة فى هذا الخصوص لا تلزم الحكومة ولا المجلس ، فهى مجرد

(١) ويحيل رئيس الجمهورية بقرار منه إلى مجلس الشورى الموضوعات الداخلة فى اختصاصه التي ورد ذكرها بالبند الخمسة الأولى من المادة ١٩٥ من الدستور .

ويحيل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس مجلس الشورى الموضوعات التي تدخل فى اختصاصه طبقا للأحكام المقررة فى البندين الأول والثانى من المادة ١٩٥ سالف الذكر .

وقد أوجب القانون على مجلس الشورى أن يبدي رأيه فيما أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز شهرا من تاريخ وصول القرار الجمهورى أو قرار رئيس مجلس الشعب إليه وله أن يطلب مد هذه المهلة بما لا يتجاوز مدة أخرى مماثلة .

فإذا انقضت المدة السابقة ولم يبلغ المجلس رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب برأيه اعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع المحال إليه (م ١٧ من قانون مجلس الشورى) .

من استعرضنا لنصوص الدستور الحالي المتعلقة بإختصاصات مجلس الشورى يتبين أن المجلس لايملك السلطات التي تقرها الدساتير للمجالس النيابية قرارات استشارية بحتة، إن شاءت الحكومة أخذت بها وإن شاءت عدلت عنها. والمجلس لا يستطيع بحال أن يعقب على أى قرار تتخذه الحكومة. فهذا المجلس لا يعدو أن يكون، كما يتبين من اسمه، مجلسا للشورى تستنير الحكومة برأيه فى الأمور التي حددها الدستور، وإن كان هذا الرأى لا يقيد أو يلزم الحكومة بحال من الأحوال.

وهذا المجلس لايملك أيضا حق مساءلة الحكومة، فهو لا يستطيع أن يثير المسؤولية الوزارية أو يسحب الثقة من الوزارة. فوفقا لصريح نص المادة ٢٠١ من الدستور يكون "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام الشورى". على هذا النحو لا يكون لأعضاء المجلس حق توجيه أسئلة أو استجوابات لأعضاء الحكومة، وكل ما يكون لأعضاء المجلس هو حق طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة (م ١٢٩ من الدستور) ، وحق إبداء رغبات فى بعض الموضوعات العامة تجاه رئيس الحكومة (م ١٣٠) من الدستور.

إن هذا المجلس يذكرنا بمجلس شورى النواب الذى أنشأه الخديوى اسماعيل فى ٢٢ أكتوبر ١٨٦٦ والتي أبانت لأثحته الداخلية عن اختصاصاته بقوله "إن مجلس شورى النواب وظيفته المداولة فى المنافع الداخلية والتصورات التي تراها الحكومة أنها من خصائصه تصير المذاكرة فيها وإعطاء الرأى فيها كما هو مذكور فى بند (١) من اللائحة الأساسية. وبإتمام المذكرة وإعطاء الرأى بعرض ذلك على الحضرة الخديوية فلم يكن لهذا المجلس اختصاصات فعلية يمارسها وكل ما كان هو إبداء الرأى فيما تعرضه عليه الحكومة دون إلزام عليها بالتقيد به".

مجلس الشورى لا يعد مجلسا نيابيا على غرار مجلس الشيوخ فى ظل دستور ١٩٢٣ :

قد يقال إزاء ما ورد فى الدستور وقانون مجلس الشورى من أحكام تتعلق بكيفية تكوين مجلس الشورى فى بنائه العام أن هذا المجلس يكون على غرار المجالس العليا فى الأنظمة التى تأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابى فى تكوين الهيئة التشريعية . ومن ثم فهو يكون على غرار مجلس الشيوخ الذى كان موجودا فى ظل الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ ، خاصة وأن هذا المجلس (مجلس الشورى) قد تم اختيار أغلبية أعضائه (الثلثين) عن طريق الانتخاب وتم تعيين الثلث الباقى من جانب الحكومة ، كما أن أعضائه يتمتعون بذات الضمانات التى يتمتع بها أعضاء المجالس النيابية العليا مثل الحصانة البرلمانية والمكافأة البرلمانية وانفراده بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وإسقاطها ... الخ . هذا فضلا عن أن الدستور الحالى لم يقرر لمجلس الشورى حق إثارة المسؤولية الوزارية أمامه وإنما قصر حق إثارتها أمام مجلس الشعب كما كان الحال فى ظل أحكام دستور ١٩٢٣ حيث كانت المسؤولية الوزارية تثار فى مجلس النواب دون مجلس الشيوخ .

وهذا القول مردود إذ لا يمكن تشبيه مجلس الشورى فى ظل أحكام الدستور الحالى ومجلس الشيوخ فى ظل دستور ١٩٢٣ .

فهذا الدستور الأخير قد أخذ بنظام المجلسين فى تكوين الهيئة التشريعية إذ نصت المادة ٧٣ منه على أن " يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب " وقد أخذ أيضا بقاعدة تساوى المجلسين الشيوخ والنواب (١) فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية ، فأعطى لكل من المجلسين حق اقتراح القوانين

(١) وذلك فيما عدا بعض الاستثناءات قررها الدستور لمجلس النواب نظرا لتكوينه الشعبى الخالص .

ومناقشتها وإقرارها ، فتطلب ضرورة موافقة كلا المجلسين على مشروعات القانون فإذا رفض أحدهما مشروع قانون ما قد أقره المجلس الآخر امتنع بإصداره .

مجلس الشيوخ إذن كان يملك بالاشتراك مع مجلس النواب سلطة التشريع وهو ما لم يتقرر بالنسبة لمجلس الشورى وفقا لأحكام الدستور الحالى ، فليس لمجلس الشورى حق اقتراح القوانين ولا حق الاشتراك فى مناقشتها وإقرارها مع مجلس الشعب . إن مهمته تقف عند حد إبداء الرأى فى المسائل التى حددها الدستور والتى يحيلها إليه رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب ، فهو مجرد هيئة استشارية ليس لأرائها قيمة إلزامية لا بالنسبة إلى الحكومة ولا بالنسبة لمجلس الشعب ، هذا فضلا عن أن مجلس الشورى لا يستطيع أن يعقب على أى قرار تتخذه الحكومة أو مجلس الشعب .

إن هذا المجلس لا يعدو أن يكون فى حقيقته سوى مجلس استشارى تستنير برأيه الحكومة ومجلس الشعب فيما يحال إليه من أمور ، فهو يشبه إلى حد كبير ، من حيث الهدف أو الغرض ، المجالس القومية المتخصصة المنصوص عليها فى المادة ١٦٤ من الدستور والتى تنص على أن " تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى فى رسم السياسة العامة فى جميع مجالات النشاط القومى وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية " .

إن السلطة التشريعية عندنا تتألف من مجلس واحد هو مجلس الشعب . وهو وحده الذى يقوم بوظيفة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك وفقا للمادة ٨٦ من الدستور والتى نصت على أن " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين بالدستور " (١) .

ما نراه بالنسبة لمستقبل مجلس الشورى :

رأينا أن مجلس الشورى لا يعدو أن يكون مجلسا استشاريا أى للشورى وإبداء الرأى ، فهو فى حقيقته ليس مجلسا تشريعا ، بل أشبه ما يكون بالمجالس القومية المتخصصة التى تقوم بإبداء الرأى فى كل ما يطلب منها دراسته وتقديم الرأى والاقتراحات بشأنه .

ونرى أنه إذا كان المشرع الدستورى قد أراد بهذا المجلس أن يكون من قبيل المجالس القومية على النحو السابق حتى يمكن الاستفادة من الآراء والاقتراحات التى يقوم بتقديمها ، فكان أحق أن يتم تشكيله بالتعيين من ذوى الكفايات والقدرات ، أو على الأقل إذا ما أريد به - كما تم وصفه - أن يكون بمثابة مجلس العائلة المصرية ، أن يتم انتخاب أعضائه من ذوى الخبرات فى المجالات التى تدخل فى اختصاص المجلس المحدد فى الدستور .

أما إذا كان المشرع الدستورى قد أراد بهذا المجلس أن يكون مجلسا نيابيا على غرار المجالس العليا فى الدول التى تأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابى ، وهذا ما قد يبدو من الأحكام الضابطة لكيفية تكوين هذا المجلس وضمانات أعضائه ، فكان أحق به أن لا يقف بإختصاص هذا المجلس عند حد الدراسة والاقتراح وإبداء الرأى ، بل يجب أن يجعل له اختصاصات جدية فى شئون الوظائف المسلم بها للمجالس النيابية ، وهى أمور التشريع وأمور الرقابة على السلطة التنفيذية . ويكون على المشرع فى هذه الحالة أن يعدل نصوص الدستور فيما يتعلق بتكوين السلطة التشريعية أو اختصاصاتها

(١) أنظر المواد من ١٢٤ - ١٣١ من الدستور .

فيفصح عن تبنيه لنظام الازدواج فى تكوين المجلس النيابى ويقر لكل مجلس من مجلسى البرلمان بسلطة إقرار التشريع بحيث لا يصدر أى قانون إلا إذا وافق عليه كلا المجلسين .

أما وأن الدستور الحالى مازال على وفائه للمادة ٨٦ والتي تنص على أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، فلا نجد مناصا من القول بأن مجلس الشورى لا يعد مجلسا نيابيا يدخل فى تكوين السلطة التشريعية على غرار مجلس الشيوخ السابق بل هو لا يعدو فى حقيقته أن يكون سوى مجلسا لإبداء الرأى ودراسة واقتراح ما يحال إليه من أمور وفقا لنصوص المادتين ١٩٤ و ١٩٥ من الدستور . (١)

الفرع الثانى النظام الانتخابى لمجلس الشعب وفقا للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢

انتهينا فيما سبق إلى أن مجلس الشعب هو المجلس النيابى الذى يملك سلطة التشريع وفقا للمادة ٨٦ من الدستور ، وقد ضمن المشرع القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب الأحكام الضابطة لكيفية انتخاب أعضائه .

(١) ونحن من جانبنا ندعو المشرع الدستورى أن يعيد النظر فى وجود هذا المجلس حتى لا نكون ازاء ازدواج فى جهات الاختصاص والرأى . ويكفى فى هذا الخصوص وجود الهيئات والمجالس القومية المتخصصة الملحقه برئاسة الجمهورية لتزويد الحكومة بالرأى فيما تحيله إليها من مسائل وموضوعات

ويبدو أن فكرة إلغاء ازدواج جهات الاستشارة قد جلت بخاطر المشرع فى الأونة الأخيرة ، فالغنى هيئة المستشارين التى كانت قد أنشئت من قبل وحسنا فعل المشرع فى هذا الشأن .

الانتخاب الفردي القائم على تمثيل العمال والفلاحين :

نصت المادة ٨٧ من الدستور على أن " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على أن لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا ، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام ويبين القانون تعريف العامل والفلاح ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة " .

وقد حدد قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، والصادر في سبتمبر ١٩٧٢، عدد أعضاء مجلس الشعب وعدد الدوائر الانتخابية . فنص في المادة الأولى منه على أن " يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة وخمسين عضوا ، يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين . ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة " . كما نص في المادة الثالثة منه على أن " تقسم جمهورية مصر إلى مائة وخمسة وسبعين دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون وينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان في مجلس الشعب يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

والذي يتضح من النصين السابقين أن المشرع في القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قد اعتمد ذات النظام الانتخابي السابق وفقا للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، وهو قيام ناخبو كل دائرة انتخابية

بانتخاب عضوين اثنين يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين (١) .

فكان الدستور قد اعتمد مبدأ الثنائية فى تشكيل مجلس الشعب . وقد تم انتخاب مجلس الشعب على هذا النحو أربع مرات كان آخرها الإنتخاب الذى أجرى فى ١٠ ابريل عام ١٩٧٩ (٢) .

تخصيص مقاعد للنساء فى مجلس الشعب وزيادة عدد اعضائه عام ١٩٧٩ :

على أنه بمناسبة اجراء انتخاب مجلس الشعب الخامس بتاريخ ٧ يونيو عام ١٩٧٩ ، اصدر رئيس الجمهورية قرارا بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩ (٣) بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب وقانون

(١) وقد عرض قانون مجلس الشعب لتعريف العامل والفلاح فى مادته الثانية بعد تعديلها بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ فقرر بأنه فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعه عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيس ، ويكون مقيما فى الريف وبشرط الا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو ايجارا أكثر من عشرة أفدنة .

ويعتبر عاملا من يعمل عملا يدويا أو ذهنيا فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفه رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل ولا يكون منضما لنقابة مهنية أو مقيد فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا ، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير المؤهلات العالية وكذلك من بدأ حياته عاملا وحصل على مؤهل عال ، وفى الحالين يجب لا اعتبار الشخص عاملا أن يبقى مقيدا فى نقابته العمالية . ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال وفلاحين إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ .

ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال والفلاحين بالصفة التى ثبتت له فى ١٥ مايو ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب .

(٢) وقد أجرى أول انتخاب لمجلس الشعب بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٧١ ثم أجرى الإنتخاب الثانى بتاريخ ١٦ اكتوبر ١٩٧٦ وأجرى الإنتخاب الثالث فى ١١ نوفمبر ١٩٧٦ والرابع فى ١٠ ابريل عام ١٩٧٩ .
(٣) الجريدة الرسمية ، السنة الثانية والعشرون - العدد ١٧ تابع ٢٦ ابريل ١٩٧٩ .

تحديد الدوائر الانتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب ونص فيه على أن " يتألف مجلس الشعب من ثلاثمائة واثنين وثمانين عضوا يختارون بطريق الإنتخاب المباشر السرى العام ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين " .

كما نص على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى مائة وست وسبعين دائرة انتخابية وتحدد الدوائر بقانون ، رينتخب عن كل دائرة انتخابية عضوان فى مجلس الشعب ، يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين وذلك بإستثناء ثلاثين دائرة تبين بجدول يلحق بقانون تحديد الدوائر الانتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب وينتخب عن كل منها ، مع مراعاة القيد الوارد فى الفقرة الأولى من المادة الأولى ، ثلاثة أعضاء يكون أحدهم على الأقل من النساء " (١) .

والذى يستفاد من التعديل السابق لقانون مجلس الشعب أن المشرع قد زاد عدد أعضاء المجلس المنتخبين فأصبح عددهم ٣٨٢ عضوا بدلا من ٣٥٠ عضوا ، وانه زاد الدوائر الانتخابية فأصبح عددها ١٧٦ دائرة بدلا من ١٥٠ دائرة . هذا فضلا عن استحداثه قاعدة انتخابية جديدة ، تقرر لأول مرة فى نظمنا الانتخابية ، وهى ضرورة تمثيل النساء بالمجلس . فاحتجز المشرع ثلاثين مقعدا من مقاعد المجلس للنساء وفقا للتحديد الذى ابان عنه فى الجدول الملحق بقانون الدوائر الانتخابية .

وقد ترتب على هذا التعديل الأخير ، المتعلق بتمثيل النساء بالمجلس ، ان ناخبى بعض الدوائر يقومون بإنتخاب عضوين فقط عن هذه الدوائر ، يكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، بينما

(١) وراجع أيضا القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ الجريدة الرسمية ، السنة الثانية والعشرون ، العدد ١٧ (مكرر) - ٣٠ ابريل ١٩٧٩ .

يقوم الناخبون فى البعض الآخر من الدوائر - والتى بينها الجدول الملحق بقانون تحديد الدوائر - بإنتخاب ثلاثة أعضاء أحدهم من النساء ، وعضوين آخرين يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

وفى اعتقادنا أن تطلب إنتخاب النساء فى هذه الدوائر يتعارض مع مبدأ المساواة الواجب تطبيقه بين المرشحين . إذ القاعدة انه ينبغى أن يفوز فى الإنتخابات من يحصل على الأغلبية المقررة لأصوات الناخبين . فاشتراط المشرع أن يكون أحد المرشحين من النساء يتضمن مساواة بحق المرشح الذى كان يمكن أن يفوز لولا تطلب هذا الشرط . كما يترتب على هذا الشرط تقييد ارادة الناخبين ، وهو أمر يتعارض مع حرية التصويت . وكان من الواجب أن يترك الحرية لهم فى اختيار من يشاءون دون تقييدهم بأن يجرى الإنتخاب لصالح النساء أو لصالح الرجال . لذلك نرى أن النص فى القانون على ضرورة تمثيل النساء بالمجالس النيابية أمر يتعارض مع أحكام الدستور التى تقرر المساواة بين المواطنين دون تمييز بينهم بسبب الجنس . (١)

كما أن النص على وجوب إنتخاب النساء فى ثلاثين دائرة أمر يترتب عليه تقييد ارادة الناخبين الأمر الذى يتعارض مع أحكام الدستور التى تجعل السيادة للشعب وحده بإعتباره مصدر السلطات ويمارسها على النحو المبين بالدستور (٢) .

(١) المادة ٤٠ حيث تنص على أن " المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين " .
(٢) نصت المادة الثالثة على أن السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين بالدستور .

ولما كانت سيادة الشعب لا يقيدتها سوى القيود الواردة فى الدستور ، وحقه فى اختيار نوابه لا يقيدته سوى القيود الواردة فى الدستور ، والدستور لم يضع فى هذا المجال إلا قيودا واحدا أوردته المادة ٨٧ بجعل نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين ، فإن النص من جانب المشرع على تقييد سيادة الشعب بإختيار عدد معين من النساء يكون مخالفا للدستور (١) .

وقد رأى البعض من الفقه الدستورى فى الوضع السابق (ضرورة تمثيل المرأة فى المجالس النيابية) أمرا بالغ الشذوذ ، نذهب قائلا " لقد أريد للمرأة فى مصر منذ عام ١٩٧٩ أن تكون فى وضع أقوى من الرجل . أن تتقدم على الرجل وان تسبق الرجل ، فيكون لها من الحقوق أكثر منه ويكون عليها من الواجبات أقل منه ، ورأينا لذلك وضعنا شاذا مغرقا فى الشذوذ - لا نقابل مثله على الإطلاق فى أى بلد من بلاد الكرة الأرضية ، فى الديمقراطية الغربية والماركسية على السواء، فجميع بلاد العالم - وهى تعترف للمرأة بالحقوق السياسية - ترد الأمر فى النهاية إلى الشعب ، دون اكراه له ، ودون وصاية عليه فيبعث إلى المجالس النيابية بمن يشاء رجلا كان أو امرأة " . ويستطرد قائلا :

" هكذا فإن المشرع يقرر عجز الرجال وقوة النساء . ومن هنا فإنه لم يكتف بما يبعث به الشعب من العضوات ، فتطلب بالإضافة إلى هؤلاء أن يكون فى المجلس ٣٠ امرأة !! وهو أمر لا نقابل مثله على الإطلاق فى أى بلد من بلاد العالم المتحضر أو غير المتحضر " (٢)

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣١٢ .
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٠٨ ، وما بعدها

الانتخاب بالأغلبية

لم يشأ المشرع فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب أن يحدث تغييرا أو تعديلا فى القواعد الضابطة لانتخاب أعضاء مجلس الشعب ، بل اعتمد ذات القواعد التى تبنها من قبل قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، وهى وجوب حصول المرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات فى الدور الأول . هكذا جرى نص المادة ١٥ من قانون مجلس الشعب بأن " ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الانتخاب " هذه القاعدة تسرى بالنسبة لجميع الدوائر ، فى الدوائر التى ينتخب فيها عضوان ، وفى الدوائر التى ينتخب فيها ثلاثة لضرورة تمثيل النساء بها .

ولكن كيف تتم انتخابات الإعادة فى حالة عدم حصول مرشحين ويكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحين) على نسبة الأغلبية المطلقة فى الدور الأول ؟ لقد نظم المشرع انتخابات الإعادة (أى الدور الثانى) على نحو يضمن بمقتضاه ضرورة تمثيل العمال والفلاحين عن كل دائرة . وان كان هذا الاعتبار جعل القواعد المنظمة للانتخاب .والتى ضمنها المشرع المادتين ١٦ ، ١٧ من قانون المجلس ، صعبة التطبيق شأنها فى ذلك شأن القواعد التى تضمنها القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن مجلس الأمة .

فنصت المادة ١٦ من هذا القانون على أنه " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين اعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات واعيد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين الحاصلين على الأغلبية النسبية من الأصوات .

وإذا لم تتوفر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين فى الدائرة اعيد الانتخاب بين الأربعة الأوائل الحاصلين على الأغلبية النسبية بحيث يكون اثنان منهم على الأقل من العمال والفلاحين .

فإذا لم يحصل أحد من المرشحين فى الاعادة على الأغلبية المطلقة طبق فى شأن الاثنين الحاصلين على الأغلبية النسبية - بشرط أن يكون احدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

ونصت المادة ١٧ على انه " إذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات أكثر من مرشحين أحدهم من العمال أو الفلاحين ، انتخب العامل أو الفلاح واعيد الإنتخاب من بين الآخرين .

وإذا تساوى فى الحصول على أكبر عدد من الأصوات العمال أو الفلاحون اعيد الإنتخاب بينهم وحدهم .

وإذا كان العضو الذى حصل على أكثر عدد من الأصوات من بين العمال أو الفلاحين وتساوى فى العدد التالى من الأصوات أكثر من واحد اعيد الإنتخاب لاختيار العضو الثانى من بين جميع المرشحين المتساويين فى الترتيب التالى لعدد الأصوات .

وإذا كان العضو الأول من غير العمال أو الفلاحين استبعد من باقى المرشحين من ليس عاملا أو فلاحا ويتم اختيار العضو الثانى حسب ترتيب الأصوات " .

اصرار المشرع على عدم اعتماد قاعدة الفوز بالتزكيه :

رأينا أن المشرع فى قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ لم يشأ أن يعمل قاعدة الفوز بالتزكيه فى الحالة التى لم يتقدم فيها للترشيح فى الدائرة سوى مرشحان وكان أحدهما على الأقل من

العمال والفلاحين وإنما أصر على وجوب إجراء الانتخابات . فإذا لم يحصل هذان المرشحان على نسبة الأغلبية المطلقة اكتفى المشرع بحصولهما على نسبة الأغلبية النسبية بشرط أن لا يقل عدد الأصوات التي نالها كل منهما على ٢٠٪ من أصوات مجموع الناخبين . وقد ردد المشرع فى قانون مجلس الشعب رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ الحكم السابق فى الحالة التى لم يتقدم فيها سوى مرشحان عن الدائرة أحدهما على الأقل عاملاً أو فلاحاً . فنص فى المادة ١٨ من هذا القانون على أن " إذا لم يرشح فى الدائرة الانتخابية أكثر من شخصين أحدهما على الأقل عامل أو فلاح أجرى الانتخاب فى ميعاده ويعلن انتخاب المرشح إذا حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب بشرط أن ألا يقل عدد هذه الأصوات عن ٢٠٪ من مجموع الناخبين " .

الغاء سلطة رئيس الجمهورية بإعلان فوز المرشحين الوحيدين بالتزكيه بدون انتخاب :

رأينا من قبل أن القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٨ قد قام بتعديل المادة ١٦ من قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، التى عاجت حالة تقدم مرشحين فقط فى الدائرة موجبة إجراء الانتخاب فى ميعاده " ، فاضاف فقرة جديدة للمادة المذكورة حول بمقتضاها لرئيس الجمهورية فى حالة الضرورة القصوى أن يعلن بقرار منه فوز المرشحين الوحيدين بالتزكيه بغير حاجة لإجراء انتخاب " ويجوز فى حالة الضرورة القصوى بقرار من رئيس الجمهورية إعلان فوزهما بالتزكيه بغير إجراء انتخاب " (١) .

وقد قام المشرع فى قانون مجلس الشعب رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ بالغاء هذه الفقرة ، وبالتالى الغاء السلطة المقررة لرئيس الجمهورية

(١) المنشور بالجريدة الرسمية فى ٢٦ ديسمبر ١٩٦٨ العدد ، ٥٢ - النشرة التشريعية - العدد الثانى عشر ، ديسمبر ١٩٦٨ ، ص ٣٤٩٥ .

باستثناء بعض الحالات الفردية بإعلان فوز المرشحين بالتزكية ،
وأصر على تطبيق القاعدة العامة وهي رفضه لإعمال قاعدة التزكية
وضرورة اجراء الانتخاب .

**اجراء الانتخابات التكميلية بالنسبة للأعضاء المنتخبين
بمجلس الشعب :**

أخذ دستور ١٩٧١ ، شأنه في ذلك شأن الدساتير السابقة عليه
- الملكية والجمهورية ، بمبدأ اجراء الانتخابات التكميلية فنص في
المادة ٩٤ منه على أنه " إذا خلا مكان أحد الاعضاء قبل انتهاء مدته
انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس
بخلو المكان ويكون مدة العضو الجديد هي المدة المكتملة لمدة عضوية
سلفة " .

ويدهى أن يلاحظ أيضاً صفة العضو الذي خلا مكانه ، فإذا كان
له صفة العامل أو الفلاح وجب انتخاب شخص تتوفر له هذه الصفة
في الانتخاب التكميلي ، وبالتالي يستبعد من الترشيح لشغل هذا
المقعد من لا تتوفر له هذه الصفة في الدائرة التي يجري فيها
الانتخاب التكميلي (١) .

وقد ظلت قاعدة الانتخابات التكميلية سارية إلى أن تم العدول
عن نظام الانتخاب الفردي واعتماد نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة
على ما سنرى فيما بعد .

(١) أما إذا خلا مكان أحد الاعضاء المعيّنين من جانب رئيس الجمهورية -
عشرة أعضاء على الأكثر - فإن تعيين الخلف يكون أيضاً من قبل رئيس
الجمهورية وهو أمر جوازي بالنسبة له ان شاء عين خلفاً للعضو الذي خلا
مكانه وأن شاء ترك مكانه شاغراً ، وذلك على عكس الحال بالنسبة لخلو
مكان العضو المنتخب حيث يكون اجراء الانتخابات التكميلية أمراً واجباً .

الغاء شرط العضوية العاملة في الاتحاد الاشتراكي العربي
للترشيح لعضوية مجلس الشعب :

على أن نظام الانتخاب الذي تضمنه دستور ١٩٧١ قد تدارك ما
وجه من نقد للنظاميين السابقين عليه ، فلم يتطلب اشتراط العضوية
العاملة في الاتحاد الاشتراكي العربي في الترشيح لعضوية
التنظيمات الشعبية والجماهيرية . وذلك بمقتضى القانون رقم ١٦
لسنة ١٩٧٥ (١) . وحسنا فعل المشرع في هذا الخصوص ، حيث أدى
هذا الشرط - كما رأينا - إلى تشويه ومسخ نظام الانتخاب السابق ،
وتم استخدامه من جانب مراكز القوى بإعتباره وسيلة فعالة لمحاربة
من لا تريد ترشيحه للمجلس النيابي . (٢)

(١) وكان القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب قد تطلب هذا
الشرط ، حيث نص في مادته الخامسة على " أنه مع عدم الإخلال بالأحكام
المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية يشترط فيمن يرشح
نفسه لعضوية مجلس الشعب

(ب) أن يكون عند صدور قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب عضوا عاملا في
الاتحاد الاشتراكي العربي ومضت على عضويته العاملة مدة سنة على الأقل

"
(٢) وقد صدر هذا القانون نتيجة حركات التصحيح التي تبدت أول ما
تبدت في ورقة أكتوبر التي قدمها الرئيس الراحل محمد أنور السادات في
أبريل ١٩٧٤ وكذلك في ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكي العربي التي
قدمها الرئيس الراحل في نفس العام ثم تبدت في النهاية محاولات
التصحيح في لجنة مستقبل العمل السياسي في مارس ١٩٧٦ حيث اتجهت
النية إلى تكوين منابر داخل الاتحاد الاشتراكي وانتهى الأمر بصيرورة
هذه المنابر تنظيمات سياسية ، ثم أحزاب مستقلة في نوفمبر ١٩٧٦
وصدر تبعاً لذلك قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ .
الدكتور سعد عصفور النظام الدستوري المصري ١٩٨٠ سنة ١٩٧١ .
الدكتور ابراهيم شيحا ، القانون الدستوري ١٩٨٣ ، ص ٥٩١ .

الفصل الثانى نظام الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى

بعد نشأة الأحزاب السياسية والاقرار لها بالحق فى الحياة دستوريا وتشريعيًا ، أراد المشرع المصرى أن يهجر نظام الانتخاب الفردى وأن يأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة .

وكانت الخطوة الأولى للمشرع فى اعتناق نظام الانتخاب بالقائمة عام ١٩٨٠ حينما أصدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء مجلس الشورى (١) الذى استحدثه المشرع الدستورى بمقتضى التعديل الذى أجرى فى يونيو عام ١٩٨٠ (٢) .

وكانت الخطوة الثانية له عندما سن القانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ (٣) المعدل لقانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن انتخاب المجالس الشعبية المحلية .

وكانت الخطوة الأخيرة ، التى عقد فيها المشرع العزم على إنهاء العمل بنظام الانتخاب الفردى واعتناق نظام الانتخاب بالقائمة ، بإصداره القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (٤) بتعديل أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب . إذ رأى المشرع - إكمالاً لمسيرته فى الأخذ بنظام القائمة - أن يتم اختيار أعضاء مجلس الشعب - وقد أخذت الدولة تتهياً لانتخاب المجلس الجديد - على أساس الانتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى .

(١) الجريدة الرسمية فى ٣ يوليو ١٩٨٠ ، العدد ٢٧ .
(٢) الجريدة الرسمية فى ٢٦ يونيو ١٩٨٠ ، العدد ٢٦ .
(٣) الجريدة الرسمية فى ٢٥ يونيو ١٩٨١ ، العدد ٢٥ .
(٤) الجريدة الرسمية فى ١١ أغسطس ١٩٨٣ ، العدد ٣٢ .

والدراسة الشاملة لنظام الانتخاب بالقائمة الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ تقتضى التعرض لمبررات اعتناقه من جانب المشرع ، ولطبيعته ، ثم لتقديره . وتفضيلا لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : فى مبررات الأخذ بنظام الانتخابات بالقائمة فى ظل القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .
المبحث الثانى : فى السمات العامة لنظام الانتخاب بالقائمة طبقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .
المبحث الثالث : فى تقدير نظام الانتخاب بالقائمة وفقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المبحث الأول مبررات اعتناق المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة

ان هذا المبررات قد أبان عنها تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عندما أحيل إليها الاقتراح بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ سنة ١٩٧٢ لابداء الرأى فيما تضمنه من احلال نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية محل نظام الانتخاب الفردى .

وأشارت اللجنة - بعد أن تدارست المشروع وأنتهت إلى قبوله - إلى أن أولى سمات هذا الاقتراح أنه " لايتواءم مع أحكام الدستور فحسب ، بل يلبى رغبة دستورية تفصح عنها نصوص الدستور " .

(أ) وكون الاقتراح لايتوقف عند المواعمة مع أحكام الدستور فهو أمر واضح مما جرى به عجز المادة ٨٧ من الدستور والذى يوجب أن

يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام .

ومن الجلى أن هذا النص الدستورى قد استلزم صفات ثلاث يجب توافرها فى كل انتخاب لأعضاء مجلس الشعب ، وى أن يكون هذا الانتخاب مياشرا ، وسريا ، وعاما ، دون أن يستلزم الريقة معينة أو قابا معينة لنظام الانتخاب . وبناء على ذلك إذ أقى الاقتراح المعروض ليستبدل بنظام الانتخاب الفردى نظام الانتخاب بالقائمة ، فإن هذا التجديد يكون متفقا تمام الاتفاق مع ما جرى به نص المادة ٨٧ من الدستور مادام أن النظام الجديد يستجمع الصفات الثلاث التى حتمها الدستور وهى أن يكون نظام الانتخاب مياشرا وسريا وعاما

(ب) وأما ان الاقتراح المعروض يلبى رغبة دستورية ، فواضح مما جرى به نص المادة الخامسة من الدستور التى تقرر " أن النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية يقوم على أساس تعدد الأحزاب، ولما كان من المتفق عليه أن نظام الانتخاب بالقائمة يقوى الانتماء الحزبى ، والتبعية لقوى الأحزاب الأخرى بإعتبارها ركيزة النظام السياسى فى مصر ، وتتأتى هذه التقوية عن طريق جريان الانتخاب على أساس البرامج الحزبية ، وعن طريق تمكين الأحزاب ذات الأقلية التى يعتد بها من أن تجد لها تمثيلا فى مجلس الشعب يتناسب مع وزنها بين الجماهير ، لا تمثيلا متروكا للمصادفة كما هو الحال فى طريقة الانتخاب الفردى . ولاشك أن كل ذلك يحقق الرغبة الدستورية المشار إليها . وثانى السمات التى تتوافر فى الاقتراح المعروض أنه يخلص المجتمع المصرى من مساوئ عديدة لنظام الانتخاب الفردى ، ذلك النظام الذى ران على المجتمع المصرى ردحا طويلا ، وأدى إلى أن جذور هذه المساوئ تكاد أن تستقر ، وهو الأمر الذى يدعو كل مصلح إلى محاولة تخفيفها بل واجتثاثها .

وقد أبانت اللجنة عن مبررات العدول عن نظام الانتخاب الفردى بقولها " ومن الحقائق الدستورية المسلم بها أن أهم مساوئ نظام الانتخاب الفردى تتمثل فيما يلى :

١ - أنه يجعل النائب أسير دائرته نظرا لصغر حجمها ، ومن ثم ينصب اهتمامه على الشؤون المحلية البحتة . كما وأن هذا النظام يقيم مفاضلة الناخبين بين المرشحين على أساس شخصى وليس على أساس المبادئ والأفكار ، ويمهد الفوز لمن يؤدى خدمات شخصية وليس لمن يؤدى خدمات على المستوى القومى أو لما له من اتجاهات ومبادئ قومية .

٢ - أنه يفتح الباب أمام الانفاق ، والعصبيات ، ومن ثم يغلق المجال أمام العناصر غير القادرة ماليا ، أو تلك التى لا تستند على عصبيات من أن تجد طريقها لعضوية مجلس الشعب .

٣ - أنه يهدر بغير مبرر حجما كبيرا من أصوات الناخبين ، إذ يتم الفوز لمن يحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين ، أما الأصوات الأقلية مهما علت فإنها لا تجد من يمثلها " .

وبعد أن أنتهت اللجنة من تبيان المثالب التى تشوب النظام الفردى ، أشارت إلى مبررات الأخذ بالنظام المقترح ، وهو نظام الانتخاب بالقائمة ، بقولها " فى ذات الوقت الذى يهدف فيه إلى تحاشى مساوئ نظام الانتخاب الفردى ، فإنه يحقق مزايا نظام الانتخاب بالقائمة وأهمها أنه يجعل اهتمام النائب منصبا على المسائل العامة لا على الأمور المحلية الخاصة بدائرته ومن ثم فهو يتلاءم أكثر مع فكرة أن النائب يمثل الأمة كلها إلا فئة معينة من الناخبين ويحقق للنواب الحرية والاستقلال فى مملوسة مسؤولياتهم

ويخلصهم من الوصاية التي يفرضها الناخبون عليهم فى نظام الانتخاب الفردى .

أضف إلى ذلك - وهذه مسألة هامة - فإن نظام الانتخاب بالقائمة يضاعف حقوق الناخب بالسماح له فى الاشتراك فى انتخاب عدة نواب بدلا من نائب واحد ، وبالتالي يشعر الفرد بمدى أهميته فى الجماعة فيتضاعف اهتمامه بالشئون العامة ، ويتزايد اهتمامه بالانتخاب .

وثالث السمات : التى تبرز فى الاقتراح المعروض أنه يقلل من النزعة الفردية المسرفة ، ويستبدل بها روح الفريق والعمل الجماعى ، ويقوى الانتماء إلى الأحزاب ومن ثم يقوى الانتماء إلى الوطن وهذه غاية ينبغى اتخاذ جميع الوسائل لادراكها .

ولكل ما تقدم ، ولغيره مما يضيق المجال عن التعرض له وتدعو إلى الموافقة عليه ، فإن اللجنة ترحب بالاقتراح المعروض من حيث مبدئه " . (١)

كما ذهبت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتبيانها مبررات العدول عن نظام الانتخاب الفردى واعتماد نظام الانتخاب بالقائمة إلى القول " ونظرا لما اثبتته التطبيق العملى فى مصر لنظام الانتخاب الفردى من سلبيات كثيرة نذكر منها على سبيل المثال ما يأتى :

أولا : تحكم العصبية فى الانتخابات مما لا يفسح المجال أمام أصلح العناصر من المرشحين .

(١) راجع تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لمجلس الشورى عن الاقتراح بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب (القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣) النشرة التشريعية العدد الثامن أغسطس ١٩٨٣ ص ٢٠٩٢ وما بعدها .

ثانيا : فتح أبواب الانفاق على المعارك الانتخابية على مصارعها مما يجعل الفرصة لغير القادرين من المرشحين على هذا الانفاق وغيرهم غير متكافئة ، بل ربما يفتح المجال أمام بعض القوى الخارجية للتدخل فى المعركة الانتخابية بتولى الانفاق عليها فى بعض الدوائر .

ثالثا : ان الانتخاب الفردى يقوض الشعور بالانتماء الحزبى ويجعل المرشح يدين بالولاء للناخب وحدة مما يضطره بعد فوزه فى كثير من الأحيان أن يغلب مصلحة الشعب الفردية على المصلحة العامة .

رابعا : أن هذا النظام يؤدي إلى اهدار ما يقرب فى بعض الأحيان من ٤٩% من أصوات الناخبين ، فلا يقام لها وزن ، إذ يفوز من يحصل على ٥٠% زائد صوت من عدد أصوات الناخبين ومن يحصل على ما دون ذلك لا يفوز .

لذلك فضل الاقتراح بمشروع قانون المرافق نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية وهو النظام الذى فضلته جميع الأحزاب فى مصر سواء حزب الأغلبية أو أحزاب المعارضة فيما قدموه من مذكرات وما نشره بصحفهم على السنة كتابهم ومفكريهم " (١) .

(١) النشرة التشريعية العدد الثامن أغسطس ١٩٨٣ ص ٢٠٩٨ .

المبحث الثاني
السمات العامة لنظام الانتخاب بالقائمة
تبعاً للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لقد كان من الطبيعي ، إزاء تبني نظام الانتخاب بالقائمة لأول مرة عندنا ، أن يقوم المشرع بعمل تقسيم جديد للدوائر الانتخابية على نحو تكون معه أكثر اتساعاً عن ذي قبل ، وأن يجعل كل دائرة ممثلة بعدد معين من الأعضاء في المجلس .

هكذا فعل المشرع بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (١) ، فجعل عدد الدوائر الانتخابية ثمان وأربعين دائرة ، وجعل عدد أعضاء المجلس المنتخبين أربعمئة وثمانية وأربعين نائباً يتم توزيعهم على الدوائر المختلفة . ففي شأن إعادة توزيع الدوائر الانتخابية نصت المادة الثالثة فقرة أ من هذا القانون على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء المكونين لها وفقاً للجدول المرافق لهذا القانون ...".

وفي شأن تحديد عدد أعضاء المجلس نصت المادة الأولى فيه على أن " يتألف مجلس الشعب من أربعمئة وثمانية وأربعين عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام .. " .

وإذا أردنا أن نبين السمات العامة لنظام الانتخاب في ظل القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قلنا أنه نظام انتخابي بالقائمة مقترن بالتمثيل النسبي. ولأيضاح هاتين السمتين ينبغي أن نعرض

(١) راجع الجدول المرافق للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس ١٩٨٣ ، ص ٢٠٧٨

لكيفية تنظيم المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة ولنظام التمثيل النسبي .

لذلك سوف نقسم هذا البحث إلى المطلبين التاليين :

- . المطلب الأول : فى الانتخاب بالقائمة .
- . المطلب الثانى : فى التمثيل النسبى .

المطلب الأول الانتخاب بالقائمة

أوضحت المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كيفية تنظيم المشرع لنظام الانتخاب بالقائمة الذى تم الأخذ به بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب ، فنصت على أن " يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويكون لكل حزب قائمة خاصة به ، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد ، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية ، ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعددا من الاحتياطيين مساويا له طبقا للجدول المرفق على أن يكون نصف المرشحين أصليا واحتياطيا على الأقل من العمال والفلاحين بحيث يراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائم المقدمة من الأحزاب بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس وهكذا بذات الترتيب .

وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بإكملها دون اجراء أى تعديل فيها .

وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه ، كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد فى غير الحالات المنصوص عليها فى المادة السادسة عشر من هذا القانون " .

والذى يتضح من المادة السابقة أن المشرع قد راعى بعض الضوابط فى معالجته لنظام الانتخاب بالقائمة الوارد فى القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

اشتراط الصفة الحزبية للقوائم :

ونعنى بالقوائم الحزبية تلك القوائم التى تصدر عن الأحزاب السياسية الرسمية والتى يتم اعدادها عن طريق قادة الأحزاب أو لجانها العليا .

ويترتب على تطلب الصفة الحزبية للقائمة استبعاد القوائم غير الحزبية . ومن ثم فلا يستطيع المرشحون اعداد قوائم من طرفهم تضم تكتلات شخصية يخوضون بمقتضاها المعركة الانتخابية على النحو السائد فى لبنان . كما لا يجوز أيضا أن تتضمن القائمة الصادرة عن الحزب أسماء لمرشحين لا ينتمون لذات الحزب صاحب القائمة والا فقدت صفتها الحزبية (١) .

وقد استتبع تطلب الصفة الحزبية للقائمة النص من جانب المشرع ، فى المادة السادسة فقرة أولى من القانون المشار إليه ،

(١) الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف المرجع السابق ، ص ٣١٨ ، ٣١٩ .

على اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح والوارد اسمه بها شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه .

حظر قيام التحالف بين الأحزاب واعداد قوائم مشتركة :

ويترتب على تطلب الصفة الحزبية للقوائم أنه لا يجوز لحزبين أو أكثر التحالف فيما بينها واعداد قائمة مشتركة يخوضون على أساسها المعركة الانتخابية (١) ، وذلك على النحو الذى كان سائدا فى فرنسا فى الفترة ما بين عام ١٩٥١ و عام ١٩٥٦ . إذ يجب أن " يكون لكل حزب قائمة خاصة به كما " لا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد " .

اعتماد الطابع المغلق للقوائم :

كما أعتمد المشرع نظام القوائم المغلقة لا نظام القوائم مع المزج ، ويكون على الناخب أن يعطى صوته لقائمة واحدة بكل ما فيها من أسماء دون إمكانية التعديل فيها حذفاً أو إضافة . فلا تستطيع ، كما هو الحال فى نظام القوائم مع المزج ، التنويع فى اختياره بحيث يختار عضوا من هذه القائمة وآخر من تلك ، فليس له سوى قبول القائمة بأكملها أو رفضها بأكملها .

ويلاحظ ان اعتماد المشرع لنموذج القائمة المغلقة فى انتخاب أعضاء مجلس الشعب يرجع إلى ضرورة احترام نسبة الخمسين فى المائة على الأقل من مقاعد المجلس من العمال والفلاحين ، وهى النسبة التى تطلبها المادة ٨٧ من الدستور . إذ يؤدى الأخذ بنظام القوائم مع المزج إلى الاخلال بهذه النسبة لما يتمتع به الناخبون من حرية فى تشكيل القوائم . (٢)

(١) الدكتور سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٦٤ . =

وهذا الحكم القانونى قد تضمنته على نحو صريح المادة الخامسة سالفة البيان بقولها " وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل عليها ، وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين لأكثر من قائمة ، كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد " .

لا تصويت بالتفضيل بين مرشحي القوائم :

ثم أن نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة ، الذى تبناه المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، يستبعد نظام التصويت مع التفضيل ، فلا يستطيع الناخب أن يعيد الترتيب الذى أعده قاده الحزب لمرشحيه فى القائمة . (١)

وقد هدف المشرع من حرمان الناخب من حق إعادة الترتيب الوارد بالقوائم تحقيق ذات الهدف من اعتماد نظام القوائم المغلقة ، وهو عدم الاخلال بنسبة العمال والفلاحين داخل مجلس الشعب . ولذلك أوجب المشرع على الأحزاب التزام ترتيب معين فى قيد اسماء المرشحين بالقوائم بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال والفلاحين أو بالعكس .

لا مكان للمستقلين للترشيح لعضوية مجلس الشعب :

ان نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ، بالشكل الذى ابان عنه المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، قد جعل سبيل الافراد

= الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيا : الدستور المصرى (دستور ١٩٧١)
١٩٨٧ ص ١١٥ .
(١) الدكتورة سعاد الشراوى - والدكتور عبد الله ناصف : المرجع السابق ، ص ٣٢٢ .

للترشيح لعضوية مجلس الشعب مرهونا بوجوب الانتماء إلى حزب
سياسى .

وهو ما يستفاد من نص المادة السادسة فقرة أولى والتي تطلبت
اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح المثبت بها اسمه
شرطاً حتمياً لقبول طلب ترشيحه . على هذا النحو يكون المشرع قد
أغلق باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب أمام كل فرد لا ينتمى لى
حزب سياسى من الأحزاب الرسمية فى الدولة . فإذا ما عن له الترشيح
فى يوم ما لعضوية المجلس كان عليه أن ينضم إلى حزب من الأحزاب
القائمة . (١)

لا مجال لاجراء انتخابات تكميلية :

لقد شاء المشرع ، فى تنظيمه لهذا النظام الانتخابى ، أن
لا يترك مجالاً لاجراء انتخابات تكميلية . فإذا استقال عضو من
اعضاء المجلس أو أسقطت عنه العضوية فلا يتم شغل مكانه بانتخاب
جديد ، بل يحل محله أحد الاعضاء الاصليين الذى لم يحل دوره فى
العضوية ، أو من الاحتياطيين إذا لم يوجد أعضاء أصليون .

وهذا التنظيم الجديد قد ضمنه المشرع المادة الثامنة عشرة من
القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ التى نصت على أنه " إذا خلا مكان
أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته حل محله أحد
الأعضاء الأصليين الذى لم يحل دوره فى العضوية نتيجة عدد
المقاعد التى حصلت عليها قائمته فى الانتخابات ، فإذا لم يوجد
أعضاء أصليون حل محل من أنتهت عضويته العضو الاحتياطى وفى

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص
٦٣٥ .
الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٦ .

الحالتين يكون حلول العضو بترتيب ورود اسمه فى القائمة التى انتخبت وبذات صفة سلفه " .

واعمالا لهذا التنظيم الجديد أوجب القانون فى المادة الخامسة منه " أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعدد من الاحتياطيين مساويا لـ طبقا للجدول المرفق ... " .

الغاء مبدأ الفوز بالتزكيه :

لم يأخذ المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بمبدأ الفوز بالتزكيه . فإذا ما وجدت فى دائرة معينة قائمة لحزب واحد نتيجة أحجام بقية الأحزاب عن التقدم بقوائمها فى تلك الدائرة ، أوجب القانون اجراء الانتخاب فى ميعاده ولا يعلن فوز تلك القائمة إلا إذا حصلت على ٢٠ ٪ من أصوات الناخبين بالدائرة .

وهذا التنظيم الجديد ، لحالة عدم تقدم أكثر من حزب للانتخاب ، قد نصت عليه المادة الخامسة عشرة من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بقولها " إذا لم تقدم فى الدائرة الانتخابية أكثر من قائمة حزبية أجرى الانتخاب فى ميعاده ويعلن انتخاب المرشحين الواردة اسماؤهم بالقائمة المقدمة مادامت قد حصلت على ٢٠٪ عشرون فى المائة من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة " .

ويلاحظ أن تطلب حصول القائمة الوحيدة على ٢٠٪ من أصوات الناخبين بالدائرة كان محلا لنقد فقهى ، إذ أن نسبة العشرين فى المائة المنصوص عليها نسبة عالية قد لا تتوافر فى بعض الحالات ، بل وفى أغلبها ، بسبب عزوف أغلبية الناخبين فى الدوائر عن الحضور إلى صناديق الاقتراع (١) .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ص ٣٤٧ .

ولذلك يرى البعض من الفقه الدستوري أنه كان من الأوفق الأخذ بقاعدة النجاح بالتزكية دون حاجة لاشتراط نسبة قليلة أو كثيرة من أصوات الناخبين على نحو ما يجرى عليه الحال فى كثير من البلاد ، وعلى ما جرى به الحال عندنا فى ظل دستور ١٩٢٣ حيث كان المرشح الوحيد فى الدائرة يعتبر ناجحاً بالتزكية بدون حاجة إلى اجراء الانتخابات (١) .

على أى حال فإن رفض المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لمبدأ الفوز بالتزكية واصراره على اجراء الانتخاب فى ميعاده ، فى حالة عدم وجود أكثر من قائمة ، قد مثل اتجاهاً لديه كان قد إستقر عليه ، إذ سبق أن رأينا رفض المشرع لمبدأ الفوز بالتزكية فى القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ (م١٦) ، وفى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (م١٨) وذلك قبل تعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

تخصيص عدد من المقاعد النيابية للنساء فى مجلس الشعب :
لقد أصر المشرع المصرى فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ على أن يحتفظ للمرأة بجزء من مقاعد المجلس كما فعل من قبل بمقتضى القانونين رقم ٢١ ، ٢٢ لسنة ١٩٧٩ المعدلين لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ . ولكنه كان فى هذه المرة أكثر سخاء فاحتجز للمرأة إحدى وثلاثين مقعداً بمجلس الشعب بدلاً من ثلاثين مقعداً .

هكذا نصت المادة الثالثة فقرة أ من القانون سالف الذكر بقولها " يتعين أن تتضمن كل قائمة فى الدوائر الأحدى والثلاثين المبينة

= الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق ، ص ٢٢٩ .
(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ٣٤٧ .

بالجدول المذكور عضوا من النساء بالاضافة إلى الاعضاء المقررين لها " .

المطلب الثانى انتخاب بالتمثيل النسبى

ويبدو أن المشرع ، كما شاء التجديد فى نظام الانتخاب بإعتماده نظام القوائم الحزبية بدلا من نظام الانتخاب الفردى فى شأن تشكيل مجلس الشعب ، شاء أيضا أن يجدد فى القواعد التى تتبع فى شأن توزيع المقاعد النيابية فإعتمد نظام التمثيل النسبى بدلا من نظام الأغلبية .

لقد شاء المشرع ، ولأول مرة فى نظمنا الانتخابية ، أن يحقق العدالة بين القوى والأحزاب السياسية المختلفة ، فجعل توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب وفقا لنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها قائمة كل حزب بالنسبة لمجموع الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها بقية القوائم الحزبية الأخرى . فاعتمد بذلك نظام التمثيل النسبى ورفض تطبيق نظام الأغلبية الذى يؤدى إلى غبن الأقليات السياسية واستئثار القائمة التى تفوز بأكثرية الأصوات بجميع المقاعد النيابية .

وفى هذا الشأن ذهبت المذكرة الايضاحية للقانون ، فى تفضيلها لنظام الانتخاب بالقوائم المقرون بالتمثيل النسبى وتفضيله على نظام الانتخاب الفردى ، إلى " أن هذا النظام ، نظام الانتخاب الفردى ، يؤدى إلى اهدار ما يقرب فى بعض الأحيان من ٤٩ ٪ من أصوات الناخبين فلا يقام لها وزن إذ يفوز من يحصل على ٥٠ ٪ زائد صوت من عدد أصوات الناخبين ومن يحصل على ما دون ذلك لا يفوز .

لذلك فضل الاقتراح بمشروع القانون المرافق لنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية وهذا النظام الذي فضلته جميع الأحزاب في مصر سواء حزب الأغلبية أو أحزاب المعارضة فيما قدموه من مذكرات وما في إزاء صحفهم على السنة كتابهم ومفكريهم " (١) .

وقد تضمنت المادة السابعة عشر من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ الأحكام الخاصة بالتمثيل النسبي ، فنصت على أن " ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقا لنظام القوائم الحزبية بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعده الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها ، وتعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات .

وعلى الجهة المختصة أن تلتزم في اعلان نتيجة الانتخاب بترتيب الاسماء طبقا لورودهم بقوائم الأحزاب مع مراعاة نسبة الخمسين في المائة المقررة للعمال والفلاحين في كل دائرة على حده ويلتزم الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات والتي يحق لها أن تمثل بإستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها وذلك عن كل دائرة ولا يمثل بالمجلس الحزب الذي لا تحصل قوائمه على ثمانية في المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التي أعطيت على مستوى الجمهورية

وسوف نعرض لما تضمنه النص السابق من أحكام تتعلق بمدى تمثيل الأحزاب السياسية بالمجلس ، وكيفية توزيع المقاعد بين

(١) راجع المذكرة الايضاحية للاقتراح بمشروع قانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب . الجريدة الرسمية في ١١ أغسطس ١٩٨٣ العدد ٣٢ .

الأحزاب ، وضمان تمثيل العمال والفلاحين نسبة ٥٠٪ من مقاعد المجلس .

اشتراط حصول الحزب السياسى على ٨٪ من أصوات الناخبين على مستوى الجمهورية للتمثيل بمجلس الشعب :

ان الحزب الذى لم تحصل قوائمه على ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية لا يمثل بالمجلس ، ولا يخصص له أى مقعد فيه بغض النظر عن نسبة الأصوات التى يكون قد حصل عليها فى بعض الدوائر (١) .

وقد جاء فى المذكرة الايضاحية للاقتراح بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، والتى أعدها مجلس الشورى ، بشأن الحكمة التى من أجلها تطلب (الاقتراح) بلوغ الحزب نسبة معينة على مستوى الجمهورية حتى يتمكن من التمثيل بالمجلس ما يلى : " ويستوجب المنطق السليم الا يمثل فى المجلس النيابى صاحب الحق فى اعداد القانون والرقابة على السلطة التنفيذية ، ألا الحزب الذى يكون له قاعدة جماهيرية ، أى يكون برنامجه ومبادئه مقبولة من نسبة معقولة من الجماهير ، ولهذا تشترط الدول التى تأخذ بهذا النظام حصول الحزب على نسبة معينة من عدد الأصوات الصحيحة للناخبين حتى يقبل تمثيله فى المجلس " (٢) .

(١) وكانت النسبة المقترحة فى المشروع والتى يجب أن يحصل عليها أى حزب للتمثيل بمجلس الشعب ١٠٪ من الأصوات الصحيحة على مستوى الجمهورية ولكنها خفضت إلى ٨٪ .

(٢) وقد أشارت المذكرة الايضاحية للقانون إلى بعض الدول التى تتبنى نظام الانتخاب بالأغلبية ويتطلب فيها ضرورة حصول الحزب على نسبة معينة فقالت أن " ألمانيا وهى تأخذ بنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية والفردى فى وقت واحد تشترط أن يحصل الحزب على ٥٪ من عدد أصوات الناخبين ... " .

أنظر المذكرة الايضاحية للقانون : النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس سنة ١٩٨٣ ، ص ٢١٠٠ .

ويتم تحديد الأحزاب التي لا يكون لها حق التمثيل بالمجلس عن طريق استخراج حاصل جمع الأصوات الصحيحة التي تم الأدلاء بها على مستوى الجمهورية ثم قسمة هذا العدد على ٨٪ فيكون الناتج ممثلاً لعدد الأصوات التي يجب أن يحصل عليها أي حزب سياسى للتمثيل بالمجلس .

ويتم تبعا لذلك استبعاد الأحزاب التي لم تحصل على هذا الرقم ، وهو ما يوازى ٨٪ من عدد الأصوات التي أعطيت على مستوى الجمهورية . على أنه يترتب على استبعاد هذه الأحزاب أن يؤول ما حصلت عليه من أصوات إلى الحزب الحاصل على أكبر عدد من الأصوات التي أدلى بها فى الانتخاب .

كيفية توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب المستوفاة لشرط الـ ٨٪ :

بعد استبعاد الأحزاب السياسية التي لم تحصل قوائمها على ٨٪ من مجموع عدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت على مستوى الجمهورية ، يتم توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب السياسية على أساس التمثيل النسبى .

فينال كل حزب من المقاعد بالمجلس بقدر ما ناله من أصوات صحيحة فى الدائرة . ويتم ذلك على أساس القاسم الانتخابى على النحو الذى سبق عرضه فى الباب الأول . أما بالنسبة لكيفية توزيع البقايا من المقاعد ، والتي لم يتم شغلها نتيجة الأصوات غير المستعملة ، فقد خص بها القانون الحزب الحاصل على أكبر عدد من الأصوات حيث قررت المادة السابعة عشر بأن " تعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات " .

وقد بررت المدكرة الايضاحية للقانون رقم ١ لسنة ٨٣ اعتماد المشرع لهذه القاعدة ، دون القواعد المتعارف عليها فى الأنظمة الانتخابية المختلفة كقاعدة أكبر البواقى أو أكبر المتوسطات ، بقولها " يلاحظ أنه فى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية قد تتبقى بعض المقاعد فى بعض الدوائر بعد اعطاء القوائم الحزبية التى نستحق التمثيل بمجلس الشعب المقاعد المناسبة لما حصلت عليه من أصوات الدائرة وقد تعددت أساليب التصرف فى تلك المقاعد المتبقية فاقتار الاقتراح بمشروع قانون أيسر تلك الوسائل تنفيذًا . وهو اعطاء المقاعد المتبقية المذكورة للقائمة الحاصلة على أكثر عدد من الأصوات وفى هذا اعتداد برأى أكثرية الناخبين الذين أجمعوا على انتخاب تلك القائمة التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات " . (١)

وتبعًا للقواعد السابقة والمستخلصة من النص السابق لو افترضنا أن هناك دائرة خصص لها عشرة مقاعد فى مجلس الشعب ، بها مائة ألف صوت ، وكان هناك خمس قوائم لأحزاب سياسية تتنافس على هذه المقاعد وحصلت قائمة الحزب الأول على ٥٥٠٠٠ صوتًا وقائمة الحزب الثانى على ١٦٠٠٠ صوتًا ، قائمة الحزب الثالث على ١٤٠٠٠ صوتًا ، قائمة الحزب الرابع على ٩٠٠٠ صوتًا ، قائمة الحزب الخامس على ٦٠٠٠ صوتًا . فإن توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب السياسية يتم بنسبة ما حصلت عليه قائمة كل حزب من عدد الأصوات الصحيحة بالدائرة بشرط أن تكون هذه الأحزاب قد استوفت شرط ٨٪ من أصوات الناخبين على مستوى الجمهورية ثم يتم استخراج القاسم الانتخابى بقسمة عدد الأصوات الصحيحة بالدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها . فيكون القاسم الانتخابى

$$١٠٠.٠٠٠ = ١٠ - ١٠.٠٠٠$$

(١) المدكرة الايضاحية للقانون . النشرة التشريعية . العدد الثامن . أغسطس ١٩٨٣ . ص ١٠١

وهذا القاسم الانتخابى يمثل الحد الأدنى للحصول على مقعد نيابى واحد ، وتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد بقدر ما تكون قد حصلت عليه من أضعاف هذا القاسم . ومن ثم تفوز قائمة الحزب الأول بخمسة مقاعد ويتبقى لها ٥٠٠٠ صوت غير مستعملة . وتفوز قائمة الحزب الثانى بمقعد واحد ويتبقى لها ٦٠٠٠ صوت غير مستعمل . وتفوز قائمة الحزب الثالث بمقعد واحد ويتبقى لها ٤٠٠٠ صوت غير مستعمل . بينما لا تفوز قائمتا الحزبين الرابع والخامس بأى مقعد لعدم حصول أى منهما على مجموع من الأصوات يعادل القاسم الانتخابى ويتم توزيع هذين المقعدين على الحزب الحاصل على أكبر الأصوات .

شغل المقعد المخصص للنساء من قائمة حزباأغلبية :

إذا كان المشرع قد أوجب أن تتضمن كل قائمة ، فى الدوائر الاحدى والثلاثين التى ابان عنها الجدول المرافق للقانون ، عضوا من النساء بالإضافة إلى الاعضاء المقررين لها ، فإنه لم يبين كيفية اختيار المرأة فى هذه الدوائر ، وتحديد ترتيها داخل القوائم الحزبية ، وذلك على خلاف ما أوجبه بشأن هذا الترتيب لكفالة النسبة المحددة لتمثيل العمال والفلاحين .

وتلانيا لهذا القصور التشريعى ، تدخل المشرع فعدل من نص المادة ٣٦ من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية فوضى بوجوب شغل المقعد المخصص للنساء فى كل دائرة من الدوائر الاحدى والثلاثين التى أشار إليها الجدول المرافق للقانون من قائمة الحزب الحاصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة . (١)

(١) الدكتورورة سعاد الشرقاوى ، والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ .

فإذا فاز ، مثلا ، أكبر الأحزاب فى احدى الدوائر السابقة بخمسة مقاعد وكانت المرشحة عن النساء تأتى فى ترتيب قائمة هذا الحزب برقم ٩ ، فإن الأربعة الأوائل من المرشحين يفوزون بالمقاعد الأربعة ويعطى المقعد الخامس - والذى كان من المفروض ان يفوز به المرشح الخامس فى الترتيب الأسمى - إلى المرأة مباشرة مع أنها قد جاءت فى ترتيب القائمة على نحو متأخر (١) .

تقييد نظام التمثيل النسبى بعدم الاخلال بنسبة تمثيل العمال والفلاحين بالمجلس :

ان اعتماد المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بإعمال قواعد التمثيل النسبى على النحو السالف تبيانه مشروط بعدم الاخلال بقاعدة الخمسين بالمائة التى تطلبها الدستور لتمثيل العمال والفلاحين بمجلس الشعب ، وبالتالي بمراعاة نفس النسبة فى كل دائرة على حدة .

وقد أبان المشرع عن كيفية مراعاة هذه النسبة فى المادة ١٧ فقرة ٣ من القانون سالف الذكر بأن " الزم " الحزب ، صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات التى يحق لها أن تمثل باستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها وذلك عن كل دائرة ... " .

وايضاحا لما سبق ، لو تصورنا أن حزبا ما قد فاز بثلاثة مقاعد ، وفاز حزب آخر بمقعد واحد فى الدائرة ، فإذا كان المرشحون الثلاثة الأول فى قائمة الحزب الأول مرتبين على النحو التالى : الأول فئات والثانى عمال والثالث فئات فإن استكمال نسبة الخمسين فى المائة تحتم أن يكون العضو الرابع عاملا أو فلاحا . فإذا تبين أن الحزب الذى فاز بمقعد واحد رتب مرشحيه على نحو يبدأ بمرشح من الفئات

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٨ .

ثم مرشح من العمال أو الفلاحين ، فإن المقعد الذى تفوز به قائمة هذا الحزب يخصص للعامل أو الفلاح ولو أن ترتيبه فى القائمة يحمل رقم ٢ لا رقم واحد ، مراعاة لتحقيق نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين (١) .

وعلى هذا النحو ، فإن قاعدة الالتزام بإعلان فوز مرشحى كل قائمة طبقاً لترتيب المرشحين داخل القوائم تكون قد اهدرت بالنسبة لقائمة الحزب الحاصلة على أقل عدد من الأصوات ، حيث سيتم فى المثال السابق إعلان فوز المرشح الثانى فى الترتيب ، لكونه عاملاً أو فلاحاً ، ويتم حرمان المرشح الأول ترتيباً فى هذه القائمة لكونه من الفئات ، وذلك مراعاة لاستكمال نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين التى نص عليها الدستور .

المبحث الثالث

تقدير نظام الانتخاب الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

إذا كان يحمد للمشرع اعتناقه ، فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، نظام التمثيل النسبى واستهدافه تحقيق العدالة بين مختلف الأحزاب السياسية ، فىكون لكل منها نصيب فى مقاعد المجلس النيابى بحسب قوتها الانتخابية ، أى بحسب ما نالته من أصوات ، فإن تنظيمه لاحكام هذا القانون قد شاب العديد من العيوب والمثالب ، فجاءت هذه الأحكام مخالفة لنصوص الدستور من ناحية ، ومتسمة بالقصور من حيث تنظيمها الفنى من ناحية أخرى . ولقد اتيح للقضاء الدستورى الفرصة ، وكذلك الفقه ، فى أن يقول كلمته فى شأن هذا القانون حيث حكم بعدم دستورية القانون المذكور بحكمه الصادر فى ١٦/٥/١٩٨٧ .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٨ .

على أنه يحسن قبل التعرض لتقدير أحكام هذا القانون ، ولقضاء المحكمة الدستورية سالف الذكر ، أن نعرض لموقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع هذا القانون من خلال المناقشات التى دارت فى اللجان الدستورية والتشريعية ابان دراسته .

وتوضيحا لما سبق سوف نقسم هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة :
المطلب الأول : فى موقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع القانون .
المطلب الثانى : فى مطالب أو عيوب احكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .
المطلب الثالث : فى موقف المحكمة الدستورية العليا من أحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

المطلب الأول موقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لانكاد نعلم عن قانون من القوانين الانتخابية شهد انقساماً فى الراى بين الأحزاب ، بشأن مولده ، قدر ما شهدته مشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . فبالقدر الذى هاجمت فيه أحزاب المعارضة الاقتراح الخاص بمشروع هذا القانون ، كان حزب الأغلبية أشد حرصاً على ضرورة اصداره وبأسرع ما يكون .

على أى حال فقد أسفرت المناقشات التى أجريت فى مجلس الشعب والشورى بشأن مناقشة الاقتراح بمشروع هذا القانون عن وجود اتجاهين : الأول : وتمثله أحزاب المعارضة ، ويرى عدم دستوريه ، والثانى : ويمثله حزب الأغلبية ويتمسك بدستوريته .

الاتجاه القائل بعدم دستورية مشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣
(أحزاب المعارضة) :

أبرزت المعارضة فى مناقشتها لمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة
١٩٨٣ ، والمعدل لأحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن
العضوية فى مجلس الشعب ، مخالفة المشروع لأحكام الدستور من
ناحيتين :

الأولى : مخالفة المشروع لنية واضع الدستور التى أنصرفت
إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردى لا نظام الانتخاب بالقائمة .

فذهبت أحزاب المعارضة إلى أن هذا المشروع قد جاء مخالفا لنص
المادة ٨٧ من الدستور التى تقضى بأن يكون انتخاب أعضاء مجلس
الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام . فالمشرع الدستورى
عندما ذكر أن الانتخاب يتم بطريق مباشر قد عنى الانتخاب الفردى
المباشر لا الانتخاب بالقوائم ، ذلك أن الانتخاب المباشر السرى
لا يمكن له أن يتسع ليشمل معا الانتخاب الفردى والانتخاب بالقوائم

ان الانتخاب السرى العام يعنى أن هناك علاقة مباشرة بين
الناخبين ونوابهم فى مجلس الشعب ، وهذه العلاقة المباشرة تعطى
للناخبين فرصة اختيار ممثلهم الشرعى من بين المرشحين فى
الدائرة ليتكلم بلسانهم . فالانتخاب المباشر ، إذن ، يتجه إلى
الشخص المنتخب مباشرة ، على عكس الانتخاب بالقوائم الذى يتجه
إلى الأحزاب والمفاضلة بين برامجها .

وقد أيدت المعارضة رأيها السابق بأن المشرع - سواء الدستورى
أو العادى - لم يكن فى ذهنه اثناء وضع الدستور أو أبان وضع

القوانين العادية سوى الانتخاب المردي المباشر وحده فلم ترد أية إشارة إلى نظام الانتخاب بالقائمة لا أثناء وضع قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، ولا أثناء وضع قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته المتكررة ، الأمر الذي يدل على أن المشرع لم يكن يجول بخاطره أبدا فكرة اعتماد نظام القوائم . ومن ثم أنتهت المعارضة إلى أن الأخذ بنظام القوائم في هذا المشروع يصطدم مع الدستور نصا وروحا .

الثانية : مخالفة المشروع لصريح نص المادة ٦٢ من الدستور :
والحجة الثانية التي تمسكت بها المعارضة تكمن في مخالفة المشروع لصريح نص المادة ٦٢ من الدستور التي تعطي للمواطن حق الترشيح .

ولما كان الانتخاب بالقائمة الحزبية ، بالشكل الذي أعتنقه المشروع ، يمنع المرشحين المستقلين من الترشيح ، ولما كان المستقل مواطنا لا يجوز حرمانه من حق الترشيح ، فإن النص على الانتخاب بالقائمة يكون أمرا غير دستوري .

الاتجاه القائل بدستورية مشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣
(حزب الأغلبية) :

على أن تمسك زعماء المعارضة بمخالفة أحكام المشروع للدستور لم يشفى غليلا لدى ممثلي حزب الأغلبية، أي الحزب الحاكم ، في مجلسي الشعب والشورى الذي أنهى إلى تقرير دستورية مشروع القانون . وهو ما يتضح من التقارير التي أعدتها لجنتا الشؤون الدستورية والتشريعية بكلا المجلسين (١) ومن المذكرة الايضاحية

(١) أنظر مضبطه مجلس الشعب الجلسة ٨٥ في ٢٠ يوليو ١٩٨٣ طبعة مؤقتة ص ٧٤ وأنظر الإشارة إليها الدكتور سعاد الشرقاوي ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨ .

التي أعدها مجلس الشورى بشأن هذا المشروع والتي جاء فيها " ولا يتعارض نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية مع أحكام الدستور فى شئ ، إذ أن كل ما أستوجبته المادة ٨٧ منه أن يكون الانتخاب مباشرا وسريا .

ولا جدال فى أن الانتخاب بالقوائم الحزبية بالأغلبية النسبية هو انتخاب مباشر يتولى الناخب بنفسه اختيار قائمة أحد الأحزاب المتقدمة للانتخاب والمتضمنة أسماء المرشحين عن ذلك الحزب كما أن الانتخاب يكون سريا وفقا لما يقضى به القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وتعليمات وزارة الداخلية .

قد يقال أن الانتخاب بنظام القوائم الحزبية فيه اخلاص بحكم المادة ٦٢ من الدستور التي تقضى بأن " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى " .

وهذا القول مردود عليه بأن حق المواطن فى الانتخاب والترشيح جعله الدستور وفقا لأحكام القانون ، فإذا جاء القانون ووضع الضوابط التي تنظم مباشرة المواطن لهذا الحق لا يكون مخالفا للدستور ولذلك لم يقل أحد أن القانون عندما اشترط فى المرشح أن يجيد القراءة والكتابة مثلا قد خالف الدستور .

بل ان اشتراط أن يكون الترشيح عن طريق حزب من الأحزاب السياسية إنما هو اعمال لحكم الفقرة الأولى من المادة الخمسة من الدستور التي تقضى " يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب " مما يستوجب بالضرورة أن تكون ممارسة العمل السياسى من خلال الأحزاب السياسية .

كما أن كثيرا من الدول ليس فيها من يطلق عليه مستقل فى مجال مبدأ العمل السياسى ، إذ أن المستقل دائما مجهول الهوية السياسية فلا يلتزم بمبدأ معين ، ولا يكون رأيه فى نطاق اطار فكري محدد بل أن هذا الرأى يتغير من موضوع إلى موضوع .

وليس فى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية حظر على المستقلين من مباشرة حقهم السياسى إذ من حقه أن ينضم إلى الحزب الذى يرى أن مبادئه وأهدافه أقرب إلى ما يعتنقه من فكر أو أن يتجمع عدد من المستقلين ويضعوا لهم برنامجا آخر مختلف عن برامج الأحزاب القائمة ويتقدموا إلى لجنة الأحزاب لانشاء حزب لهم وفقا لأحكام قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته (١) .

وإذا جاز لنا أن نبدى رأيا بشأن الخلاف بين أحزاب المعارضة وحزب الأغلبية فإننا نتفق مع حزب المعارضة فى عدم دستورية أحكام المشروع لمعارضته الصريحة لنص المادة ٦٢ من الدستور ، لكننا مع ذلك لا نتفق معهم فيما ذهبوا إليه من أن الانتخاب المباشر مرصود فقط للانتخاب الفردى . فالحقيقة أن الانتخاب المباشر يمكن أن يكون فرديا كما يمكن أن يكون بالقائمة . فهو يتحقق فى كلا النظامين حال استطاعة الناخب اختيار نائبه مباشرة ودون وسيط. ويبدو أن زعماء المعارضة قد تصوروا أن الانتخاب

(١) النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس ١٩٨٣ ص ٢٠٩٩ ، ص ٢١٠٠ .

بالقائمة انتخاب غير مباشر ، أى على درجتين ، باعتبار أن الحزب هو الذى يعد قائمة المرشحين ، ثم يقوم الناخبون بعملية الاختيار بين هذه القوائم ، فكان الانتخاب حينئذ يجرى على درجتين ، وهو تصور غير سليم (١) . ولا يتفق مع مدلول نظام الانتخاب غير المباشر كما هو مألوف فى الفقه الدستورى (٢) .

المطلب الثانى مثالب أو عيوب النظام الانتخابى للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

لقد كان طبيعيا أن يجد فقه القانون الدستورى نفسه مدفوعا إلى دراسة هذا القانون والتعليق على أحكامه محاولا كشف النقاب عن أوجه مخالفته لأحكام الدستور .

ولم يقف الفقه فى تحليله لأحكام هذا القانون عند حد تبيان مدى اتفاق أحكامه مع الدستور القائم ، بل عمل جاهدا على تبيان أوجه القصور الفنية التى اعترت تنظيم المشرع لأحكام الانتخاب التى تضمنها هذا القانون إذا ما قورنت بالأحكام التى أعمدها مشروعو الدول التى اعتمدت نظام الانتخاب بالقوائم .

وسوف نعرض لأوجه العيوب الدستورية والفنية التى شابته أحكام هذا القانون فى فرعين متتالين .

(١) أنظر فى ذلك الدكتورة سعاد الشراوى والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ وما بعدها .
(٢) وقد تمكن أنصار الحزب الوطنى من الرد على الحجة التى تمسكت بها المعارضة فى هذا الشأن بسهولة ويسر لمخالفتها للمفهوم الفنى لمدلول الانتخاب المباشر وغير المباشر .

ير منهم الانضمام إلى أى حزب سياسى وممارسته لحقه فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وأعطى حق الترشيح لسواهم من المواطنين المنتمين لهذه الأحزاب . فالقانون قد أقام ، اذن ، تفرقة ، لا يقرها الدستور بل ويتنكر لها لمخالفتها لمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين (١) .

ومن ناحية أخرى ، ان القانون وقد تطلب - بمقتضى المادة الثالثة فقرة أ - تخصيص نسبة معينة من المقاعد النيابية للمرأة فى الاحدى والثلاثين دائرة الميمنة بالجدول المرافق له بالإضافة إلى الاعضاء المقررين لها ، قد ميز بين المواطنين على أساس الجنس (٢) ، وهو ما يتنافى مع تقرير الدستور لمبدأ المساواة الوارد فى المادة ٤٠ سالفه الذكر كما يتنافى مع مبدأ تكافؤ الفرص . إذ الأصل أنه ينبغى أن تجرى الانتخابات بين المرشحين ، رجلا كان أو امرأة ، وأشترط تخصيص نسبة من المقاعد للنساء دون الرجال فيه مساس بحق المرشح الذى كان يمكن أن يفوز لو لم تخصص هذه المقاعد للنساء .

مخالفة القانون لمبدأ حرية الرأى والتعبير عنه المنصوص عليه فى المادة ٤٧ من الدستور :

كفل الدستور حرية الرأى للمواطنين وحرية التعبير عنه ، فنص فى المادة ٤٧ على أن حرية الرأى مكفولة ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير ، فى حدود القانون ، والنقد الذاتى والنقد البناء ضمانا لسلامة البناء الوطنى .^٤

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ٦٣٦ ، الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٦٩٨ .
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ٣٠٨ ومابعدها .
الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٧

والقانون الانتخابى رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد جاء مخالفا للمادة الدستورية السابقة حين تطلب ضرورة انتماء المواطنين ، الذين يرغبون فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، لأحد الأحزاب السياسية . ومؤدى ذلك اجبار الفرد ، إذا ما أراد الترشيح لعضوية المجلس النيابى ، على اعتناق فكر حزبى معين ، وهذا ما يتنافى مع حرية الرأى والاعتقاد التى كفلها الدستور صراحة فى المادة ٤٧ منه

تجاهل القانون لحق المواطن فى الترشيح المنصوص عليه فى المادة ٦٢ من الدستور :

لما كانت المادة ٦٢ من الدستور قد نصت على أن " للمواطن حق الانتخاب وحق الترشيح وأبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى " فإنه بذلك يكون قد كفل للمواطن حق الانتخاب وحق الترشيح فلا يجوز، من ثم، لقانون يصدر عن البرلمان أن يصادر تلك الحقوق ، فيمنع المواطن من ممارستها وإلا كان هذا القانون غير دستورى.

ولما كان القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين للأحزاب السياسية، وهو ما يتضح من المادتين الخامسة مكررا والمادة السابعة عشرة فقرة أ اللتين أوجبتا أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق القوائم الحزبية ، ومن المادة السادسة فقرة أ التى جعلت تقديم صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح والمثبت بها ادراجه فيها شرطا لازما لقبول طلب الترشيح شرطا لازما، فإنه بذلك يكون قد منع المستقلين من ممارسة حقهم فى الترشيح دون مقتضى، ويكون القانون بذلك

قد خالف صريح نص المادة ٦٢ من الدستور (١) ، وجاء معطلا لحق دستوري .

على هذا النحو انتهى الفقه الدستوري - وشايعه فى ذلك المشتغلون بالعمل السياسى - إلى عدم دستورية القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لمخالفته أحكام الدستور .

الفرع الثانى أوجه العيوب الفنية لأحكام القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

ان الدستور ، حينما يحيل إلى قانون الانتخاب فى شأن تحديد النظام الانتخابى وطريقة اجرائه والأحكام التى تنظمه ، يكون قد فوض المشرع العادى فيما أحال إليه من أمور بشرط أن لا يأتى التنظيم الذى يضعه ذلك المشرع مخالفا لمبدأ أو أصل دستوري ، والا يتضمن هذا التنظيم مصادرة لحرية أو لحق من الحريات أو الحقوق الدستورية أو حتى النيل منها .

والمشرع حين يضع هذا التنظيم بما يتضمنه من قيود وضوابط يكون له سلطة الملائمة والتقدير ، فلا يخضع فى مباشرتها لرقابة الدستورية طالما أنه لم يخالف حكما من أحكام الدستور ، أو ينال من حق يكفله الدستور للمواطنين .

وفى رأينا أنه يعد من قبيل الأحكام والضوابط التى أوردها المشرع فى قانون الانتخاب ، والتى تدخل فى نطاق سلطته فى الملائمة والتقدير دون أن تكون محلا لاجراء رقابة الدستورية ، مبدأ

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٦

اعتماد نظام القائمة المغلقة ، وقيد الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب ، وقاعدة الحاق المقاعد المتبقية بالحزب الحاصل على أكثر الأصوات وغيرها من القواعد المشابهة التى عملت على محاباة حزب الأغلبية والتقليل من فرص الاقليات السياسية، أى احزاب المعارضة .

ونرى أن هذه الأحكام ، وأن كانت لا تشوب النظام الانتخابى من وجهة النظر الدستورية ، وبالتالي تنجو من الرقابة الدستورية ، قد جاءت معيبة إلى حد كبير من الناحية الفنية . فكانت محل نقد مرير من الفقه ولهجوم شديد من جانب المشتغلين بالسياسة .

الشكل المغلق للقوائم يقلل من ديمقراطية النظام :
يؤدى نظام القوائم المغلقة ، كما سبق ورأينا، إلى اهدار حرية الناخبين فى اختيار ممثليهم ، إذ يكون على الناخب اختيار احدى القوائم بكل ما تضمنتها من اسماء دون أن يكون له امكانية التعديل فيها اضافة أو حذفاً (١)

واختيار المشرع لهذا النوع من القوائم يؤدى ، من الناحية العملية ، إلى أن تكون سلطة الاختيار الحقيقية بيد قادة الأحزاب، التى تقوم باعداد القوائم، لا بيد الناخبين.

فحرية هؤلاء الآخرين محدودة حيث لا يستطيعون تنويع اختيارهم، فكل ما لهم هو إما قبول القائمة باكملها أو رفضها باكملها (٢) .

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ،

ص ٦٣٦ ،
(٢) الدكتور مصطفى أبوزيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٦ .

وإذ عاب الفقه الدستوري على نظام الانتخاب الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، فقد رحب أغلييته بالأخذ بنظام القوائم مع المزج .

فيقول الدكتور محسن خليل " وكم كان من الأوفق أن يأخذ المشرع بنظام المزج بين القوائم حتى تتحقق حرية الناخب فى اختيار أشخاص المرشحين من بين جميع أسماء كافة القوائم الانتخابية المعروضة فى الدائرة، ويشكل هو بإرادته واختياره قائمة من عنده من بين هذه الاسماء طبقا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة الانتخابية" (١).

وبعد أن أخذت الدكتور سعاد الشرقاوى على نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة تقليل حرية الناخبين وتقليل ديمقراطية النظام استطردهت قائلة " ان نظام المزج بين القوائم يعتبر أحد العناصر الأساسية لحق الناخبين الطبيعى فى اختيار ممثليهم إذ يكون نظام الانتخاب بالقائمة ديمقراطيا عندما يستطيع الناخب أن يمزج بين القوائم المرشحة فى الدائرة ليكون قائمة من اختياره " (٢) .

وفى رأينا أنه إذا كان نظام القوائم المغلقة ، الذى اعتنقه المشرع ، يؤدى إلى اهدار حرية الناخبين ، فإن الذى يبرر اعتماده من جانب المشرع هو ضرورة الالتزام بقيد الـ ٥٠٪ من العمال والفلاحين الواردة بنص المادة ٨٧ من الدستور . وطالما أن المشرع الدستوري قد ظل متمسكا بهذا القيد فما كان بوسع ، وقد اختار نظام القوائم ، إلا أن يأخذ بالشكل المغلق لها رغم مثالبه.

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستوري المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٣٦

(٢) الدكتور سعاد الشرقاوى ، والدكتور عبد الله ناصف . المرجع السابق ، ص ٣٢٢ ، ٣٢٣ .

فيد الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب شرط شديد القسوة على أحزاب المعارضة :

رأينا كيف تطلب المشرع فى الفقرة الأخيرة من المادة السابعة عشرة ضرورة حصول أى حزب سياسى للتمثيل بالمجالس على نسبة من الأصوات تبلغ ٨% من عدد الأصوات الصحيحة اللى أعطيت على مستوى الجمهورية .

ومعنى ذلك أن الحزب الذى لم يحصل على هذه النسبة من الأصوات لا يمثل على الإطلاق بالمجلس ، وذلك بغض النظر عن فوزه فى بعض الدوائر ببعض المقاعد.

ان شرط الحصول على ٨% من مجموع الأصوات التى أعطيت صحيحة على مستوى الجمهورية لتمثيل الأحزاب بالمجالس النيابية يعد شرطاً شديد القسوة بالنسبة للأحزاب الناشئة ، ويؤدى إلى الابتعاد عن تمثيل الاتجاهات السياسية فى المجالس النيابية رغم ما قد يكون لهذه الاتجاهات من انصار لدى هيئة الناخبين . وغالباً ما يتصور عدم حصول العديد من الأحزاب النامية .

ويتضح الشذوذ فى تطلب شرط الـ ٨% فى المثال التالى : لو تصورنا أن هناك عشرة أحزاب معارضة حصل كل منها على ٧.٩% من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية، فإن هذه الأحزاب جميعها لن تحصل على مقعد نيابى واحد فى المجلس النيابى ، وأن الحزب الحائز على ٢١% من الأصوات يفوز بجميع مقاعد المجلس . وفى هذا الفرض نجد أن ٧.٩% من أصوات هيئة الناخبين قد أهدرت وهى نتيجة غاية فى الشذوذ والغرابة ، إذ يتجاهل هذا الشرط مبدأ التمثيل النسبى وحكمة تقريره من وجوب تمثيل جميع الاتجاهات والاقليات السياسية داخل المجلس (١) .

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد : الدستورى المصرى ، ص ٢٤٩ .

على أى حال فإن اشتراط حصول الحزب السياسى على ٨٪ كحد أدنى من الأصوات على مستوى الجمهورية للتمثيل فى المجلس يؤدى إلى الاضرار بالأحزاب الصغيرة ، ويباعد بينها وبين الوصول إلى مقاعد المجلس . وهو ما تحقق فعلا فى انتخابات مجلس الشعب ، التى أجريت عام ١٩٨٤ ، فلم يمثل بالمجلس من الأحزاب السياسية سوى حزبان هما : الحزب الوطنى لحصوله على ما يقرب من ٧٣٪ من عدد الأصوات الصحيحة على مستوى الجمهورية ، وحزب الوفد لحصوله على ما يقرب من ٥٠٪ من الأصوات على مستوى الجمهورية . أما بقية الأحزاب فلم تمثل بهذا المجلس لعدم حصول أى منها على نسبة الثمانية فى المائة من الأصوات .

هكذا عمل قيد الـ ٨٪ إلى إيقاع الغبن والظلم بالأحزاب النامية الصغيرة ، فحرمت من التمثيل بالمجلس لعدم حصولها على النسبة التى تطلبها المشرع الأمر الذى يتعارض مع جوهر وطبيعة نظام التمثيل النسبى الذى يعمل على تمثيل جميع الأحزاب السياسية ، كل بقدر قوتها الانتخابية ، أى بحسب ما نالته من أصوات (١) . ولقسوة شرط الـ ٨٪ لتمثيل الأحزاب السياسية بالمجلس ، انقسم الفقه الدستورى بين مطالب بتخفيض هذه النسبة وبين مطالب بالغائها تماما ، حتى يتفق النظام الانتخابى لقانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ مع طبيعة وجوهر نظام التمثيل النسبى .

فيشير الدكتور مصطفى أبو زيد إلى أنه " إذا كان المشرع المصرى، ونحن فى بداية الحياة الحزبية ، يكره للأحزاب أن تقوم أو تتعدد فإن أقصى ما يمكن أن يفعله هو أن يأخذ بما أستقر عليه الوضع فى المانيا الغربية ، فيشترط فى الحزب - لكى يمثل

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٤٩

بنسبة ما حصل عليه من أصوات - أن يكون له ٥% من الأصوات الصحيحة للناخبين على مستوى الجمهورية أو أن تكون الأصوات التي حصلت عليها قوائمه من شأنها أن تجعل له ثلاثة مقاعد فى أى محافظة (لو افترضنا أن نسبة الخمسة فى المائة غير موجودة) . (١)

ويرى الدكتور محسن خليل أنه كان الأولى بالمشروع عدم اشتراط أية نسبة معينة على مستوى الجمهورية للتمثيل النيابى (٢) والاكتفاء بتوزيع المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية طبقا لنسبة عدد الأصوات التى تحصل عليها قائمة كل حزب، ويكون بذلك قد حققنا الهدف من نظام التمثيل النسبى (٣) .

ونحن نرى أن نسبة الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب كانت نسبة مغالى فيها إلى حد كبير ، فى الوقت الذى كانت فيه الأحزاب السياسية عندنا فى دور التكوين والنمو ، وفى الوقت الذى فتح فيه النظام السياسى عندنا أبوابه للأحزاب السياسية وشجعها على دخول الساحة السياسية . وقد يقول قائل إن شرط الثمانية فى المائة يعمل على الحد من كثرة الأحزاب السياسية داخل مجلس الشعب ، وما يترتب على تلك الكثرة من أضرار فى العمل البرلمانى. ولكن هذا القول مردود عليه بأن الأحزاب السياسية عندنا فى مصر لم تبلغ بعد من الكثرة التى نقابلها فى الدول الأخرى.

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد : الدستور المصرى ، ص ٣٤٩ .
(٢) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ج ٢ ، ١٩٨٨ ، ص ٦٤٩ .
(٣) الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق ، ١٩٨٥ ، ص ٣٠١ حيث يرى أن هذا الشرط جدير بإعادة النظر فيه بل وبالغائه.

انها قليلة العدد لا تبلغ الستة ، وكان الأولى بالمشروع أن يعمل على تشجيعها والسماح لها بدخول حلبة الحياة السياسية ويعمل على تمثيلها داخل المجلس ان كنا نريد حياة أكثر ديمقراطية فلا نتطلب أية نسبة للتمثيل بالمجلس على مستوى الجمهورية .

وإذا كانت المذكرة الايضاحية للقانون قد هدفت بتبويرها لمشروط الثمانية فى المائة على مستوى الجمهورية لتمثيل الأحزاب السياسية، إلى استبعاد الأحزاب التى لا يكون لها قاعدة جماهيرية ، فإنه يكفى لتحقيق ذلك فى رأينا مجرد حصول الحزب فى بعض الدوائر على رقم القاسم الانتخابى الذى يمثل الحد الأدنى اللازم توفره لشغل مقعد النيابة - فيمثل بقدر حصوله على عدد المرات منه.

اضافة المقاعد المتبقية بعد التوزيع الأولى للحزب الحاصل على أكثر الأصوات يتضمن محاباة لحزب الأغلبية :

لقد أراد المشروع فى النظام الانتخابى الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أن يحابى الأحزاب القوية، وهى تنحصر عندنا فى حزب واحد هو الحزب الوطنى حزب الحكومة، فنص فى المادة السابعة عشرة من هذا القانون على أن " تعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات".

ان المشروع المصرى قد تجاهل، بإعتماده هذه القاعدة التحكيمية (اعطاء جميع المقاعد المتبقية بعد التوزيع الأولى للحزب الحاصل على أكبر الأصوات) ، ما تتبعه الدول، العريقة فى تطبيق نظام القوائم، من قواعد حسابية تطبق فى شأن توزيع القواعد المتبقية، مثل قاعدة أكبر البقايا أو أكبر المتوسطات ، أنه رفض الاستعانة بخبرة الدول المجربة فى هذا المجال ومال إلى محاباة حزب الأغلبية

فشوه النظام الانتخابى باكملة لابتعاده عن تحقيق العدالة لمجهر نظام التمثيل النسبى .

وكنا نود لو أن المشرع عندنا قد أخذ بقاعدة أكبر البقايا التى يتم على أساسها توزيع البقايا من المقاعد على قوائم الأحزاب التى يكون لديها أكبر باق من الأصوات غير المستعملة. فهذه القاعدة تمنح فرصا كبيرة للأحزاب الصغيرة للتمثيل بالمجلس والفوز ببعض المقاعد وكم كان جديرا بالمشرع أن يعمل على رعاية الأحزاب الصغيرة وتشجيعها بدلا من محاباة حزب الأغلبية بإعطائه جميع المقاعد المتبقية وفقا لهذه القاعدة التحكيمية ونحن لانتفق مع ما ذهب إليه المذكرة الايضاحية لهذا القانون فى تبريرها لهذه القاعدة التحكيمية " بأن المشروع قد اختار أيسر تلك الوسائل تنفيذاً " . بل نعيب عليها تجاهلها للقواعد الفينية المتعارف عليها فى جميع الأنظمة التى اتبعت نظام الانتخاب بالقوائم (١) . فالأمر لا يجب أن ينظر إليه من زاوية أيسر أو أصعب القواعد بشأن توزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب بقدر ما يجب اختيار القاعدة التى تحقق الهدف من اعتناق نظام التمثيل النسبى وهو تحقيق العدالة (٢) .

(١) وقد طالبت أحزاب المعارضة أثناء مناقشتها الاقتراح بمشروع القانون العدول عن القاعدة السابقة والأخذ بقاعدة أكبر البقايا ورأت أن حرمان الأقلية من الأصوات التى حصلت عليها ومنحها لحزب الأغلبية أمر لا يجد ما يبرره . كما طالب أعضاء الحزب الوطنى بتطبيق قاعدة أكبر البقايا ، وتم فعلا تعديل الاقتراح وفقا لقاعدة أكبر البقايا إلا أن هذا الاقتراح قد رفض من جانب الأغلبية وصدر النصر النهائى بالصفة التى جاء بها نص المادة السابعة عشر من القانون .

مضبطة مجلس الشعب، الجلسة ٨٦ فى ١٩٨٣/٧/٢٠ طبعة مؤقتة ص ٢١ . أشار إليها الدكتورة سعاد الشرقاوى . المرجع السابق ، ص ٣٣٩ .

(٢) راجع بشأن النقد الموجه إلى قاعدة منح البقايا من المقاعد لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات .

لقاء عبء استكمال نسبة العمال والفلاحين على عاتق الأحزاب الصغيرة يؤدي إلى ارهاقها،

لم يقف المشرع فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ عند ح محاباة حزب الأغلبية بتقريره ترحيل الأصوات التى حصلت عليها الأحزاب التى لم تحصل على نسبة الثمانية فى المائة على مستوى الجمهورية إلى قوائم الحزب الذى حصل على أكثر الأصوات وتعزيزه بمنح الأصوات المتبقية بعد اجراء التوزيع الأولى لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات، وهو حزب الأغلبية، بل أراد أيضا أن يرهق كاهل الأحزاب الصغيرة التى تم تمثيلها بالمجلس (١) فنصر فى المادة السابعة عشرة على أن " يلتزم الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات والتى لها أن تمثل بإستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها وذلك عن كل دائرة على حده".

وكان من الواجب لقاء هذا العبء على عاتق الأحزاب الكبيرة والحاصلة على أكبر الأصوات .

الدكتور مصطفى عفيفى : المرجع السابق . ص ٢٨٣ والدكتورة سعاد الشرقاوى والدكتور عبد الله ناصف . المرجع السابق . ص ٢٣٨ . الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى . ١٩٨٨ . ص ٦٥٠ .
(١) الدكتورة سعاد الشرقاوى ، والدكتور عبد الله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ ، الدكتور مصطفى عفيفى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٣ .

المطلب الثالث

موقف المحكمة الدستورية العليا من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

المحكمة تقضى بعدم الدستورية :

بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٨٤ أودع الأستاذ أحمد كمال حسن خالد طعنا أمام المحكمة الدستورية العليا طالبا الحكم بعدم دستورية القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب، والمعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣، والفقرة الخامسة من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٤ (١) .

وقد دفعت الحكومة أمام المحكمة الدستورية العليا بعدم اختصاصها بنظر الدعوى تأسيسا على أن العدول عن نظام الانتخاب الفردى إلى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بموجب القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المطعون عليه والمعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب هو من المسائل السياسية إذ يتصل

(١) وتتحصل الوقائع فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٣٦٠٨ لسنة ٣٨ قضائية أما محكمة القضاء الإدارى طالبا الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨٤ بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب ، وقرار وزير الداخلية رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٨٤ بفتح باب الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وقرار مدير أمن القاهرة فى ١٤/٤/١٩٨٤ برفض قبول أوراق ترشيحه لعضوية مجلس الشعب . والحكم فى الموضوع أصليا بإلغاء القرارات الثلاثة المطعون عليها لبطانها واحتياطيا بوقف القرار الصادر بقبول التوهم للمرشحين وبإجراء الانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية طبقا للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ولما قضت محكمة القضاء الإدارى بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الطعن فى قرار رئيس الجمهورية ورفض طلب وقف تنفيذ القرارات الأخرى ، بحكمها الصادر بتاريخ ٨ مايو ١٩٨٤ ، طعن المدعى على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم ١٩٣٩ لسنة ٣٠ قضائية ودفع بعدم دستورية القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . فرخصت له المحكمة فى رفع دعواه بعدم الدستورية .

بالنظام السياسي الداخلي الذي أصبح بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ يقوم على أساس تعدد الأحزاب ومن ثم ينأى هذا العدول عن رقابة المحكمة الدستورية العليا ويخرج عن اختصاصها .

وقد ردت المحكمة على هذا الدفع بقولها " وحيث أن هذا الدفع مردود بأن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب وقد صدر فى شأن يتعلق بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وهو الحق الذى عنى الدستور بالنص عليه وعلى كفالتة والذى لاينبغى على سلطة التشريع الا تنال منه والا وقع عملها مخالفا للدستور فإن القانون المذكور لا يكون قد تناول مسائل سياسية تنأى عن الرقابة الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة ، ويكون الدفع المبدى منها بعدم اختصاص المحكمة قائما على غير أساس متعينا رفضه ."

وبعد أن قررت المحكمة عدم قبول الدعوى بالنسبة للطعن على الفقرة الخامسة من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ لعدم تحقق اتصال المحكمة بهذا الشق من الطلبات اتصالا مطابقا للأوضاع المقررة قانونا وكذلك عدم قبولها بالنسبة للطعن على بعض مواد القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (المادة الثالثة ، والتاسعة ، والخامسة عشرة ، والسادسة عشرة ، والثامنة عشرة) لانتفاء المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن، انتهت المحكمة إلى قبول الدعوى بالنسبة للمواد الخامسة مكررا والسادسة فقرة أ والسابعة عشرة فقرة أ حيث تضمنت أحكام هذه المواد استيفاء شرط المصلحة للطاعن وأنتهت المحكمة فى جلستها العلنية المنعقدة فى يوم ١٦ مايو ١٩٨٧ إلى قبول الطعن وفى الموضوع الحكم بعدم دستورية المواد السابقة .

وحيث أن مما ينعاه الطاعن على المواد الخامسة مكرر والسادسة
فقرة (أ) والسابعة عشر " فقرة أ " من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢
المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، إنها قصرت حق الترشيح
لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية فإنها
تكون قد حرمت طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين إلى الأحزاب
من حق كفله لهم الدستور فى المادة ٦٢ منه وأخلت بمبدأى تكافؤ
الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى المادتين ٨ و ٤٠ من الدستور

وحيث أن المادة ٦٢ من الدستور التى وردت فى الباب الثالث
منه الخاص بالخريات والحقوق والواجبات العامة تنص على أن "
للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء وفقا
لأحكام القانون ومُساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى " ومؤدى ذلك أن
الحقوق السياسية المنصوص عليها فى هذه المادة ، ومن بينها حق
الترشيح الذى عنى الدستور بالنص عليه صراحة مع حقى الانتخاب
وإبداء الرأى فى الاستفتاء ، اعتبرها الدستور من الحقوق العامة
التى حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها ، لضمان
اسهامهم فى اختيار قياداتهم وممثلهم فى ادارة دفة الحكم ورعاية
مصالح الجماعة ، ولم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن فى
ممارسة تلك الحقوق وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته فى الحياة
العامة عن طريق ممارسته لها واجبا وطنيا يتعين القيام به فى أكثر
مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية ، ومن ثم فإن
القواعد التى يتولى المشرع وضعها تنظيما لهذه الحقوق يتعين ألا
تؤدى إلى مصادرتها أو الانتقاص منها ، وأن لا تتخل القيود التى
يضعها المشرع فى مجال هذا التنظيم بمبدأى تكافؤ الفرص
والمساواة لدى القانون اللذين تضمنهما الدستور بما نص عليه فى
المادة ٨ من أن " تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين " وفى
المادة ٤٠ من أن " المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى

الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " .

وحيث أنه لما كان مؤدى المواد الخامسة مكررا والسادسة " فقرة ١ " والسابعة عشرة " فقرة ١ " من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المطعون عليها أن المشرع حين نص على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية وما استتبع ذلك من النص على اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح المثبت بها ادراجه فيها شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه يكون قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية المدرجة اسمائهم بقوائم هذه الأحزاب وحرّم بالتالى غير هؤلاء من ذلك الحق دون مقتضى من طبيعته ومتطلبات مباشرته .

لما كان ذلك وكان حق الترشيح من الحقوق العامة التى كفلها الدستور للمواطنين فى المادة ٦٢ منه وفقا لما سبق بيانه ، ومن ثم فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق على ما سلف ينطوى على اهدار لأصله واخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون ويشكل بالتالى مخالفة للمواد ٨ و ٤٠ و ٦٢ من الدستور .

وحيث أنه لا يقدح فى هذا النظر ما ذهبت إليه الحكومة من أن المشرع يملك بسلطته التقديرية وضع شروط يحدد بها المراكز القانونية التى يتساوى فيها الأفراد أمام القانون وأنه وقد جعل الانتماء إلى الأحزاب السياسية شرطا لممارسة حق الترشيح فإنه يكون قد استعمل سلطته التقديرية المخولة له اعمالا للتفويض الدستورى الذى تضمنته المادة ١٧ من الدستور حين أحالت فى تنظيم مباشرة المواطن للحقوق الدستورية الواردة فيها إلى القانون دون وضع قيود محددة لهذا التنظيم . ذلك أنه وأن كان الأصل فى

سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيدھا الدستور بقيود محددة ، وأن الرقابة على دستورية القوانين لا تمتد إلى ملاءمة إصدارھا ، إلا أن هذا لا يعنى إطلاق هذه السلطة فى سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور ومن ثم فإن تنظيم المشرع لحق المواطنين فى الترشيح ينبغى إلا يعصف بهذا الحق أو ينال منه على نحو ما سلكته النصوص المطعون فيها إذ حرمت غير المنتمين إلى الأحزاب من حق الترشيح . ومن ثم تكون هذه للنصوص قد تعرضت لحقوق عامة كفلھا الدستور وحرمت منها طائفة من للمواطنين ، فجاوز المشرع بذلك دائرة تنظيم تلك الحقوق الأمر الذى يحتم إخضاعها لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية .

وحيث أنه لا ينال كذلك مما تقدم ما أثارته الحكومة من أن مباشرة الحقوق السياسية ومن بينها حق الترشيح أصبح غير جائز إلا من خلال الانتماء إلى الأحزاب السياسية بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور ونصھا على أن النظام السياسى يقوم على أساس تعدد الأحزاب ، ذلك أن الدستور انما يستهدف من النص على تعدد الأحزاب العدول عن صيغة التنظيم السياسى الوحيد المتمثلة فى الاتحاد الاشتراكى العربى الذى كان يضطلع بمسئوليات العمل الوطنى فى المجالات المختلفة دون أن يجاوز ذلك إلى المساس بالحقوق والحريات العامة التى كفلھا الدستور ومن بينها حق المواطن فى الترشيح المنصوص عليها فى المادة ٦٢ منه بإعتبار أن النصوص الدستورية لاتنفصل عن أهدافھا ويتعين تطبيقھا مترابطة متكاملة .

وحيث أنه لما تقدم يتعين الحكم بعدم دستورية المواد الخامسة مكرر والسادسة " فقرة ١ " والسابعة عشرة " فقرة ١ " من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

الفصل الثالث نظام الإنتخاب المختلط الجمع بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

لقد ترتب على هجوم الفقه الدستورى والمشتغلين بالسياسة من زعماء المعارضة على القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أن بدأ المشرع يفكر وعلى نحو جدى فى ضرورة اعادة النظر فى شأنه ، ويقر للمستقلين بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب .

ويبدو أن المشرع قد استشعر هذه الضرورة إزاء ما تقدم به الأفراد من طعون (١) على هذا القانون أمام المحكمة الدستورية العليا خاصة بعد أن أبانت هيئة المفوضين بذات المحكمة عن جديه الأمر ، فاسرع وقبل أن تقول المحكمة الدستورية كلمتها ، بتعديل ذلك القانون ، فأصدر لهذا الغرض القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى ٣١ ديسمبر من عام ١٩٨٦ ، وإيماناً منه بأن "حادثة الأخذ بنظام القوائم الحزبية فى مصر لا يكون حائلاً دون تعديل هذا النظام وتطويره فى ضوء ما اسفرت عنه تجربته فى المدى القصير الذى طبق فيه مما قد يشويه من بعض أوجه القصور" (٢) .

المشرع يفاضل بين اقتراحات ثلاثة بمشروعات قوانين بشأن النظام الإ انتخابى لمجلس الشعب :

تقدم ثلاثة من أعضاء مجلس الشعب بإقتراحات بمشروعات

(١) وكان أهمها الطعن الذى تقدم به الأستاذ/ أحمد كمال حسن خالد بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٨٤ والذى صدر بشأن الحكم القاضى بعدم دستورية هذا القانون فى ٨٧/٥/١٦ .

(٢) تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عن الإقتراحات بمشروعى القانونين المقدمين بشأن بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب وتعديلاته . النشرة التشريعية العدد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠٣ .

قوانين لتعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن العضوية لمجلس الشعب .

الاقتراح الأول : وقد تقدم به المغفور له العضو المستشار ممتاز نصار ، ويخلص هذا الاقتراح إلى إلغاء العمل بنظام الانتخاب بالقوائم واعتماد نظام الانتخاب الفردي . وقد كنف مقدم الاقتراح عن أوجه عدم الدستورية التي شابت القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كمخالفته لنص المادتين ٩٤ ، ٦٢ من الدستور وكذلك مخالفته لصحيح تفسير نص المادة الخامسة منه (١) .

وانتهى مقدم الاقتراح إلى القول " ولعلك نقترح العودة إلى نظام الانتخاب الفردي السابق ، وهو النظام الذي كان في ذهن المشرع الدستوري عند وضع دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، كما أنه النظام الذي طبقته مصر طيلة تجربتها الدستورية وثبتت صلاحيته ومسايرته لظروفنا الخاصة " .

الاقتراح الثاني : وقد تقدم به العضو كمال الشاذلى وتتحصل أهم المبادئ الأساسية للتعديلات التي استحدثها المشروع فى :
١ - الجمع، فى انتخابات أعضاء مجلس الشعب فى كل دائرة ، بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي .
"وبذلك تتحقق مزايا الانتخاب بالقوائم الحزبية دون ما حرمان للمواطنين غير المنتمين للأحزاب من حق ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب " .

(١) كما أبان الاقتراح عن بقية العيوب التي شابت القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ راجع المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون المقدم من العضو ممتاز نصار بشأن تعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

٢ - اعلان انتخاب الفرد الذى يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة أيا كانت الصفة التى رشح بها . أما بالنسبة للمرشحين بالقوائم الحزبية فتعطى كل قائمة عددا من مقاعد الدائرة بنسبة ما حصلت عليه من أصوات صحيحة على أن توزع باقى المقاعد على القوائم التى حصلت على نصف المتوسط الانتخابى للدائرة وإلا اعطيت المقاعد المتبقية للقائمة الحاصلة على أكبر الأصوات .

أى أن المشرع يأخذ بقاعدة الأغلبية بالنسبة للإنتخاب الفردى وبقاعدة التمثيل النسبى بالنسبة لمرشحي الإضراب .

٣ - الغاء المقاعد المخصصة للنساء فى الدوائر التى نص القانون السابق على ضرورة تمثيل النساء بها " ثقة بأن المرأة قد أصبحت تلعب دورا هاما فى الحياة السياسية داخل الأحزاب " .

٤ - الأخذ بنظام الإنتخابات التكميلية " والغاء النص على وجوب أن تتضمن كل قائمة حزبية عدد من المرشحين الإحتياطيين مساويا لعدد المرشحين الأصليين " (١) .

الاقتراح الثالث: وقد تقدم به العضو الدكتور ميلاد حنا (٢)
تضمن هذا الإقتراح أمورا ثلاثة هى :

١ - السماح بتكوين قائمة حزبية يكون تشكيلها من أكثر من حزب انطلاقا من أن " الأحزاب السياسية لا زالت فى مرحلة التكوين ، ومن غير المستطاع لها جميعا أن تغطى المرشحين فى كافة القطر ،

(١) المذكرة الإيضاحية للإقتراح بمشروع القانون المقدم من العضو كمال الشاذلى ، النشرة التشريعية ، العدد الثانى عشر ، ديسمبر ١٩٨٦ ، ص ١٦٩٤

(٢) راجع المذكرة الإيضاحية للإقتراح بمشروع القانون المقدم من الدكتور ميلاد حنا . النشرة التشريعية - العدد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠١

وهو ما يسمح به التعديل المتضمن فى المادة الخامسة مكرر (من القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣"، فيمكن أن تكون القائمة الحزبية من مرشحي حزب واحد، كما يمكن أن تكون من مرشحي أكثر من حزب".

٢ - تعديل نص المادة السابعة عشرة على نحو يهدف إلى تحقيق

غرضين :

(أ) أن الحزب الذى يحصل على أكبر الأصوات يكون لديه أكبر عدد من الأعضاء ، ومن ثم يجب أن يتحمل هو عبء انموائمة لوجوده وتحقيق النص الدستورى والخاص بحتمية تمثيل العمال والفلاحين بما لا يقل عن ٥٠ ٪ .

(ب) الغاء شرط الثمانية فى المائة من الأصوات على مستوى الجمهورية لتمثيل الإحزاب السياسية .

٣ - تخفيض سن الترشيح لمجلس الشعب إلى ٢٨ سنة بدلا من ٣٠ لاعطاء فرصة الترشيح أمام الشباب الذى يمثل فى مجموعته أكثر من نصف المجتمع .

رأى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب :

وقد انتهى رأى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب إلى رفض الإقتراح بمشروع القانون الأول" لما استبان لها من أنه يقوم على أساس العوده كلية إلى نظام الانتخاب الفردى ، هذا النظام الذى يجعل المعركة الانتخابية تدور حول الأشخاص أساسا ، وهو ما يعتبره كامله عن الفلسفة التى اعتنقها المشرع والمجلس الموقر حينما اختار نظام الانتخاب بالقائمة النسبية بالأمس القريب " كما رفضت اللجنة التعديلات التى تضمنها الإقتراح الذى تقدم به الدكتور ميلاد حنا ، والذى اعتبرته مجرد اقتراح بتعديل الإقتراح الأساسى المقدم من العضو كمال الشانى .

وانتهى رأى اللجنة إلى الموافقة على التعديلات التى تضمنها الإقتراح الذى تقدم به العضو كمال الشاذلى مع ادخال بعض التعديلات التى استهدفت احكام صياغة بعض مواد وتعديل موضوعى لبعض مواد القانون لكونه يعالج ما إعتورالقانون القائم من قصور ، إذ جمع بين مزايا الإنتخاب بالقائمة الحزبية مع التمثيل النسبى وبين مزايا الإنتخاب الفردى . وبذلك يكون قد جمع بين مزايا النظامين مما يكون له أبلغ الأثر فى دعم النظام النيابى فى عمومه وفى تحقيق تمثيل أفضل لإرادة الناخبين " .

رأى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى:

لم يختلف تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى ، فيما يتعلق بالمشروعين المقدمين من السيد ممتاز نصار والسيد كمال الشاذلى ، عن تقرير نظيرتها بمجلس الشعب ، إذ رفضت اللجنة المشروع الذى تقدم به الأستاذ ممتاز نصار لأن " هذا المشروع يقوم على أساس العودة إلى نظام الإنتخاب الفردى ، وهو النظام الذى عدل عنه كنظام لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب ، هذا بالإضافة إلى أنه على ما يبين من مذكرته الإيضاحية ينطوى على عناصر متناقضة " كما قررت اللجنة قبولها للإقتراح الذى تقدم به العضو كمال الشاذلى - والذى يجمع بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة - لأن " الإقتراح بمشروع قانون المقدم من السيد العضو يعالج ما أسفرت عنه تجربته فى المدى القصير مما قد شابه من أوجه القصور فيه وبهذا يحقق هذا المشروع الغايه المرجوة منه وهو تطوير النظام الإنتخابى الحالى واصلاحه عن طريق القضاء على ما يشوبه من أوجه القصور " .

ورأت اللجنة فيما أخذ به مشروع القانون - والذى تقدم به العضو كمال الشاذلى - من الجمع فى انتخاب أعضاء مجلس الشعب فى كل دائرة انتخابية بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام

الانتخاب الفردى ما يحقق مزايا الانتخاب بالقوائم الحزبية ، وما يكفل أيضا لغير المنتمين إلى أى حزب سياسى حقهم فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب وفقا لحكم المادة ٦٢ من الدستور ، بحيث يسهم الجميع سواء كانوا منتمين إلى أحد الأحزاب السياسية أو غير منتمين ، فى الشؤون السياسية لبلادهم " (١) .

وتقتضى دراسة النظام الانتخابى الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن نعرض لطبيعته ، بإعتباره نظاما مختلطا جمع فيه المشرع بين الانتخاب بالقوائم الحزبية على أساس التمثيل النسبى والانتخاب الفردى على أساس الأغلبية ، ثم لتقديره مبينين أوجه المثالب والعيوب التى شابت هذا النظام وموقف القضاء الدستورى منه

- وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث التالية

المبحث الأول : فى الطابع المختلط لنظام الانتخاب طبقا للقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

المبحث الثانى : فى تقدير نظام الانتخاب المختلط الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

(١) راجع تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عن الاقتراحين بمشروعى القانونيين المقدمين من السيدين كمال الشاذلى والمستشار ممتاز نصار عضوى مجلس الشعب بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب وتعديلاته . النشرة التشريعية العدد الثانى عشر - ديسمبر ١٩٨٦ ص ٣-١٧ .

المبحث الأول
الطابع المختلط للنظام الانتخابى طبقا
للقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

جمع نظام الانتخاب الذى فرره القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بين الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردى، حيث نصت المادة الخامسة مكرر على أن "يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى-".

كما جمع هذا النظام أيضا بين نظام التمثيل النسبى بالنسبة للقوائم الحزبية ، وبين نظام الأغلبية بالنسبة للمرشح الفرد . وهو ما يتضح من نص المادة السابعة عشرة فقرة أولى وحرفيته " يعلن انتخاب المرشح الفردى الذى حصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة فى دائرته الانتخابية ويعلن انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة الانتخابية طبقا لنظام القوائم الحزبية عن طريق اعطاء كل قائمة حزبية عددا من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة للناخبين فى الدائرة التى حصلت عليها قوائم الأحزاب التى يحق لها أن تمثل " .

ولسوف نعرض لنظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى ، ثم نعرض لنظام الانتخاب الفردى على أساس الأغلبية وذلك فى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : فى نظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبى

المطلب الثانى : فى نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية .

المطلب الأول الانتخاب القائمة مع التمثيل

نتعرض فى هذا المطلب لدراسة أحكام الإنتخاب بالقائمة وأحكام نظام التمثيل النسبى التى جاء بها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى فرعين على النحو التالى :

الفرع الأول : فى نظام الإنتخاب بالقائمة
الفرع الثانى : فى نظام التمثيل النسبى

الفرع الأول الانتخاب بالقائمة

رأينا أن المشرع قد عمل على الاحتفاظ بنظام القوائم ، ولم ير العدول عنه كلية إلى نظام الإنتخاب الفردى ، بل أخذ بنظام مختلط جمع فيه بين النظامين بحيث يأتى بعض أعضاء المجلس عن طريق القوائم الحزبية ، ويأتى البعض الآخر فرادى عن طريق الإنتخاب الفردى .

أغلبية الأعضاء يأتون المجلس عن طريق القوائم :

إذا كان مجلس الشعب يتألف من أربعمائة وثمانية وأربعين عضواً كما تنص على ذلك المادة الأولى من قانون المجلس ، وكان عدد الدوائر الإنتخابية ، وفقاً للمادة الثالثة من ذات القانون ، يبلغ ثمان وأربعين دائرة إنتخابية ، فإن الغالبية العظمى من الأعضاء يأتون إلى المجلس بطريق القوائم . وهذه الغالبية يبلغ عددها ، على وجه التحديد ، أربعمائة عضواً ، أما الأعضاء الباقون ، وهم الثمانية والأربعون ، فكانوا يأتون إلى المجلس بطريق الإنتخاب الفردى . هكذا شاء المشرع أن يعطى أولوية لنظام القوائم فى شأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب حينما قرر فى المادة الخامسة مكرراً من القانون

رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ " ويكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنخبا بالقوائم الحزبية " . وإذا كان المشرع قد أبقى على اسلوب الإنتخاب بالقائمة بالنسبة لعدد كبير من أعضاء مجلس الشعب، فكيف كان تنظيمه لهذا الأسلوب ؟ وما هى الأحكام التى استحدثها فى هذا الشأن ؟!

لقد أبقى المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أغلب الأحكام الصابطة لنظام الإنتخاب بالقوائم الذى سبق وأن قرره فى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

١ - الا بقاء على الشكل الحزبى للقوائم :

لقد تطلب المشرع فى القوائم التى يتم على أساسها الإنتخاب أن تكون حزبية ، بأن تكون صادرة عن احدى الأحزاب الرسمية فى الدولة ، وان لا تتضمن هذه القوائم سوى اشخاصا ينتمون إلى الحزب صاحب القائمة . ويستفاد ذلك مما قرره الفقرة الثانية من المادة الخامسة مكرر بقولها " ويكون لكل حزب قائمة خاصة ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد " ، كما يستفاد أيضا مما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة السادسة من ذات القانون من انه " وعلى المرشح فى قائمة حزبية أن يرفق مع طلب الترشيح صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى إليه مشتا بها ادراجه فيها " . كما أبقى المشرع على الحظر الذى اورده فى القانون السابق ، وهو حظر دمج القوائم الحزبية واعداد قوائم مشتركة لحزبين أو أكثر .

إذ يجب أن يكون لكل حزب قائمته الخاصة ، فلا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد . هكذا أصر المشرع على رفضه لإمكانية قيام تحالف بين الأحزاب القائمة (١) .

٢ - الاحتفاظ بالشكل المغلق للقوائم :

كما احتفظ المشرع فى القانون الجديد بنظام القوائم المغلقة ، وهو ما يستخلص من الفقرة الثالثة من المادة الخامسة مكرر ، من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ حيث نصت على أنه " وعلى الناخب أن يبدى رأيه بإختيار احدى القوائم بأكملها دون اجراء أى تعديل فيها ، وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين أكثر من قائمة " . ومن ثم فلا يستطيع الناخب أن يعد قائمة خاصة يمزج فيها بين مرشحين لأكثر من حزب ، وهو ما يسمى بنظام القوائم مع المزج ولا يستطيع حتى اعادة ترتيب أسماء المرشحين داخل القائمة الواحدة، وهو ما يسمى بأسلوب التصويت مع الأفضلية .

على هذا النحو يكون المشرع قد رفض اعتماد نظام القوائم مع المزج ، ذلك النظام الذى مثل امنية عند البعض من الفقه الدستورى المصرى كما سبق القول .

٣ - الغاء المقاعد المخصصة للمرأة فى بعض الدوائر الانتخابية:

قلنا أن المشرع كان قد احتجز للنساء بمقتضى المادة الثالثة فقرة أ من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، احدى وثلاثين مقعدا بمجلس الشعب .

(١) وقد سبق أن أشرنا إلى أن اللجنة الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب قد رفضت الاقتراح بمشروع قانون والذى كان يجيز تكوين قائمة تضم مرشحين لأكثر من حزب.

فنص على أن تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون . ويتعين أن تتضمن كل قائمة فى الدوائر الاحدى والثلاثين المبينة بالجدول المذكور عضوا من النساء بالإضافة إلى الأعضاء المقررين لها مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين .

وجاء المشرع فى القانون الجديد رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وأبدل بالفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، فى شأن مجلس الشعب وتعديلاته ، نص المادة الثالثة الفقرة الأولى التى قضت بأن "تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون " .
والذى يبين من ذلك أن المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد ألقى العبارة التى تقضى بتخصيص مقعد واحد للنساء فى كل دائرة من الاحدى والثلاثين دائرة التى حددها الجدول المرافق للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

ونتيجة لإلغاء العبارة السابقة ، نص القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أن يحذف من الجدول المرافق للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب ، عبارة " يضاف اليهم عضو من النساء " وأن يعدل عدد أعضاء الدوائر الانتخابية بإضافة واحد إلى العدد المحدد فى كل دائرة من الدوائر الانتخابية الاحدى والثلاثين التى وردت فى شأنها هذه العبارة .

وقالت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى فى تقرير موافقتها على الغاء تخصيص مقعد للمرأة فى ٣١ دائرة

انتخابية " ان الثقة فى الدور المهم الذى تلعبه المرأة فى الحياة السياسية وداخل الأحزاب التى يقوم عليها نظامنا السياسى ، تلك الثقة التى تدعو إلى الغاء هذا التخصيص تحقيقا لمبدأ أساسى نص عليه الدستور من أن " المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة " .

على أنه يلاحظ أن الغاء المشرع بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ للمقاعد التى خصصها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ للنساء ، يعنى استبعاد المرأة من الترشيح للمجالس النيابية بمقتضى القوائم الحزبية ، إذ يكون للأحزاب الحرية الكاملة فى ترشيح من تريد ترشيحه من الرجال أو النساء ، بل وتستطيع هذه الأحزاب ، إن شاءت ، أن تجعل جميع مرشحيها فى القائمة من النساء دون الرجال . فالمشرع قد رفض فى هذا القانون أن يقر للمرأة بحق تتفوق به على الرجل ، وأبى أن يفرضها على هيئة الناخبين فى تلك الدوائر .

والمشرع ، بإلغائه المقاعد المخصصة للنساء على النحو السابق ، يكون قد تدارك الوضع الشاذ الذى احتلته المرأة منذ عام ١٩٧٩ بمقتضى القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٩ المعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن العضوية لمجلس الشعب ، وغيره من القوانين (١) . على أى حال فقد أحسن المشرع صنعا بإلغائه مبدأ وجوب تخصيص بعض المقاعد للمرأة فى مجلس الشعب ، لمخالفة هذا المبدأ للأسس الديمقراطية التى توجب الإقرار بحق الناخبين فى اختيار نوابهم دون وصاية عليهم من جانب أحد ، حتى من المشرع

(١) مثل قانون الأحوال الشخصية .

وكان بعض الفقه قد تصور أمام تغير الظروف أن يعدل المشرع عن هذا الوضع الشاذ الذى تقرر للمرأة منذ عام ١٩٧٩ ولكن المشرع للأسف الشديد ، فى نظره ، قد أصر عليه وأبقاه فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ... " الدكتور مصطفى أبو زيد : الدستور المصرى ، ص ٣٠٩ ، ٣١١ .

نفسه . هذا فضلا عن مخالفة هذا المبدأ لنصوص الدستور التى تقضى بالمساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة .

٤ - العودة لنظام الإنتخابات التكميلية:

عاد المشرع مرة أخرى لنظام الإنتخابات التكميلية فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، بعد أن تم هجرها بمقتضى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

فنصت المادة الثامنة عشرة من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى انتخاب تكميلى بذات الطريقة التى تم بها انتخاب العضو الذى خلا مكانه . وإذا كان العضو الذى خلا مكانه من بين المنتخبين بقائمة حزبية اقتصر حق الترشيح على الأحزاب الممثلة بالمجلس عن طريق الإنتخاب بالقوائم ، ويتعين فى جميع الأحوال مراعاة نسبة الخمسين فى المائة من العمال والفلاحين عن كل دائرة على حده ، وتستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل مدة عضوية سلفه ، على أن يعلن فوز القائمة التى تحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة متى كان المرشح لمقعد واحد وإلا طبق حكم المادة السابعة عشرة " .

ومقتضى النص السابق أنه فى حالة خلو مكان أحد الأعضاء بالمجلس لاي سبب من الأسباب - وفاته أو استقالته أو اسقاط العضوية عنه مثلا - فيتم شغل مكانه بإنتخاب جديد ، أى بمقتضى انتخاب تكميلى . ويجرى هذا الإنتخاب بذات الطريقة التى تم بها انتخاب العضو الذى خلا مكانه . فإذا كان العضو الذى خلا مكانه قد تم انتخابه على أساس الإنتخاب الفردى ، تم انتخاب العضو الجديد بطريق الإنتخاب الفردى، أما إذا كان العضو الذى خلا مكانه قد تم

انتخابه أساس الإنتخاب بالقائمة. ثم اسناد صوات الطريقة، أى على أساس الإنتخاب بالقائمة.

على أن المشرع لم يترك لجميع الأحزاب بالدولة حق دخول الإنتخابات التكميلية ، بل جعله مقتصرا على الأحزاب الممثلة بالمجلس عن طريق القوائم ، فلا يستطيع الأحزاب التى تم استبعادها ، لعدم حصولها على شرط التماثلية فى المائة من أصوات الناخبين التى اعطيت صحيحه على مستوى الجمهورية ، الاشتراك فى الإنتخابات التكميلية فى الدائرة التى خلا فيها مكان العضو . وهو أمر بدهى ، لأن الحزب الذى لم يحصل فى الإنتخابات الأصلية ، وعلى مستوى جميع الدوائر ، على هذه النسبة لمن يستطيع بدها أن يحصل عليها فى حالة إجراء الإنتخابات فى دائرة واحدة حال الإ انتخاب التكميلى .

وإزاء اعتناق المشرع من جديد لنظام الإنتخابات التكميلية ، فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، كان من الطبيعى أن يجرى تعديلا على المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، فاستبدل بعبارة " ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة وعددا من الاحتياطيين مساويا له طبقا للجدول المرافق ... " ، الوارد فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، عبارة " ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقا للجدول المرافق ناقصا واحدا " ، وبذلك لم يتطلب المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن تتضمن القائمة عددا من الأعضاء الاحتياطيين بجانب الأعضاء الاصليين.

وقد جاء فى تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى ، تبريرا لعودة المشرع إلى نظام الإنتخاب التكميلى ، " أن

الغاء الأخذ بنظام العضو الاحتياطي الذي يحل محل العضو الأصلي إذا خلا مكانه أثناء مدة عضويته ، بحيث إذا خلا هذا المكان يجرى الانتخاب لاختيار العضو الذي يحل محل العضو الذي خلا مكانه وذلك تطبيقاً لما تقضى به المادة ٩٤ من الدستور من أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب أو عين خلفه خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس بخلو المكان وتكون مدة العضو الجديد هي المدة المكتملة لمدة عضوية سلفة " (١) .

المشروع يقيم تفرقه بين مرشحي القوائم والمرشح الفرد بشأن إعمال قاعدة الفوز بالتزكية :

رأينا أن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ قد رفض الاعتداد بمبدأ الفوز بالتزكية في الحالة التي لم يتقدم فيها للترشيح أكثر من قائمة حزبية ، فنص في المادة الخامسة عشرة منه على أنه " إذا لم تقدم في الدائرة الانتخابية أكثر من قائمة حزبية اجري الانتخاب في ميعاده ، ويعلن انتخاب المرشحين الواردة اسماؤهم بالقائمة المقدمة ما دامت قد حصلت على ٢٠٪ من أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة " .

على أن المشروع في القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد أضاف فقرة ثانية إلى هذه المادة نص فيها على أنه " وإذا لم يتقدم للإنتخاب الفردي في الدائرة الإنتخابية أكثر من مرشح واحد أعلن فوزه بالتزكية " .

والذي يبين من عدم مساس المشروع بنص المادة الخامسة عشرة من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ انه قد أصر على عدم إعمال قاعدة الفوز بالتزكية بالنسبة للقوائم في الحالة التي لم يتقدم فيها بالدائرة أكثر من قائمة واحدة، وذلك على خلاف الحالة التي يتقدم

(١) النشرة التشريعية - العدد الثاني عشر ديسمبر ١٩٨٦ ص ١٧٠٩ .

فيها مرشح فردى واحد فى الدائرة حيث أخذ بمبدأ الفوز بالتزكية بدون حاجة للإلتجاء إلى اجراء الإ انتخاب .

المطلب الثانى نظام التمثيل النسبى

أقام المشرع نظام الإ انتخاب بالقوائم فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦، شأنه فى ذلك شأن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣، على أساس التمثيل النسبى . فنص فى المادة السابعة عشرة فقرة أولى على أن " ويعلن انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة الإ انتخابية طبقا لنظام القوائم الحزبية عن طريق اعطاء كل قائمة حزبية عددا من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة للناخبين فى الدائرة التى حصلت عليها قوائم الأحزاب التى يحق لها أن تمثل طبقا لأحكام هذه المادة.

وتوزع المقاعد المتبقية بعد ذلك على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الإ انتخابى للدائرة على أن تعطى كل قائمة مقعدا تبعا لتوالى الأصوات الزائدة ، والا اعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية " .

والذى يبين من الفقرة السابقة ومن بقية الفقرات التى تضمنتها ذات المادة من القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ١١ دل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لعام ١٩٧٢ - والتى لم يمسه القانون الأخير رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بالتعديل ان المشرع أبقى على نظام التمثيل النسبى فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بالنسبة لمرشحي القوائم فتحصل كل قائمة حزبية على عدد من المقاعد بالمجلس بنسبة عدد الأصوات

الصحيحة التي حصلت عليها إلى مجموع عدد الأصوات الصحيحة. للناخبين في الدائرة التي حصلت عليها قوائم الأحزاب التي يحق لها أن تمثل. ومن ثم يكون القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد احتفظ بذات المبدأ الذي قرره قانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣، وهو تحقيق العدالة بين الأحزاب والعمل على تمثيل الإتجاهات المختلفة داخل المجلس. على أنه يلاحظ أن توزيع المقاعد على قوائم الأحزاب بنسبة ما حصلت عليه من أصوات في الدائرة يجب أن لا يتضمن اخلافا بتمثيل العمال والفلاحين بنسبة خمسين في المائة على الأقل في مجلس الشعب، اعمالا لحكم الدستور وقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والقوانين المعدلة له.

التجديد في قواعد توزيع المقاعد المتبقية :

إذا كان المشرع قد أخذ بنظام التمثيل النسبي على النحو السابق ، فإنه قد عمل على التجديد في القواعد المتعلقة بكيفية توزيع المقاعد المتبقية . فنصر على أن توزع المقاعد المتبقية - بعد اجراء التوزيع الأولى - على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابي للدائرة ، على أن تعطى كل دائرة مقعدا تبعا لتوالى الأصوات الزائدة وإلا اعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية " .

وبهذا النص يكون المشرع قد ألغى القاعدة التي أخذ بها في القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والتي كانت تقضى بأيلولة المقاعد المتبقية في الدائرة لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات عددا .

وإعمالا للقاعدة الجديدة التي نص عليها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، فإنه يشترط لحصول أى حزب على مقعد إضافي - بعد اجراء

التوزيع الأولي - ، أن يكون لديه أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابي الذي تم على أساسه توزيع المقاعد على الأحزاب في المرحلة الأولى . فإذا كان هناك أكثر من حزب يتوافر لديه نصف هذا القاسم ، فيتم توزيع هذه المقاعد المتبقية عليها . فيعطى لكل منها مقعد تبعا لتوالي الأصوات الزائدة .

فإذا وجد لدى أي حزب أصوات غير مستعملة لا توازي نصف القاسم الانتخابي . فتكون المقاعد المتبقية من نصيب قائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية .

على أنه يلاحظ أن الاشتراك في عملية توزيع المقاعد المتبقية لا تقتصر ، فقط ، على الأحزاب التي حصلت على مقاعد في عملية التوزيع الأولى ، تبعا للقاسم الانتخابي كما ذهبت إلى ذلك لجنة اعداد النتيجة العامة ، بل يمكن ، أيضا ، أن يشارك في ذلك التوزيع الأحزاب التي لم تصل إلى حد القاسم الانتخابي ولم تحصل ، بالتالي ، على أي مقعد خلال عملية التوزيع الأولى . ولكن يشترط لمثل هذه المشاركة شرطان : الأول أن يكون الحزب قد استوفى شرط الثمانية في المائة اللازم للتمثيل بالمجلس ، والثاني أن يكون لديه فائض من الأصوات لا يقل على نصف المتوسط الانتخابي الذي تطلبته المادة السابعة عشرة من القانون المشار إليه.

والقول بغير ذلك - بقصر توزيع المقاعد المتبقية على قوائم الأحزاب التي حصلت على مقاعد في التوزيع الأولي - فيه مجافاة للحكمة والتي المرشح من التعديل الذي أدخله على المادة السابعة عشر في فقرتها الأولى ، وفيه اهدار لإرادة الناخبين الذين اعطوا أصواتهم لقائمة الحزب الذي اختاروه والذي له حق التمثيل في مجلس الشعب لحصوله على النسبة المطلوبة قانونا على مستوى الجمهورية .

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بالمعنى السابق فى حكمها الصادر بتاريخ ٢٩ ابريل ١٩٨٩ (١) حيث قررت : " أن النص جاء مطلقا فى إشارته إلى المقاعد المتبقية وإلى الأصوات الزائدة على نحو يستغرق كل مقعد متخلف ، ويستوعب ، فى عمومه ، كل صوت زائد من المرحلة السابقة سواء خص هذا الصوت الزائد قائمة ظفرت بمقعد أو أكثر فى المرحلة السابقة تبعا لتجاوزها المتوسط الانتخابى أو مضاعفاته حسب الأحوال ، أو خص قائمة اخفقت فى الحصول على أى مقعد لعدم بلوغها هذا المتوسط الانتخابى . فقد وردت عبارة " أصوات زائدة " على نحو يشمل الزائد من العملية السابقة فى حد ذاتها سواء تمثل فى تجاوز للمتوسط الانتخابى ومضاعفاته أو تمثل فى زيادة مجردة لم تبلغ هذا المتوسط .

ولا محل للقول يقصر هذه العبارة على الحالة الأولى وحسب ، بزعم إنصراف الزيادة إلى القوائم التى ظفرت بمقاعد فى المرحلة الرابعة وانحسارها عن القوائم التى لم تظفر بمقاعد فيها ، لأنها تصدق أيضا على الحالة الثانية حيث تنبسط إلى كل زيادة متخلفة عن عملية التوزيع السابقة ولو لم ترق الزيادة ابتداء إلى مستوى المتوسط الانتخابى .

والتول بغير ذلك قد يؤدى إلى إقصاء حزب من التمثيل فى مجلس الشعب على مستوى الجمهورية فى المرحلة الخامسة هذه لمجرد عدم حصول قوائمه على المتوسط الانتخابى فى أية دائرة خلال المرحلة الرابعة رغم سبق تجاوزه قيد الحصول على نسبة ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية . وهو أمر لو قصد إليه المشرع ، إن كان ذلك جائزا دستوريا ، لنصر عليه فى جلاء دون حاجة إلى بلوغه فى خفاء ، خاصة وإن ما صح من أصوات فى مجال استطلاع ارادة الناخبين

(١) حكم غير منشور

وفى ظل الأصل المقرر من وجوب الاعتداد بها حري ألا يهدر
بغير نص صريح ، وهو مسلك المشرع عندما نص على عدم تمثيل
الأحزاب التى لم تحصل قوائمها على نسبة ثمانية فى المائة على
الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى
الجمهورية وعندما قرر الالتفات عن الأصوات الزائدة التى تقل عن
نصف المتوسط الانتخابى فى الدائرة عند توزيع المقاعد المتبقية "

المشرع لم يأخذ بقاعدة أكبر البقايا :

وإذا كان المشرع قد قرر فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦
توزيع المقاعد المتبقية على القوائم شريطة حصولها على أصوات
زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى ، فإن التساؤل يثور حول
ما إذا كان المشرع قد اعتمد فى هذا القانون قاعدة أكبر البقايا التى
تسير عليها أغلب الدول التى تأخذ بنظام القوائم الحربية ؟

ان قاعدة أكبر البقايا تفضى ، كما سبق وذكرنا ، بتوزيع
المقاعد المتبقية فى الدوائر على القوائم التى يكون لديها أكبر
بواقي أصوات دون أن تتطلب بلوغ الأصوات الزائدة رقما معينا ، أى
دون اشتراط أن يصل عدد هذه الأصوات إلى نصف القاسم الانتخابى.
وبالتالى تستطيع الأحزاب الصغيرة ، طبقا لقاعده أكبر البقايا،
الاستفادة مما يكون لديها من أصوات زائدة ، كما قد تستفيد منها
القوائم التى لم تحصل على رقم القاسم الانتخابى ذاته فى المرحلة
الأولى .

ولما كان المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد اشترط
لتوزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب، أن يكون لدى قوائمها أصوات
زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى ، وإلا أعطيت المقاعد
المتبقية للحزب الحاصل على أكثر الأصوات على مستوى الجمهورية،

، فإنه يكون قد ابتعد عن الأخذ بقاعدة أكبر البقايا نظرا لاتجاهه نحو محاباة حزب الأغلبية ، بمنحه بعض المقاعد المتبقية وذلك فى الحالات التى لا تتوافر فيها لدى الأحزاب الأخرى عدد من الأصوات يزيد على نصف القاسم الانتخابى .

احتفاظ المشرع بقيد الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب :

إذا كان المشرع قد عمل على التجديد فى طبيعة وكنه نظام الانتخاب فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، فجمع بين نظام الانتخاب بالقائمة ونظام الانتخاب الفردى ، فإنه لم يشأ أن يحدث تجديدا بشأن قيد الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية الصغيرة فى المجلس . وهذا ما يدل على اصراره على استبعاد هذه الأحزاب من حلبة التمثيل النيابى ، ورفضه لدعوة الفقه بوجود الغاء هذا القيد ، أو على الأقل التخفيف منه ، بتخفيض هذه النسبة إلى ٥% أو ٣% مثلا .

ولتوضيح أحكام نظام التمثيل النسبى التى جاء بها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بشأن كيفية توزيع المقاعد ، نفترض أن هناك دائرة انتخابية يبلغ مجموع الأصوات الصحيحة بها ١٠٠٠٠٠ صوتا، وقد خصص لهذه الدائرة عشرة مقاعد يتنافس عليها أربع قوائم لأحزاب مختلفة ، وحصلت قائمة الحزب الأول على ٦٤٠٠٠ صوت وقائمة الحزب الثانى على ٢٦٠٠٠ صوت وقائمة الحزب الثالث على ٥٠٠٠ صوت وقائمة الحزب الرابع على ٤٥٠٠ صوت ، وكان لهذه الأحزاب جميعها حق التمثيل بالمجلس لحصول كل منها على ٨% من أصوات الناخبين التى أعطيت صحيحة على مستوى الجمهورية فإن توزيع المقاعد يتم على مرحلتين.

المرحلة الأولى ..

ويتم فيها استخراج القاسم الانتخابى بقسمة عدد الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الدائرة على عدد المقاعد .

$$\text{فتكون} = \frac{١٠٠٠٠٠٠}{١٠} = ١٠٠٠٠٠ \text{ صوت}$$

وهذا القاسم الانتخابى يمثل الحد الأدنى من الأصوات لحصول أى قائمه حزبية على مقعد نيابى .
وتبعاً لهذا القاسم الانتخابى يكون توزيع المقاعد على القوائم الأربعة على النحو التالى :

القائمة الأولى	$\frac{٦٤٠٠٠}{١٠٠٠٠٠}$	٦ مقعد ويتبقى لها ٤٠٠٠ صوت غير مستعمل
القائمة الثانية	$\frac{٢٦٠٠٠}{١٠٠٠٠٠}$	٢ مقعد ويتبقى لها ٦٠٠٠ صوت غير مستعمل
القائمة الثالثة	$\frac{٥٥٠٠}{١٠٠٠٠٠}$	صفر مقعد أى لا تحصل على أى مقعد لعدم حصولها على رقم القاسم الانتخابى ويتبقى لها ٥٥٠٠ صوت غير مستعمل
القائمة الرابعة	$\frac{٤٥٠٠}{١٠٠٠٠٠}$	صفر مقعد ، لعدم حصولها على رقم القاسم الانتخابى ويتبقى لها ٤٥٠٠ صوت غير مستعمل.

ويبقى مقعدان بعد إجراء التوزيع السابق فكيف يتم توزيعهما ؟

المرحلة الثانية:

وفقاً لما تطلبه المشرع فإنه يتم توزيع المقاعد المتبقية على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى . بحيث تنال كل منها مقعداً تبعاً لتوالى الأصوات الزائدة وإلا اعطيت هذه المقاعد لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية . وبالتطبيع لذلك ، تفوز القائمة الثانية بمقعد من المقعدين لأن لديها أصواتاً زائدة غير مستعملة تفوق نصف المتوسط الانتخابى بالف صوت

ولا تحصل أى من القوائم الأخرى على أى مقعد لعدم بلوغ عدد الأصوات الزائدة غير المستعملة لدى كل منها نصف القاسم الانتخابى. ومن ثم فإن المقعد المتبقى الآخر يؤول إلى قائمة الحزب الحاصلة على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية وتكون النتيجة النهائية هي :

القائمة الأولى ٦ مقعد ، القائمة الثانية ٣ مقعد ويؤول المقعد الأخير للحزب صاحب القائمة الحاصلة على أكبر عدد من الأصوات على مستوى الجمهورية وقد تكون هو الحزب صاحب القائمة الأولى .

أما لو اتبعت قاعدة أكبر البقايا ، التى لم يأخذ بها المشرع ، فإن المقعد المتبقى الأخير يؤول إلى القائمة الثالثة التى لم تحصل حتى فى التوزيع الأول على أى مقعد لأن هذه القائمة لديها مستوى الجمهورية وهو الحزب صاحب القائمة الأولى..

المطلب الثانى نظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية

ذكرنا أن المشرع قد جمع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة عندما نص فى المادة الخامسة مكررا على أن "يتألف مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإنتخاب الفردى". وإذ أخذ المشرع بنظام الإنتخاب الفردى بشأن بعض أعضاء مجلس الشعب، فكان من الطبيعى أن يقيم، اذن، هذا الإنتخاب على أساس الأغلبية دون نظام التمثيل النسبى. فما هى الأحكام التى نظم بمقتضاها المشرع هذا النوع من الإنتخاب ؟ تقتضى الإجابة على هذا التساؤل التعرض لنظام الإنتخاب الفردى ولنظام الأغلبية فى ظل أحكام القانون المذكور

الفرع الأول : فى نظام الإنتخاب الفردى

الفرع الثانى : فى نظام الأغلبية

الفرع الأول نظام الإنتخاب الفردى

نصت المادة الثالثة فقرة أولى من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٩ على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرافق لهذا القانون ". ونص المشرع فى المادة الخامسة مكررا من ذات القانون على أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى " .

والذى يتضح من النصين السابقين أن المشرع قد قام بتقسيم الدولة إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، وأوجب انتخاب عضو واحد

عن كل منها ، فيكون مجموع الأعضاء المنتخبين تبعا لهذا النظام
ثمانية وأربعين عضوا .

ويجرى التصويت لإختيار المرشح الفرد عن كل دائرة فى
الوقت ذاته الذى يجرى فيه التصويت على القوائم الحزبية ، وذلك
فى ورقة مستقلة .

المقصود بالمرشح الفردى

إذا كان المشرع قد جمع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بين
اسلوب الانتخاب بالقوائم واسلوب الانتخاب الفردى ، وجعل الاسلوب
الأول قاصرا على المرشحين الحزبيين الذين ينتمون إلى أحزاب
سياسية ، حيث لا يجوز ، كما سبق وأشرنا ، ان تتضمن القائمة
الحزبية اسما لمرشح لا ينتمى للحزب صاحب القائمة ، وجعل الأسلوب
الثانى (الفردى) لاختيار الثمانية والأربعين عضوا الأفراد (عضو
عن كل انتخابية) فإن التساؤل يثور عن المقصود بالمرشح الفردى
الذى يكون له حق الترشيح لعضوية المجلس واما إذا كان المقصود
بذلك المرشح المستقل غير المنتمى إلى أى حزب سياسى ، أم أن
المقصود أى شخص ، حتى ولو كان حزبيا ولم يذكر اسمه ضمن أية
قائمة ؟

ان تحديد مدلول المرشح الفردى أمر على قدر كبير من الأهمية. ذلك
أن الأخذ بالمدلول الواسع للمرشح الفردى يعطى للأحزاب فرصة منافسة
المستقلين على المقاعد الفردية وتستطيع، بفضل ما تملكه من امكانيات
مادية وبشرية، أن تفوز بأغلبية المقاعد الفردية فى الدوائر الانتخابية.

لم يحاول المشرع فى المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ١٨٨
لسنة ١٩٨٦ ان يضع تعريفا للمقصود بالمرشح الفردى ولم يتطلب

حتى فى شأنه صفة معينة من الصفات. وازاء سكوت القانون فى هذا الخصوص قد يقول قائل أن المشرع، وقد اختصر المرشحين المنتمين إلى الأحزاب السياسية بنظام القوائم الحزبية، يكون فى ذات الوقت قد اختصر المستقلين غير المنتمين إلى الأحزاب بحق الترشيح على المقاعد الفردية دون سواهم، ومن ثم فإن نية المشرع تكون قد اتجهت إلى تخصيص الثمانية والأربعين مقعدا للمستقلين دون الحزبيين. وتبعاً لذلك لا يكون لكل ممن ينتمى إلى أى حزب سياسى أن يتقدم للترشيح على المقاعد الفردية فى الدوائر طالما أن المشرع قد رسم لهم أسلوباً معيناً فى الترشيح، وهو طريق القوائم الحزبية. ومن ثم فيكون المقصود بمدلول المرشح الفردى هو المرشح الذى لا يكون له انتماء حزبى، أى المرشح المستقل.

وقد يقول قائل أيضاً إن التسليم للمرشح الحزبى بحق الترشيح على المقاعد الفردية مع المستقلين معناه أن المشرع قد ميز المرشح الحزبى ، فأقر له بطريقتين للترشيح هو طريق القوائم الحزبية ، والثانى هو طريق الترشيح على المقاعد الفردية، وذلك على خلاف المرشح المستقل الذى لا يكون أمامه سوى الترشيح على المقعد الفردى طالما أن المشرع يعتمد نظام القوائم الحزبية التى يعدها قادة الأحزاب والتى حظر المشرع أن تتضمن أسماء لمرشحين مستقلين . الأمر الذى يترتب عليه إخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الحزبيين وغير الحزبيين ويكون قد أقام تفرقه بين المواطنين على أساس الإنتماء الحزبى ولذلك فلا مناص من القول بأن اصطلاح المرشح الفردى لا ينطبق الا على المرشحين غير الحزبيين.

على أن قصر المرشح الفردى على المستقلين وحدهم دون الحزبيين المنتمين لأحزاب

وبالتالى حرمان الحزبيين من الترشيح على المقاعد الفردية كان محل نظر لدى جانب من الفقه اذ ذهب الدكتور محسن خليل إلى أن مدلول المرشح الفردى ينطبق على المستقل والحزبى على حد سواء فكلاهما يجوز له الترشيح على المقعد الفردى . " ان هذا المقعد الفردى ، على حد قوله، غير مخصص للمستقلين عن الأحزاب وخدمهم ، إذ يجوز على هذا المقعد أن يتم ترشيح حزبى فردى بأن يقوم الفرد المنتمى لحزب سياسى بترشيح نفسه لهذا المقعد الفردى ويتم الانتخاب الفردى بين جميع المرشحين لهذا المقعد سواء أكانوا مستقلين أم حزبيين " (١) .

والذى نراه أن المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦، وان كان لم يعط تعريفا واضحا للمقصود بالمرشح الفردى ، الذى يكون له حق الترشيح على المقعد الفردى فى كل دائرة من دوائر الانتخاب ، إلا أنه قد ابان فى المادة الثامنة عشر فقرة ب عن المقصود بالمرشح الذى يحق له الترشيح على هذا المقعد حيث نص على أنه " لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه فى قائمة انتخابية حزبية وللإنتخاب الفردى فى ذات الدائرة أو اية دائرة أخرى، فإذا ما جمع أحدين الترشيحين اعتبر مرشحا للإنتخاب الفردى وفى هذه الحالة يكون للأحزاب أن تستكمل العدد المقرر للقائمة خلال الأيام الثلاثة التالية لقفل باب الترشيح " .

والمشرع فى النص السابق يخاطب المرشح الحزبى - لا المرشح المستقل - فمنعه من ترشيح نفسه فى قائمة انتخابية حزبية وللإنتخاب الفردى - أى على المقعد الفردى - فى ذات الدائرة فإذا جمع أحد بين الترشيحين - وهو لا يمكن أن يتحقق إلا للمرشح

(١) الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى . ١٩٨٨ . ص ٢٠٠

الحزبي في ظل أحكام هذا القانون - اعتبر مرشحا للإنتخاب الفردي وفي هذه الحالة يكون للأحزاب أن تستكمل العدد المقرر للقائمة .

كما يتضح اتجاه المشرع نحو جواز ترشيح كلا من المرشح المستقل والمرشح الحزبي الذي ينتمى لحزب سياسي على المقعد الفردي من نص الفقرة الأولى للمادة السابعة عشرة حيث نصت على أن "يعلن انتخاب المرشح الفرد الذي حصل على أكبر الأصوات الصحيحة في دائرته الإنتخابية أيا كانت صفته التي ترشح بها " ومفاد الجملة الأخيرة لهذه الفقرة " أيا كانت صفته التي رشح بها " أن الترشيح للمقعد الفردي قد يكون له صفة حزبية وقد لا يكون له هذه الصفة فيكون مستقلا لا ينتمى لأي حزب سياسي .

والذي يتضح مما تقدم أن المشرع قد اعترف للمرشح الحزبي بحق الترشيح في القوائم الحزبية على المقعد الفردي فينافس زميله على هذا المقعد، الأمر الذي يدل أوعلى أن المشرع يعطى مدلولاً واسعاً للمرشح الفردي ليشمل المرشح المستقل غير المنتمى لحزب سياسي ولذلك المرشح الحزبي الذي ينتمى لحزب سياسي .

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن القول يقصر مدلول المرشح الفردي على المرشح المستقل دون المرشح الحزبي أمر يتطلب من جانب المشرع ضرورة النص الصريح على تخصيص المقاعد الفردية الثمانية والأربعين بمجلس الشعب للمستقلين غير المنتمين إلى الأحزاب السياسية مثلما فعل في القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بالنسبة لتخصيص ٣١ مقعداً للنساء بالمجلس وطالما أن المشرع لم يتدخل بنص صريح بتخصيص هذه المقاعد للمستقلين فلا يمكن والحال كذلك قصر صفة المرشح الفردي على المرشح المستقل وحده بل

تمتد هذه الصفة لتشمل المرشح الحزبي أيضا، ويكون لكل منهما حق الترشيح على المقعد الفردى.

وقد شهدت الانتخابات التى أجريت لمجلس الشعب فى ٦ ابريل عام ١٩٨٧ تنافسا بين المستقلين والحزبين على الترشيح للمقعد الفردى فى أغلب الدوائر. وقد حصل مرشحو الحزب الوطنى الديمقراطى فيها على ٣٥ مقعدا فرديا على مستوى الدولة وفازت بقية الأحزاب بثمانية مقاعد. أخرى، أما المستقلين فلم يفوزوا إلا بخمسة منها فقط!

حقيقة أدى تنافس مرشحي الأحزاب للمستقلين على المقاعد الفردية إلى نتائج جد مؤسفة حيث لم يتمكن المرشحون المستقلون من الحصول على مقاعد معقوله العدد فى مجلس الشعب لمساندة الأحزاب السياسية لمرشحيها بسبب ما يملكه من الإمكانيات المادية والبشرية. مما لا يملكه المرشحون المستقلون. إلا أنه لا يمكن القول مع صحیح تفسير المادة الثانية عشر الفقرة الثانية ومع سكوت المشرع عن النص على تخصيص المقاعد الفردية للمستقلين بقصر مدلول المرشح الفردى على المرشح المستقل وحده بل يتسع هذا المدلول ليشمل فضلا عن المرشح المستقل المرشح الحزبى المنتمى لحزب من الأحزاب السياسية .

وهو ما يتطابق واتجاه المشرع إلى الغاء تخصيص بعض المقاعد لطوائف معينه و لا أول على ذلك من الغاء تخصيص مقاعد النساء .

الفرع الثانى نظام الأغلبية

الطبيعة الخاصة لنظام الأغلبية : أغلبية نسبية مشروطه :

رأينا أن نظام الانتخاب الفردى قد يقوم على أساس الأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية . ولنا أن نظام الأغلبية المطلقة

يتطلب لفوز المرشح من الدور الأول حصوله على عدد من الأصوات تفوق مجموع ما حصل عليه بقية المرشحين فى الدائرة، أى حصوله على أكثر من ٥٠% من مجموع الأصوات التى اعطيت صحيحة فى الدائرة ، وانه فى الحالة التى لم يحصل فيها أى من المرشحين على هذه النسبة تعاد الإنتخاب مرة أخرى ويكتفى لفوز المرشح حصوله على الأغلبية النسبية، أى على أكبر عدد من الأصوات .

أما نظام الأغلبية النسبية فيكتفى لفوز المرشح حصوله على أكبر عدد من الأصوات دونما نظر إلى مجموع الأصوات التى حصل عليها بقية المرشحين فهذا النظام يكون اذن على دور واحد لا أكثر.

وإذا كان المشرع عندنا قد اعتنق طيلة تطبيق نظام الإنتخاب الفردى نظام الأغلبية المطلقة، أى على دورين، وذلك قبل اعتناقه لنظام القوائم، إلا أن المشرع قد عمل على التجديد فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى خصوص نظام الأغلبية المتطلبية فى شأن الإنتخاب الفردى . فأخذ بنظام الأغلبية النسبية المشروطة المقترن بإمكانية إعادة، وهو نظام لم نألف مثله من قبل فى نظمنا الإنتخابية السابقة، فمن ناحية لم يتطلب المشرع لفوز المرشح الفردى حصوله على الأغلبية المطلقة بل اكتفى بالأغلبية النسبية، أى حصوله على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الدائرة .

على أن المشرع لم يكتفى بإعمال القاعدة السابقة ، وهى القاعدة التقليدية المعمول بها فى النظم الإنتخابية التى تعتمد نظام التمثيل النسبى، بل اشترط - وهذا هو وجه التجديد - ان لا تقل

الأصوات التي حصل على المرشح عن ٢٠٪ من مجموع الأصوات الصحيحة في الدائرة .

فإذا قلت الأصوات التي حصل عليها المرشح عن ٢٠٪ من عدد الأصوات الصحيحة اعيدت الانتخابات بين المرشح الأول والثاني (المرشح الحاصل على أكبر الأصوات والمرشح التالي له) ، وهنا يبين أيضا وجه التجديد الذي استحدثه المشرع بشأن نظام الأغلبية النسبية الذي تنتهي فيه الانتخابات من الدور الأول دون إعادة ، وفي هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على أكثر الأصوات دون حاجة لتطلب بلوغها رقما محددًا من عدد الأصوات الصحيحة في الدائرة . على هذا النحو يكون المشرع قد خرج عن نظام الأغلبية المطلقة ونظام الأغلبية النسبية في شكلها التقليدي وفي صورتها النقية، واعتمد أساسا نظام الأغلبية النسبية المشروط بحد أدنى للأصوات التي يجب أن يحصل عليها المرشح (٢٠٪) واعتمد ، فضلا عن ذلك، نظام الإعادة أو الدور الثاني وهي سمة من سمات نظام الأغلبية المطلقة لا النسبية .

وفي ابضاح معالم نظام الأغلبية الذي استحدثه المشرع في القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ نصت الفقرة الأولى من المادة السابعة عشر على أن " يعلن انتخاب المرشح الفرد الذي حصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة في دائرته الانتخابية أيا كانت صفته التي رشح بها ، على ألا تقل الأصوات التي حصل عليها عن ٢٠٪ من مجموع الأصوات الصحيحة في الدائرة ، وإلا اعيد الانتخاب بين المرشح الحاصل على أكثر الأصوات والمرشح التالي في عدد الأصوات، وفي هذه الحالة يعلن فور المرشح الحاصل على أكثر الأصوات".

الفوز بالتزكية

وقد تعرض المشرع فى المادة الخامسة عشر، فى فقرتها الثالثة، للحالة التى لم يتقدم فيها للترشح بالدائرة أكثر من مرشح لشغل المقعد الفردى فنص على انه " إذا لم يتقدم للإنتخاب الفردى فى الدائرة الانتخابية أكثر من مرشح واحدا أعلن فوزه بالتزكيه " .

وطبقا للفقرة السابقة يكون المشرع قد اعتنق مبدأ الفوز بالتزكية بالنسبة للمرشح الفردى الوحيد على خلاف ما قرره ، كما سبق ورأينا، بالنسبة لمرشحي القائمة الحزبية فى الحالة التى لم يتقدم فيها أكثر من قائمة حزبية واحدة فى ذات الدائرة .

المبحث الثانى

تقدير نظام الانتخاب المختلط الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

سنعرض فى هذا المبحث لتقدير الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ثم لموقف المحكمة الدستورية العليا منه وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين متتاليين :

المطلب الأول : فى تقدير الأحكام التى تضمنها القانون .

المطلب الثانى : فى موقف المحكمة الدستورية العليا .

المطلب الأول

تقدير الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

أمام سهام النقد التى وجهت إلى العيوب الدستورية والفنية التى تضمنها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كان من المنتظر أن يأتى المشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ متداركاً لكل أوجه العيوب التى شابت القانون السابق . على أن ما توقعناه من المشرع شئ وما قام به شئ آخر . حقيقة قام المشرع فى هذا القانون بتقرير أحكام جديدة تلافى بها بعض ما شاب النظام السابق من عيوب ، إلا انه ابقى على بعضها لآخر ، كما وضع قواعد مستحدثة اقتضاها تقرير نظام الانتخاب المختلط فجاء تنظيمه لها مخالفاً لما ثقتضى به مبادئ الدستور، وسوف نعرض للأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وتدارك بها بعض أوجه القصور التى تضمنها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، ثم للعيوب التى شابت النظام الانتخابى الجديد فى فرعين متتاليين على النحو التالى :

الفرع الأول : فى تدارك القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ لأوجه القصور الدستورية التى تضمنها القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

الفرع الثانى : فى أوجه القصور التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

الفرع الأول

تدارك القانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ لأوجه القصور الدستورية التى تضمنها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣

اعطاء المستقلين حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب:

عمل المشرع على اتاحة الفرصة للمستقلين غير المنتمين للأحزاب السياسية للترشيح على المقاعد الفردية فى الدوائر بجانب مرشحي القوائم الحزبية ، بإعتبار أن حق الترشيح يعتبر حقا من الحقوق العامة التى كفلها الدستور للمواطنين وفقاً لما قرره المادة ٦٢ من الدستور. وعلى هذا النحو يكون المشرع قد تدارك ما وجه للقانون السابق رقم ١١٤ من نقد يحرمان المستقلين من حق الترشيح وما ينطوى عليه ذلك من اخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى المواد ٨ ، ٤٠ ، ٢٦ من الدستور

الغاء المقاعد المخصصة للمرأة :

ومن ناحية ثانية عمل المشرع على الغاء تخصيص مقاعد معينة للنساء فى مجلس الشعب . وحسنا فعل المشرع فى هذا الشأن لما يترتب على هذا التخصيص فى القانون السابق من إخلال بمبدأ اصيل يسود النظم الديمقراطية وهو ترك الحرية للناخبين فى اختيار

توايهم دون ضغط أو حتى وصاية من القانون ذاته. ان المشرع بالغائه تخصيص نسبة معينة من مقاعد مجلس الشعب للنساء يكون قد تدارك ما شاب القانون السابق من عوار أو قصور دستوري لمخالفة ذلك مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين ، ووضع بذلك نهاية للوضع الشاذ الذى كانت تحتله المرأة وتتميز فيه عن الرجل، تحقيق قدر أكبر من العدالة بين الأحزاب ومن ناحية ثالثة عمل المشرع على تقرير قدر أوفى من العدالة فى توزيع المقاعد المتبقية على قوائم الأحزاب بالغاء النص فى القانون السابق على أيلولة جميع المقاعد المتبقية للحزب الحاصل على أكبر الأصوات . وما يترتب على هذه القاعدة من مراعاة حزب الأغلبية على حساب الأحزاب الصغيرة وهى أحزاب المعارضة .

فضلا عن اهدار مبدأ أصيل يسود الأنظمة النيابية الحقه وهو أن يكون المجلس قد جاء تعبيراً حقيقياً عن ارادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التى هى مصدر السلطات جميعاً .

والمشرع بتقريره فى القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٨٦ قاعدة توزيع المقاعد المتبقية على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى وإلا اعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكثر الأصوات على مستوى الجمهورية ، يكون قد حقق قدراً أكبر من العدالة بين الأحزاب دون تحيز لحزب الأغلبية كما فعل فى القانون السابق رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

الفرع الثانى

أوجه القصور التى تضمنها القانون

رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

على انه إذا كان يحمد للمشرع فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ محاولته اصلاح بعض أوجه القصور الدستورى التى شابته

القانون السابق ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بإعطاء المستقلين حق الترشيح لعضوية المجلس والغاء المقاعد المخصصة للنساء فضلا عن محاولته تحقيق قدر أوفى من العدالة بين الأحزاب ، وعدم الإسراف فى تحيزه لحزب الأغلبية ، إلا انه قد جاء للأسف الشديد ، فى تنظيمه لبعض أحكام هذا القانون ، مغفلا بعض المبادئ الدستورية من ناحية ، ومتجاهلا عنصر الملاءمة من ناحية أخرى. فجاءت أحكامه مشوبه بقصور دستورى وقصور فى آن واحد .

أولا

أوجه القصور الدستورية التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

اغفل المشرع فى تنظيمه لبعض أحكام القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ مبدأين دستوريين هما مبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى الدستور، وذلك بقيامه بتوحيد الدوائر الانتخابية من ناحية ، وازدواج طرق الترشيح لعضوية مجلس الشعب بالنسبة لمرشحي الأحزاب من ناحية أخرى .

١ - توحيد القانون الدوائر الانتخابية:

فمن ناحية أولى تتضح : أوجه العوار الدستورية التى لحقت ببعض أحكام هذا القانون ومخالفته لمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين من توحيد القانون للدوائر الانتخابية على مستوى الدولة بالنسبة لمرشحي القوائم الحزبية ومرشحي المقاعد الفردية من المستقلين ، الأمر الذى يترتب عليه أن يقوم المرشح الفردى المستقل بخوض معركة انتخابية شديدة القسوة داخل دوائر انتخابية واسعة المساحة كثيرة السكان فى مواجهة مرشح آخر حربى يسانده

حزبه بكل ما يملك من امكانيات مادية وبشرية مما يتيح فرص فوز المرشحين الحزبيين فى غالبية الدوائر بالمقاعد الفردية وتضائل فرص نجاح المستقلين الأمر الذى يترتب عليه تمييز بين فئتين من المرشحين بالمخالفة لمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بينهم(١).

٢ - ازدواج طرق الترشيح بالنسبة لمرشحي الأحزاب دون المرشح الفردى:

اعطى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المرشحين الحزبيين الذين ينتمون لأحزاب سياسية طريقين للترشيح . طريق القوائم والطريق الفردى ، حيث تركت المادة الخامسة المقعد الفردى مجالاً للمناقشة بين المرشحين الحزبيين والمرشحين المستقلين . ومعنى ذلك أن القانون قد اعطى فرصتين لمرشحي الأحزاب للفوز بعضوية المجلس ، الأولى طريق القائمة والثانية طريق الانتخاب الفردى ، بينما لم يتح أمام المستقلين إلا فرصة وحيدة وهى الترشيح على المقعد الفردى مما ينطوى على اخلال بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى الدستور .

ونرى أن المخالفة الدستورية السابقة لمبدأ عدم تكافؤ الفرص والمساواة قد جاء نتيجة التعمد المقصود من جانب المشرع بعدم وضع تعريف واضح ودقيق للمرشح الفردى على نحو يقصر مدلوله على المرشح المستقل دون المرشح الحزبى .

(١) الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى ١٩٨٨ ، ج ٢ ، ص ٦٣٨ وما بعدها حيث يقول " فى نقد توحيد الدوائر " ان نظام الانتخاب بالقائمة يفترض كبر الدائرة الانتخابية لأنها تقوم بانتخاب عدد من النواب عنها ، بينما يفترض نظام الانتخاب الفردى صغر الدائرة الانتخابية لأنها تقوم بانتخاب نائب واحد عنها ... وإذ قرر المشرع الأخذ بمبدأ الدوائر الانتخابية الكبيرة نتيجة تقريره نظام الانتخاب بالقائمة فإن الجمع فى هذه الدوائر الانتخابية بين نظامى الفردى والقائمة يحمل المرشح الفردى عبء الدائرة الكبيرة التى يتحملها مرشحو القائمة الانتخابية فكاننا قد أحملنا المرشح الواحد عبء ما يتحمله العديد من المرشحين وهو ما ينتنافى ومبدأ المساواة بين المرشحين " .

ثانياً أوجه القصور الفنية التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

تتمثل أوجه القصور الفنية التى شابت أحكام القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى ابقاء المشرع على قيد الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب من ناحية، ورفضه اعتماد قاعدة أكبر البقايا فى توزيع المقاعد المتبقية من ناحية أخرى.

١ - الأبقاء على شرط الثمانية فى المائة لتمثيل الأحزاب السياسية بمجلس الشعب:

أما عن أوجه القصور الفنى التى شابت أحكام هذا القانون فتكمن فى عدم الغاء المشرع لقيد الثمانية فى المائة كشرط لتمثيل الأحزاب السياسية فى مجلس الشعب أو حتى التخفيف من قسوته بتخفيض نسبة الثمانية فى المائة إلى اثنين أو ثلاثة فى المائة مثلاً.

وقد ترتب على هذا القصور الفنى - الأبقاء على شرط الثمانية فى المائة - إلى تمثيل الكثير من الأحزاب الصغيرة بمجلس الشعب (١) واستبعادها من التمثيل السياسى وهو ما يخالف الهدف الذى تغياه المشرع من اعتماده لنظام التمثيل النسبى والمتمثل فى تحقيق العدالة بين الأحزاب ووجوب تمثيل كل منها بنسبة قوتها الإنتخابية. كما أدى هذا الشرط إلى محاباة حزب الأغلبية على حساب أحزاب المعارضة.

(١) فلم يمثل فى مجلس الشعب فى اعتماد انتخابات ١٩٧٨ حزب التجمع وحزب الأمة حيث لم يحصل كل منها إلا على نسبة صغيرة لا تتجاوز ٢٥ من مجموع الأصوات الإنتخابية على مستوى الجمهورية.

٢ - رفض المشرع اعتماد قاعد أكبر البقايا:

كما يكمن وجه السقصور الفنى، من ناحية أخرى، فى عدم اعتماد المشرع لقاعدة أكبر البقايا فى توزيع المقاعد المتبقية على الأحزاب المتنافسة . صحيح أن المشرع قد قرر الغاء القاعدة التى قررها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣، والتى كانت تقضى بأيلولة المقاعد المتبقية إلى الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية وأخذ بقاعدة مقتضاها توزيع هذه المقاعد على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى للدائرة وإلا اعطيت للحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية، إلا أن هذه القاعدة الجديدة، وإن جاءت أكثر عدالة بالنسبة للأحزاب الصغيرة ، إلا أنها لا تحقق ما تحققه قاعدة أكبر البقايا، حيث تعمل هذه القاعدة على توزيع المقاعد على القوائم التى يكون لديها أكبر باقٍ من الأصوات أيا كان عدد هذه الأصوات. ويبدو أن المشرع كان دافعه إلى عدم الأخذ بقاعدة أكبر البقايا هو حرصه وإصراره على محاباة حزب الأغلبية، وهو ما يستخلص من نصه على ايلولة المقاعد المتبقية إلى الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية فى الحالات التى لا يكون لدى القوائم الحزبية أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى الأمر الذى ترتب عليه التضييق على الأحزاب الصغيرة وعدم اعطائها فرص التمثيل بالمجلس والعمل فى نفس الوقت على محاباه حزب الأغلبية .

المطلب الثاني موقف المحكمة الدستورية العليا من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦

" المحكمة تقضى بعدم الدستورية "

كان للحكم الذى أصدرته المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ١٩ مايو سنة ١٩٩٠ بعدم دستورية بعض المواد التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ أثر بالغ على الحياة الدستورية بصفة عامة وعلى الحياة النيابية بصفة خاصة. فبتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٨٧ أحالت محكمة القضاء الإدارى الدعوى رقم ٢٥١٦ لسنة ٤١ قضائية(١) ، إلى المحكمة الدستورية العليا - بعد

(١) وتتحصل وقائعها ، فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٢٥١٦ لسنة ٤١ ق أمام محكمة القضاء الإدارى - دائرة منازعات الأفراد والهيئات - طالبا الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب المحدد له يوم ٦ ابريل عام ١٩٨٧ وفقا لأحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. وبوقف تنفيذ القرار السلبى للمدعى عليهم بالامتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يتفق مع النظام الفردى. والحكم فى الموضوع بإلغاء هذين القرارين وبجلسة ١٣ مارس سنة ١٩٨٧ أضاف المدعى أمام المحكمة المذكورة طلبا عارضا للحكم له بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم ١٤١ لسنة ١٩٨٧ بتحديد ميعاد قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب.

وقد استند المدعى فى طلب الحكم له بهذه الطلبات إلى أن القرارات المطعون عليها جميعا صدرت بناء على قانون مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، وهو قانون مخالف للدستور للأسباب التى ارتكن إليها فى دعواه .

وقضت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر بجلسة ٢١ مارس سنة ١٩٨٧ :

أولا : بالنسبة لطلبى وقف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس الجمهورية بالدعوة إلى الانتخابات المحددة لها يوم ١٩٨٧/٤/٦ وكذا وقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبى بالامتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الانتخابية بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الطعن على هذين القرارين .

ثانيا : بالنسبة لطلب وقف تنفيذ قرارى وزير الداخلية المطعون عليهما : (١) برفض الدفيعين بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الطعن

أن قضت بوقف الفصل فى طلب الإلغاء - للفصل فى دستورية الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن العضوية لمجلس الشعب. وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر ١٩ مايو ١٩٩٠ (١) بعدم دستورية المادة الخامسة مكررا لمخالفتها المواد ٨ ، ٤٠ ، ٤٩ ، ٦٢ من الدستور وجاء فى الحكم المذكور مايلى:

وحيث أن الدستور إذ كفل - فى المادة ٦٢ منه - للمواطن حق الترشيح غير مقيد بالإنتماء الحزبى ، وقرر فى المادة ٤٠ منه المساواة بين المواطنين فى الحقوق العامة ، ومنها حق الترشيح ، وهو من الحقوق السياسية التى تأتى فى الصدارة من الحقوق العامة لتعلقها بالإرادة الشعبية المعبرة عن سيادة الشعب وحظر التمييز بينهم فيها بسبب اختلاف الآراء السياسية ، وأوجب على الدولة فى المادة الثامنة أن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين ، فإن مؤدى

عليهما ويعدم قبول الدعوى شكلا . (٢) وبقبول تدخل خصما منضمنا للمدعى فى طلباته . (٣) وفى الطلب المستعجل برفض طلب وقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما . (٤) ووقف الفصل فى طلب الإلغاء وبإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية المادتين الثالثة فقرة أولى والخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ " وقد طعنت الحكومة على هذا الحكم فى شقه الخاص بوقف الفصل فى طلب الإلغاء والإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية أمام المحكمة الإدارية العليا وطلبت الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ الحكم المطعون عليه فى شقه موضوع الطعن ، وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون عليه فيما قضى به فى هذا الخصوص ، وبتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٨٧ قضت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بإجماع الآراء برفض الطعن وبإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات .

(١) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون العدد ٢٢ مكرر ٣ يونيو سنة ١٩٩٠ ص ٢ .

هذه النصوص مترابطة ومتكاملة ، ان المواطنين المستوفين لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، يعتبرون بالنسبة إلى حق الترشيح فى مراكز قانونية متماثلة ، مما يتعين أن تكون ممارستهم لهذا الحق على قدم المساواة وعلى أساس من الفرص المتكافئة فى الفوز بالعضوية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها ، على أن يكون المرجع فى الفوز بالعضوية للترشح - مستقلا كان أو حزبيا ، طبقا لنظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية أو لنظام الإنتخاب الفردى - إلى إرادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التى هى مصدر السلطات جميعا .

وحيث انه وان كان للمشرع سلطة تقديرية فى اختيار النظام الإنتخابى إلا أن سلطته فى هذا الشأن تجد حدها فى عدم الخروج على القيود والضوابط والمبادئ التى نص عليها الدستور وعدم المساس بالحريات والحقوق العامة التى كفلتها نصوصه .

وحيث أنه لما كان مؤدى نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا - متضامين - من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ أن المشرع قد نص على تقسيم الجمهورية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وجعل انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الإنتخاب الفردى ، وإد حدد لكل دائرة انتخابية عددا من المقاعد النيابية خص بها مرشحي الأحزاب السياسية عدا مقعدا واحدا خصصه لنظام الإنتخاب الفردى وجعله مجالا للمنافسة الإنتخابية بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين عن هذه الأحزاب ، يكون القانون قد خالف الدستور من عدة وجوه ، إذ خص مرشحي القوائم الحزبية فى كل دائرة انتخابية بعدد من المقاعد النيابية يصل فى بعضها إلى ثلاثة عشر مقعدا بينما حدد لنظام الإنتخاب

الفردى مقعدا واحدا لم يجعله حتى مقصورا على المرشحين المستقلين عن الأحزاب السياسية ، بل تركه مجالا مباحا للمنافسة بين هؤلاء المرشحين وغيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية فميز القانون بذلك بين فئتين من المواطنين إذ خص المرشحين بالقوائم الحزبية بعدد من المقاعد النيابية تصل في جملتها على مستوى الجمهورية إلى ما يقرب من تسعة أعشار المقاعد النيابية فى مجلس الشعب ، بينما هبط بعدد المقاعد المتاحة للمرشحين المستقلين غير المنتمين لأحزاب سياسية - بفرض فوزها بها - إلى عشر اجمالى المقاعد النيابية بزيادة طفيفة ، بل ان توزيع المقاعد النيابية على النحو الذى تضمنه القانون هو مما يفتح به أيضا لأعضاء الأحزاب السياسية فرص الفوز بجميع مقاعد مجلس الشعب بينما لا يتجاوز فرص الفوز للمستقلين بأية حال العشر تقريبا من عدد المقاعد النيابية ، الأمر الذى ينطوى على تمييز لفئة من المرشحين على فئة أخرى تميزا قائما على الصفة الحزبية أو عدمها دون مقتضى من طبيعة حق الترشيح أو متطلبات ممارسته مما يتعرض مع الصفة التمثيلية للمجالس النيابية ويخالف صراحة نص المادة ٤٠ من الدستور التى حظرت التمييز بين المواطنين فى الحريات والحقوق العامة كما يتعارض أيضا مع مبدأ تكافؤ الفرص الذى يقتضى أن تكون فرص الفوز فى الانتخابات متساوية بين جميع المرشحين بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية ، فضلا عن ذلك فإن القانون حين حدد عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة من الدوائر الانتخابية وغازير فى عدد المقاعد من دائرة إلى أخرى ، أقام هذا التحديد العدى للمقاعد المخصصة لكل دائرة كقاعدة عامة على اساس عدد المواطنين بها حسبما أفصحت عن ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بتعديل قانون مجلس الشعب فيما عدا المحافظات التى استثناهما المشرع من هذه القاعدة للإعتبرات التى أشارت إليها المذكرة الإيضاحية لهذا القانون ، فإنه أيا كان وجه الرأى فى هذا الاستثناء وبافتراض صحة الإلتزام بتلك القاعدة فى

المحافظات الأخرى ، فإن القانون إذ حدد للمرشح الفردى مقعدا واحدا فى كل دائرة من الدوائر الإنتخابية على ما من تفاوت عدد المواطنين بها وخص مرشحي القوائم الحزبية بباقى المقاعد النيابية المخصصة للدائرة ، فإنه يكون بذلك قد جعل التفاوت فى عدد المواطنين هو الأساس فى تحديد عدد المقاعد المخصصة لمرشحي القوائم الحزبية دون أن يكون لذلك أى أثر بالنسبة للمرشحين طبقا لنظام الإنتخاب الفردى الذى يتنافس فيه المستقلون مع غيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية على مقعد واحد حدده المشرع بطريقة تحكيمية فى كل دائرة إنتخابية أيا كان عدد المواطنين بها مخالفا بذلك - وعلى غير أسس موضوعية - القاعدة العامة التى اتبعتها فى تحديد عدد المقاعد النيابية فى كل دائرة إنتخابية بما يتناسب مع عدد السكان فيها ، الأمر الذى يتضمن بدوره اخلافا بمبدأ المساواة فى معاملة الفئتين من المرشحين ، وبالإضافة إلى ذلك فإن القانون عندما جعل المقعد الوحيد المخصص لنظام الإنتخاب الفردى فى دائرة إنتخابية مجالا للمنافسة بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب ، فإنه يكون بذلك قد أتاح لكل من مرشحي الأحزاب السياسية احدى فرصتين للفوز بالعضوية : احدهما بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية ، والثانية عن طريق الترشيح للمقعد الفردى ، بينما جاءت الفرصة الوحيدة المتاحة للمرشحين المستقلين قاصرة يتنافس معهم فيها المرشحون من أعضاء الأحزاب السياسية ، مما ينطوى على التمييز بين الفئتين فى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية ، ويتعارض بالتالى مع مبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه فى الدستور ، وذلك كله دون أن يكون التمييز فى معاملة الفئتين من المرشحين وفى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية فى جميع الوجوه المتقدمة مبررا بقاعدة موضوعية ترقد فى أساسها إلى طبيعة حق الترشيح وما تقتضيه ممارسته من متطلبات والتى يتحقق ومن خلالها التكافؤ فى الفرص والمساواة أمام القانون .

لما كان ذلك وكانت المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بما نصت عليه من أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ، ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية " ، تعتبر قاطعة فى الدلالة على ما قصد إليه المشرع من تحديده مقعدا واحدا - لنظام الإنتخاب الفردى فى كل دائرة انتخابية - يجرى التنافس عليه بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب ، وتخصيصه عدة مقاعد فى الدائرة خالصة لمرشحي القوائم الحزبية ، ومن ثم فإن هذه المادة تكون بذاتها قد تضمنت فى صريح نصها اخلالا بحق المواطنين غير المنتمين لأحزاب سياسية فى الترشيح على قدم المساواة وعلى أساس من تكافؤ الفرص مع باقى المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية اخلالا أدى إلى التمييز بين الفئتين من المرشحين فى المعاملة القانونية وفى الفرص المتاحة للفوز بالعضوية تمييزا قائما على أساس اختلاف الآراء السياسية مما يشكل مخالفة للمواد ٨ ، ٦٢ ، ٤٠ من الدستور ويستوجب القضاء بعدم دستوريته فيما تضمنه من النص على أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية " .

وحيث أنه لا محاجة فى القول بأن للمواطن المستقل الحرية فى الإنضمام إلى أحد الأحزاب السياسية لياشر من خلاله حقوقه السياسية ومنها الحق فى الترشيح لعضوية مجلس الشعب على عدم قدم المساواة مع غيره من أعضاء الأحزاب السياسية ، إذ أن ذلك مردود بما ينطوى عليه من اخلاال بالحرية فى الإنضمام إلى الأحزاب السياسية أو عدم الإنضمام إليها ، وهى حرية كفل الدستور أصلها ، ومردود

أيضا بأن للمواطن آراؤه وأفكاره التي تتبع من قرارة نفسه ويطمئن إليها وجدانه وان حمله على الإنضمام لأى من الأحزاب السياسية مع ما يلتزم به الحزب من برامج وسياسات وأساليب يسعى بها لتحقيق مبادئه وأهدافه ، ما قد يتعارض مع حريته فر الرأي ، وهى من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظم لديمقراطية الحرة والتي حرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة وقررها الدستور القائم فى المادة ٤٧ منه .

لما كان ذلك وكان القضاء بعدم دستورية نص المادة الخامسة مكررا من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ يترتب عليه انعدام هذا النص وابطال العمل به فيما قرره من أن " يكون لكل دائرة (انتخابية) عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الإنتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الإنتخاب بالقوائم الحزبية " . ومن ثم يكون النعى على نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه قد أضحي غير مجد وبالتالي غير مقبول ، إذ لم يعد له مجال فى التطبيق بعد أن الغى نفاذ النص على كيفية توزيع المقاعد النيابية فى كل دائرة انتخابية بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقوائم الحزبية على النحو الذى تضمنته المادة الخامسة مكررا سالفه الذكر تبعا لتقرير بطلان هذا النص وانعدام أثره (١) .

(١) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون العدد ٢٢ (مكرر) فى ٣ يونيو ١٩٩٠ ص ٢ .

الفصل الرابع عودة إلى نظام الانتخاب الفردي القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

بعد حوالي أربعة أشهر تقريبا على صدور الحكم التاريخي للمحكمة الدستورية العليا، والقاضى بعدم دستورية القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، رأى المشرع عدم ملاءمة نظام الانتخاب بالقائمة فى مصر وصدور ، العودة مرة أخرى لنظام الانتخاب الفردي الذى كان سائدا قبل صدور القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

ونظر لغية مجلس الشعب ، وإعمالا لحكم المادة ١٤٧ من الدستور، أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب (١) ، والقرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية (٢) والقرار بقانون رقم ٢٠٦ بتحديد الدوائر الانتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الشعب .

على أنه قبل التعرض للأحكام الموضوعية التى تضمنها القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ ، نرى من المفيد أن نعرض للوضع الدستورى لمجلس الشعب فى الفترة ما بين نشر حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الإنتخاب السابق، وتاريخ موافقة الشعب بالإستفتاء على حل مجلس الشعب، أى بين ٤ يونيو ١٩٩٠ حتى ١١ أكتوبر ١٩٩٠ .
وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين متتاليين

- (١) الجريدة الرسمية - السنة الثالثة والثلاثون - العدد ٣٩ مكرر ٢٩ سبتمبر عام ١٩٩٠، ص ٢ وما بعدها .
- (٢) الجريدة الرسمية السنة الثالثة والثلاثون - العدد ٣ مكرر ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠، ص ٧ .

المبحث الأول : فى الوضع الدستورى لمجلس الشعب فى الفترة ما بين نشر
حكم المحكمة الدستورية العليا وتاريخ الإستفتاء على حل المجلس.
المبحث الثانى . فى الأحكام الموضوعية للقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠.

المبحث الأول

الوضع الدستوري لمجلس الشعب
فى الفترة ما بين نشر حكم المحكمة
الدستورية واجراء الاستفتاء على حله
٤ يونيو ١٩٩٠ - ١١ اكتوبر ١٩٩٠

كان من الطبيعى أن يترتب على قضاء المحكمة الدستورية العليا، فى ١٩ مايو سنة ١٩٩٠، بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، تقرير بطلان تشكيل المجلس ومنذ انتخابه، وهو ما قرره المحكمة بقولها "ولما كان ذلك وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نص تشريعى ثبت عدم دستوريته بالحكم الذى انتهت إليه المحكمة فى الدعوى الماثلة فإن مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلا منذ انتخابه".

ولما كانت المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ترتب على الحكم الصادر بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشره ، فضلا عن تقريرها للطابع الملزم لجميع الأحكام التى تصدر عن المحكمة - فى الدعوى الدستورية - بالنسبة لسلطات الدولة والكافة من اليوم التالى لنشرها(١)، ولما كان الحكم الصادر عن المحكمة بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الانتخاب رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ قد تم نشره فى ٣ يونيو ١٩٩٠، فمقتضى ذلك أن يكون المجلس قد فقد شرعيته فى ٤ يونيو ١٩٩٠، الأمر الذى كان يستوجب اسراع السلطة التنفيذية بإعمال (١) هذا فضلا عما قرره المادة ٤٨ من ذات القانون بأن أحكام المحكمة الدستورية وقرارتها بشأن التفسير تكون لها نية وغير قابلة للطعن

القواعد والإجراءات الدستورية الواجب اتباعها لحل المجلس، واصدار قرار بقانون - نظرا لحل المجلس وتوافر حالة الغيبة - بإلغاء النص القانوني المقضى بعدم دستوريته وتعديل قانون إنتخاب مجلس الشعب على ضوء ما قضت به المحكمة.

على أن ما كان يتوقعه الفقه الدستوري والمشتغلين بالسياسة شئ ، سرعة الحكومة فى اتخاذ الإجراءات الدستورية نحو حل المجلس القائم ، وما أرادته الحكومة شئ آخر ، إذ تباطأت الحكومة فى اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها فى الدستور بشأن حل مجلس الشعب ، واستمر المجلس يزاوّل اختصاصاته بالرغم من صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من قانون الإنتخاب رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وببطلان تشكيله منذ انتخابه. وظل المجلس قائما، بالرغم من دورته يوم ٩ يونيو، قرابة أربعة أشهر أو يزيد، حتى أصدر رئيس الجمهورية قرارا بإيقاف جلسات مجلس الشعب فى ٢٦ سبتمبر ١٩٩٠، وبدعوة الناخبين للإستفتاء على حل المجلس(١) يوم الخميس الموافق ١٠ أكتوبر ١٩٩٠(٢).

ونرى أن وضع مجلس الشعب، منذ اليوم التالى لنشر حكم المحكمة الدستورية العليا فى ٤ يونيو سنة ١٩٩٠ وبين تاريخ اعلان الشعب عن رأيه فى الاستفتاء بحل المجلس ، كان وضعاً غير دستورى ، وذلك بعد أن كشفت المحكمة الدستورية العليا بحكمها السابق عن عدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، ومن ثم يكون المجلس فى هذه الفترة فاقدًا لشريعة وجوده .

(١) وقد أعلن رئيس الجمهورية فى بيانه الذى وجهه إلى الشعب بمناسبة دعوته للناخبين للإستفتاء على حل المجلس ، ان الاتجاه نحو العودة إلى نظام الإنتخاب الفردى الذى عايشته الحياة النيابية عندنا منذ أمد طويل

(٢) القرار رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠

حقيقة أن السلطة التنفيذية تملك سلطة تقدير واسعة في اختيار الوقت المناسب لحل المجلس ، وأن قرارها في ذلك لا يخضع لرقابة القضاء لإعتباره عملاً من أعمال السيادة ، إلا أن رخصة التقدير التي تملكها السلطة التنفيذية في هذا الخصوص مناطها الظروف العادية وحيث يكون المجلس المراد حله سليم التكوين ومحتفظاً بشريعية وجوده ، أما وقد استبان للسلطة التنفيذية -بحكم المحكمة الدستورية العليا - وهو حكم نهائي وملزم لسائر السلطات - عدم دستورية النص الذي تم على أساسه انتخاب المجلس ، دعم شرعيته وسند بقائه ، فقد كان عليها أن تسارع - احتراماً لأحكام القضاء وروح الدستور - في اتخاذ الإجراءات الدستورية الواجبة لحل المجلس ما دمنا نعيش دولة المؤسسات ونحيا في رحاب سيادة القانون وفي كنفه .

الا ستفتاء على حل المجلس وإجراء انتخابات المجلس الجديد :
في ١١ أكتوبر ١٩٩٠ تم إجراء الاستفتاء على حل مجلس الشعب ، وأعلن وزير الداخلية موافقة الناخبين على الحل بأغلبية ٨٨٢٩٦٠٦ صوتاً مقابل ٥٣٠٠٥٠ صوتاً فكانت نسبة الموافقين إلى مجموع الأصوات الصحيحة ٩٤٣٤ لا مؤيدة للحل (١) .

(١) قرار وزارة الداخلية رقم ٥٩٢٢ لسنة ١٩٩٠ المنشور بالوقائع المصرية العدد ٢٣٠ مكرر في ١٢ أكتوبر ١٩٩٠

وفى ١٢ أكتوبر ١٩٩٠ أصدر رئيس الجمهورية ، بناء على نتيجة الاستفتاء، قرارا بحل مجلس الشعب ، ودعوه الناخبين لإنتخاب المجلس الجديد الذى حدد لإجرائها يوم الخميس الموافق ٢٩ نوفمبر ١٩٩٠ ، ويوم ٦ ديسمبر بالنسبة لإنتخابات الإ عادة .

وقد أجريت الإنتخابات فى موعدها المحدد ، طبقا لأحكام القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدل لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، والقرار بقانون رقم ٢٠٢ بتعديل أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية .

وقد فاز الحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم بـ ٧٩٦٪ من مقاعد المجلس، أى ما يعادل ٣٤٨ مقعدا ، بينما حصل حزب التجمع على ١٤٪، أى ما يعادل ستة مقاعد ، ولم تحصل بقية الأحزاب التى شاركت فى الإنتخابات على أى مقعد فى المجلس (١) بينما حصل المستقلون على ١٩٪ ، أى ما يعادل ٨٣ مقعدا. ٨٣ مقعدا .

وقد عقد مجلس الشعب الجديد أولى جلساته فى ١٣ ديسمبر ١٩٩٠ مباشرة لإختصاصاته التشريعية والرقابية .

(١) وهى أحزاب الأمة ومصر الفتاة والاتحاد الديمقراطى والخضر المصرى

مقاطعة بعض أحزاب المعارضة لانتخابات مجلس الشعب :
رأت بعض أحزاب المعارضة ، كحزب الوفد ، والأحرار ، والعمل ،
مقاطعة الانتخابات التي أجريت لمجلس الشعب الجديد ،
تأسيسا على أن التعديلات التي أجريت بمقتضى القرار
بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدل لأحكام قانون مجلس الشعب
والقرار بقانون رقم ٢٠٢ المعدل لقانون مباشرة الحقوق السياسية لم
تتضمن الضمانات الكافية لحرية الانتخابات ، وأهم هذه الضمانات
أن يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء هيئة قضائية " طبقا لصريح نص
المادة ٨٨ من الدستور . كما بررت مقاطعتها للانتخابات بأنها لم
قدع لإبداء الرأي بشأن التعديلات التي تمت بمقتضى القرارين
الجمهوريين السابقين ، فضلا عن القرار بالقانون الخاص بتقسيم
الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب رقم ٢٠٦ لعام ١٩٩٠ .

المبحث الثاني الأحكام الموضوعية لنظام الانتخاب الحالى وتقديره

سوف نعرض للأحكام الموضوعية التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب اثم لتقدير هذا النظام فى مطلبين متتاليين :

المطلب الأول : فى الأحكام الموضوعية للنظام الانتخابى الحالى التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ .
المطلب الثانى : فى تقدير نظام الانتخاب المطبق .

المطلب الأول الأحكام الموضوعية لنظام الانتخاب الحالى التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

قلنا أن المشرع قد عاد بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ إلى نظام الانتخاب الذى كان مطبقا قبل صدور القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ الخاص بنظام القوائم ، إلا وهو نظام الانتخاب الفردى . وسوف نعرض لأهم الأحكام الموضوعية التى تضمنها هذا القرار بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب .

اعتماد نظام الانتخاب الفردى القائم على تمثيل العمال والفلاحين :

احتفظ المشرع فى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ فى شأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب بجوهر نظام الانتخاب الفردى الذى كان سائدا فى ظل دستور ١٩٦٤ بشأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة، وفى ظل دستور ١٩٧١ - فى الفترة السابقة على الأخذ بنظام القوائم - بشأن انتخاب أعضاء مجلس الشعب . وتبعاً لهذا النظام يقوم ناخبو

كل دائرة انتخابية بإختيار عضوين يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين. وعلى ذلك نصت المادة الأولى من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ المعدلة لقانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أن "يتألف مجلس الشعب من اربعمائة وأربعة وأربعين عضوا يختارون بطريق الإنتخاب المباشر السرى العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال الفلاحين . ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر فى مجلس الشعب".

ونصت المادة الثالثة فقرة أولى من ذات القرار بقانون على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى دوائر انتخابية ، وتحدد هذه الدوائر طبقا للقانون الخاص بذلك ، وينتخب عن كل دائرة عضوان يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين "

وتطبيقا لهذين النصين صدر القرار بقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ ، وقسم الجمهورية إلى ٢٢٢ دائرة انتخابية موزعة على المحافظات المختلفة بالدولة .

ويتضح مما تقدم أن المشرع قد اعتمد نظام الإنتخاب الفردى القائم على ضرورة تمثيل العمال والفلاحين إذ حدد أعضاء المجلس المنتخبين بأربعمائة وأربعة وأربعين عضوا ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين .

انتخاب بالأغلبية

كان من الطبيعى بعد أن هجر المشرع نظام الإنتخاب المختلط وعاد من جديد إلى نظام الإنتخاب الفردى أن يعود أيضا إلى نظام الأغلبية وذلك على النحو الذى كان سائدا من قبل. فنص فى الفقرة الأولى من المادة الخامسة عشر من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠

على أن " ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات " .

ولما كان نظام الأغلبية المطلقة قد يقتضى الإعادة ، إذا لم يحصل أحد المرشحين في الدور الأول على النسبة المطلوبة. ولما كان الدستور والقانون أيضا يقضيان بتمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠% على الأقل من مقاعد المجلس، وبالتالي وجوب انتخاب عضوين عن كل دائرة يكون لأحدهما على الأقل صفة العامل أو الفلاح ، فقد أبانت المادة الخامسة من القرار بقانون سالف الذكر عن كيفية إجراء انتخابات الإعادة حفاظا على النسبة المطلوبة للعمال والفلاحين بالمجلس.

فنصت على أن " إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات ، وأعيد الانتخاب في الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين اللذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات وفي هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات " .

" وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين في الدائرة أعيد الانتخاب بين الأربعة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، وفي هذه الحالة يعلن انتخاب الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين " .

رفض أعمال قاعدة الفوز بالتزكية :

تبعاً للتقليد الذي اتبعه المشرع في القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، والقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن انتخاب أعضاء مجلس

الشعب فقد رفض المشرع اعمال قاعدة الفوز بالتزكيه ، وتطلب ضرورة اجراء الانتخابات مع تخفيض النسبة ، المتطلبه للفوز فى الانتخابات فى الدوائر التى لم يتقدم للترشيح فيها أكثر من العدد المطلوب، إلى عشرة فى المائة بدلا من العشرين فى المائة التى تطلبها فى القوانين السابقة. وفى ذلك نصت المادة السابعة عشرة من القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ على أنه "إذا لم يرشح فى الدائرة الانتخابية سوى شخصان أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، أجرى الانتخاب فى موعده وأعلن فوز من يحصل منهما على ١٠% من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة".

وإذا لم يرشح فى الدائرة سوى شخص واحد أعلن فوزه فى الانتخاب إذا حصل على النسبة المشار إليها فى الفقرة السابقة ، ويجرى انتخاب تكميلى لإختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين ، إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم .

وإذا رشح فى الدائرة أكثر من مرشحين وكان واحد منهم فقط من العمال والفلاحين أعلن فوز هذا المرشح إذا حصل على النسبة المشار إليها وأجرى الانتخاب لإختيار العضو الثانى من بين الباقين ، وإذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحدهم أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات .

وفى الأحوال التى لا يحصل المرشح فيها على نسبة العشرة فى المائة المشار إليها فى الفقرات السابقة يجرى انتخاب تكميلى لشغل المقعد الذى كان مرشحا له " .

والذى يتضح من المادة السابقة :

١ - أن المشرع لم يأخذ بقاعدة الفوز بالتزكيه والتى تقضى بفوز المرشح " أو المرشحين " دون حاجة لإجراء الانتخابات فى الحالات

التي لم يتقدم فيها للترشيح أكثر من مرشح (أو أكثر من العدد المطلوب انتخابه عن الدائرة) ، بل تطلب إجراء الانتخاب وضرورة حصول المرشح على نسبة من الأصوات لا تقل عن ١٠% من أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة .

٢ - أن المشرع وأن تطلب في القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ ضرورة إجراء الانتخابات في الحالات التي واجهتها المادة السابعة عشرة ، إلا أنه عمل على تخفيض النسبة المطلوبة للنجاح فاكتفى بحصول المرشح على نسبة ١٠% من عدد الأصوات الصحيحة للناخبين المقيدين بالدائرة بدلاً من نسبة الـ ٢٠% التي كان قد تطلبها في قانون مجلس الأمة (١) وقانون مجلس الشعب (٢). ويبدو أن المشرع قد قصد بتخفيض هذه النسبة تيسير الانتخابات والابتعاد بها عن التعقيد.

٣ - ان المشرع حافظاً على مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠% على الأقل من مقاعد المجلس، قد ميز بين حالات ثلاث :

الحالة الأولى : حيث لم يتقدم للترشيح في الدائرة أكثر من شخصين اثنين أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ، ففي هذه الحالة يجرى الانتخاب في موعده ويعلن فوز من يحصل منهما على ١٠% من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة .

الحالة الثانية : حيث لم يتقدم للترشيح في الدائرة سوى شخص واحد ، يعلن فوزه في الانتخاب إذا حصل على ١٠% ويجرى

(١) رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ .

(٢) رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ قبل تعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .

انتخاب تكميلى لإختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين ،
إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم ، أى من الفئات .

الحالة الثالثة : حيث يتعدد فيها المرشحون بالدائرة ، ولا
يوجد من بينهم سوى مرشح واحد من العمال والفلاحين ، وفى هذه
الحالة يعلن فوز هذا المرشح الأخير إذا حصل على نسبة الـ ١٠٪ من
عدد أصوات الناخبين الصحيحة بالدائرة ، ويجرى الانتخاب لإختيار
العضو الثانى من بين الباقين ، وفى حالة عدم توفر الأغلبية
المطلقة لأحدهم اعيدت الإنتخابات بين الاثنين الحاصلين على أعلى
الأصوات .

على أنه فى الحالات السابقة التى لا يحصل فيها المرشح على
نسبة العشرة فى المائة يجرى انتخاب تكميلى لشغل المقعد الذى
كان مرشحا له .

٤ - اعتماد نظام الإ انتخابات التكميلية :

إذا خلا مكان أحد المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجرى
انتخاب تكميلى لإنتخاب من يحل محله ، وذلك دون اخلال بحكم
الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون مجلس الشعب التى توجب
انتخاب عضوين عن كل دائرة من العمال والفلاحين . بمعنى أنه إذا
كان العضو الذى خلا مكانه فى الدائرة له صفة العامل والفلاح وجب
انتخاب مرشح بدلا منه ممن يتوفر له هذه الصفة ، فيكون الترشيح
مقصورا على العمال والفلاحين فى الانتخاب التكميلى (١) .

(١) على أنه فى حالة خلو مكان أحد الأعضاء المعينين من قبل رئيس
الجمهورية ، فإن معين خلفه أى من يحل محله يكون أمرا جوازيا لرئيس
الجمهورية ، ان شاء عين خلفا للعضو الذى خلا مكانه ، وان شاء ترك مكانه
شاغرا وذلك على عكس الحال بالنسبة لخلو مكان العضو المنتخب حيث
يكون اجراء الإ انتخابات التكميلية أمرا وجوبيا .

وتستمر مدة العضو الجديد الذى تم انتخابه حتى يستكمل
مدة عضويه سلفه .

هذا ويلاحظ أن اعتناق القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠
لنظام الانتخاب التكميلى جاء تطبيقا لنص المادة ٩٤ من الدستور
الحالى حيث جرى نصها على أنه " إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل
انتهاء مدته ، انتخب أو عين خلفا له خلال ستير يوما من تاريخ
ابلاغ المجلس بخلو المكان ، وتكون مدة العضو الجديد هى المدة
المكمله لمدة عضوية سلفه " .

المطلب الثانى

اتقدير نظام الانتخاب الحالى لمجلس الشعب

لقد أحسن المشرع المصرى صنعا بالعودة إلى نظام الانتخاب
الفردى - بشأن اختيار أعضاء المجلس النيابى - بعد تجارب
انتخابية خاضها سواء بنظام الانتخاب بالقوائم المغلقة ، أو بنظام
مختلط جمع فيه بين نظام القوائم ونظام الانتخاب الفردى - ولا
يعيب المشرع المصرى وينال من قدره رجوعه إلى نظام الانتخاب
الفردى بعد ان استشعر عدم امكانية التعايش بين هذه الأنظمة
وطبيعة الشعب المصرى وظروفه الإجتماعية الخاصة .

كما أن هذا النظام يتفق والظروف الإجتماعية والثقافية للشعب
المصرى حيث يكون للعلاقات العائلية والأسرية - والتي يقدسها
الشعب المصرى - أثر كبير الشأن فى توجيه أصوات الناخبين بكل
دائرة نحو مرشح بالذات ، فيناصره الناخبون لمجرد صلة قرابه أو موده
تربطه ببعض الناخبين أو لكونه ينتمى لعائلة ذات ثقل يخشى
من بطشها . هكذا رسخت التقاليد واستقرت على أن يكون للعلاقات
العائلية والأسرية دور كبير فى اختيار النواب، ويكون للعصيات

والقبليات - وخاصة فى ريف مصر وصعيدها - شأن لا ينكر فى
ترجيح مرشح على آخر .

ويرجع تعثر مسيرة الاخذ بنظام القوائم إلى قلة المدعى
السياسى لدى أغلب أفراد الشعب المصرى ارتفاع نسبة الأمية ،
وتفشى الجهل فى أغلبيته ، الأمر الذى يترتب عليه عجز الناخبين عن
تقويم البرامج والأهداف التى يتم على أساس اختيار قائمة من قوائم
الأحزاب المتصارعة أو تفضيل أحدها على الأخرى ، هذا فضلا عن افتقاد
البلاد إلى التنظيم الحزبى السليم - أساس نظام الإنتخاب بالقوائم - على
النحو المألوف فى الدول المتقدمة لكل هذه الإعتبارات رؤى العودة مرة
أخرى إلى نظام الإنتخاب الفردى الذى كان سائدا عندنا منذ أن عرفت
مصر الحياة النيابية الصحيحة.

وإذا كان نظام الإنتخاب الفردى يعد أقرب النظم الإنتخابية
صلاحية للتطبيق عندنا، إلا أننا نرى عدم جدوى احتفاظ المشرع
الدستورى عندنا بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد مجلس
الشعب على الأقل.

عدم جدوى الاحتفاظ بمبدأ تمثيل العمال والفلاحين بـ 50% على
الأقل فى مجلس الشعب :

رأينا من خلال دراستنا السابقة أن الدستور المؤقت الصادر عام
١٩٦٤ كان أول دستور اعتمد مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين
بـ 50% على الأقل من مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية ، وذلك
تنفيذا لما جاء بالميثاق الوطنى من " أن الدستور الجديد يجب أن
يضمن للفلاحيو والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية
على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابى " .

ولما صدر الدستور الحالى فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ (١) عمل
أيضا على تقرير المبدأ السابق فى المادتين الخامسة، والسابعة
والثمانين منه .

فنص فى المادة الخامسة (الفقرة الخامسة) على أن " وببين
النظام الأساسى للإتحاد الاشتراكى العربى شرط العضوية فيه
وتنظيماته المختلفة وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديمقراطى
على أن يمثل العمال والفلاحون فى هذه التنظيمات بنسبة خمسين
فى المائة على الأقل " ونصت المادة ٨٧ من ذات الدستور على أن
"يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة وعدد
أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على أن لا تقل عن ثلاثمائة وخمسين
عضوا نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين " .

ونتيجة لاعتماد الدستور مبدأ ضرورة تمثيل العمال والفلاحين
بـ ٥٠٪ على الأقل فى التنظيمات الشعبية والسياسية بما فيها
مجلس الشعب ، كان من الطبيعى، كما رأينا، أن يعمل المشرع العادى
على تقنين المبدأ فى جميع قوانين الانتخاب المتعاقبة رغم ما
أصاب نظام الانتخاب عندنا من تطور عايشناه خلال هذا البحث من
نظام فردى إلى نظام بالقائمة ثم إلى آخر مختلط ثم فى النهاية
إلى النظام الفردى .

وبالرغم من دعوة البعض من الفقه الدستورى بضرورة العدول عن
مبدأ تمثيل العمال والفلاحين فى المجلس النيابى منذ السبعينات،
إلا أن هذه الدعوة لم تلق ترحيبا لدى المشرع الدستورى ، بل نظر
إلى هذا المبدأ وكأنه دستور أساسى لجميع التنظيمات السياسية
والشعبية فى الدولة يعلو على نصوص الدستور ذاته ، أو مبدأ

(١) وذلك قبل التعديل الدستورى الذى اجرى فى يونيو ١٩٨٠

مقدس بعد المساس به نوعاً من المروق والكفر بمبادئ الثورة
ومكاسيها .

وقد اتضح مدى اصرار المشرع الدستوري على احتفاظه بمبدأ
تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠% على الأقل في المجالس
المنتخبة من قيامه بتعديل الدستور في ٢٦ يونيو ١٩٨٠ دون
مساس بالمادة ٨٧ منه والتي نصت على ضرورة مراعاة نسبة العمال
والفلاحين فيما يتعلق بعضوية مجلس الشعب من ناحية ، وقيامه
بالنص صراحة بشأن تشكيل مجلس الشورى على أن يكون نصف
الاعضاء المنتخبين على الأقل - والبالغ عددهم ثلثى أعضاء المجلس -
من العمال والفلاحين من ناحية أخرى .

مناقشة مبررات مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بمجلس الشعب :

على أنه يجدر بنا قبل دعوة المشرع إلى العدول عن مبدأ ضرورة
تمثيل العمال والفلاحين بنصف مقاعد المجلس النيابي على الأقل أن
نناقش المبررات التي قرر من أجلها المشرع - الدستوري والعدلي - هذا
المبدأ .

فقد قيل في شأن تخصيص نسبة الخمسين في المائة من
العمال والفلاحين بالمجالس النيابية والتنظيمات السياسية بما يلي:

(١) ان العمال والفلاحين حينما يمنحون نصف مقاعد التنظيمات
الشعبية أو السياسية، فإنما يمنحون نسبة تتعادل مع أغلبيتهم
العددية ، إذ هم يكونون فعلاً أكثر من نصف الأمة .

(٢) كما قيل أن تلك القوى (العمال والفلاحين) قد حرمت
الفرصة في الماضي وطال استغلالها وإبعادها عن مقاعد الحكم فظلوا
سنيين طويلة من غير مساهمة في صنع مستقبلهم وتوجيهه ، لذلك

وجب أن يخصص لهم هذه النسبة تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص ويكون ذلك تعويضاً عادلاً عما نالوه من غبن وحرمان .

(٣) وقيل أيضاً إن تمثيل تلك الفئة فى التنظيمات الشعبية وبخاصة فى مجلس الشعب أمر ضرورى حتى يظل هذا المجلس صورة صادقة للشعب بجميع فئاته .

(٤) وقبل فى النهاية^(١) ان هذه الفئة هى صاحبة المصلحة العامة والحقيقية فى التغيير الثورى فهم بإعتبارهم أصحاب المصلحة الحقيقية فى التغيير - بل وأكثر من سواهم فى بقاء الثورة، فيجب أن يكونوا أصحاباً لتلك النسبة فى مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها (٢) .

وقد عبر الميثاق عن هذه المبررات بقوله " إن التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لا بد لها أن تمثل بحق وبعادل القوى المكونة للأغلبية وهى القوى التى طال استغلالها والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة ، كما أنه بالطبيعة الوعاء الذى يخترن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان، أن ذلك فضلاً عما فيه من حق وعدل بإعتباره تمثيلاً للأغلبية ضمان أكيد لقوة الدفع الثورى نابعة من مصادرها الطبيعية الأصلية " .

(١) راجع فى مبررات تمثيل العمال والفلاحين بنصف المقاعد على الأقل فى جميع التنظيمات السياسية والشعبية بما فيها المجلس النيابى .
الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى الحرية والاشتراكية والوحدة ١٩٦٦ ص ٣٠٥ وما بعدها ومؤلفه النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، ١٩٦٦ ص ٣٥٠ وما بعدها .

(٢) ويشير الدكتور مصطفى أبو زيد - وهو بعد من المؤيدين لمبدأ تمثيل العمال والفلاحين فى المجالس النيابية إلى أنه " يجب على المشرع ان يدخل على تعريف العامل والفلاح ليشمل بالإضافة إلى العمال والفلاحين أبناء العمال والفلاحين ... ولسوف يصل تعداد هؤلاء حينئذ إلى ما يقرب من التسعين فى المائة من أبناء الأمة وليس خمسين فى المائة فقط " . مؤلفه الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين ١٩٨٥ ص ٤٣٨ .

ونحن نشاطر أغلب الفقه الدستوري في مطالبته المشرع الدستوري بوجود الغاء مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٢٥٪ على الأقل في المجالس النيابية (١) . ونرى أنه إذا كانت الثورة قد رأت فعلا في فئة العمال والفلاحين القوى المكونة للأغلبية والتي طال استغلالها ، فحرمت سنين طويلة من الاشتراك في الشؤون السياسية وقامت، بالتالي، بتخصيص نسبة لهم في المقاعد النيابية والسياسية لاتقل عن خمسين في المائة ، فإن هذا المبرر لا وجود له في الوقت الحالى . فقد نالت هذه الفئة ، ونحن من ابنائها ، ما استحقته تعويضا عن الحرمان السابق ، وحسبنا نظرة إلى قوانين الإصلاح الزراعى وقوانين القطاع العام بل وفى جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية حتى يمثل أمامنا ما حظيت به هذه الفئة من مكاسب ثورية واشتراكية حتى ذابت فعلا كل الفوارق الإجتماعية .

ولا مساع فى القول إن تخصيص هذه النسبة للعمال والفلاحين أمر يتفق مع أغليبتهم العددية ، إذ هم يكونون فعلا نصف الأمة - فأتى المجلس النيابى صورة صادقة وصحيحة عنها . فذلك مردود بأنه لو كان المناط فى تكوين المجالس النيابية هو بتحديد النسبة العددية لكل طائفة من طوائف الشعب ، لكان من الواجب الأخذ بنظام تمثيل المهسن والحرف فىكون لكل طائفة نسبة مقابلة لدورها فى مجلس الشعب (٢) .

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ١٩٨٥ ص ٣٩٩ وما بعدها ، ومؤلفه الحريات العامة ص ٢٣٨ ، الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ، ١٩٨٨ - ص ٢ ص ٦٢٣ الدكتور سعد عصفور : الدستور المصرى ، ص ١٧٩ .
الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيجا : القانون الدستورى ، تحليل النظام الدستورى المصرى . فى ضوء المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٨٣ ، ص ٥٩٢

(٢) ويقول الدكتور عبد الحميد متولى فى الرد على الحجة القائلة بأن تقرير هذا المبدأ يجعل مجلس الشعب صورة صادقة للشعب بجميع فئاته وحسبنا بيانا لخطأ تلك الحجة أن نذكر أن النظام الديمقراطى النيابى لا =

أما بالنسبة للقول بأن العمال والفلاحين كانوا أصحاب المصلحة في التغيير الثورى ، الأمر الذى يبرر تمثيلهم بالمجلس النيابى نسبة ٥٠ ٪ على الأقل ، فهذا القول إن صح من جانب القائمين على الثورة إبان الفترات الإنتقالية قصدا فى تثبيت المبادئ الثورية واستقرار نظام الحكم الجديد ، إلا أن التمسك به اليوم محل نظر كبير . ذلك أن النظام السياسى الذى جاءت به الثورة - والذى قام على الغاء الملكية ، والقضاء على الإقطاع وسيطرة رأس المال وإيجاد حياة ديمقراطية سليمة - قد استقر فى وجدان الشعب المصرى ، وطبعى أن تعود الأمور إلى حالتها الطبيعية بحيث يتم المساواة بين أفراد الشعب - بإعتبارهم جميعا أصحاب المصلحة الحقيقية والعميقة فى التغيير - فى شأن مباشرة الحقوق السياسية ، دون تمييز طائفة على أخرى ، ويترك الأمر للشعب ذاته ليختار هومن بين المرشحين من هم أكفأ وأجدر بالتمثيل . ولا يهم بعد ذلك إذا ما اسفر هذا الاختيار عن تشكيل مجلس تزيد نسبة العمال والفلاحين فيه على ٩٠ ٪ طالما عبرت هذه النسبة عن ارادة الناخبين الحقيقية . والقول بغير ذلك ينطوى دون شك - على اغل لإرادة الناخبين وتقييد لحريتهم فى اختيار ممثليهم .

إن تخصيص نسبة الخمسين فى المائة على الأقل من مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين أمر معيب لتنافره وأسس الديمقراطية النيابة التى تقوم على اعتبار عضو البرلمان ممثلا للأمة بأسرها ، وبكل طوائفها . فالنائب فى المجلس فلاحا كان أو عاملا أو مهندسا حرا أو استادا بالجامعة لا يعمل لصالح طائفته التى ينتمى إليها ، وهو حتى لا يمثل دائرته التى جاءت به إلى المجلس ، انه مندوب

يتطلب أن تكون تلك التنظيمات - وبخاصة المجلس النيابى - صورة من الشعب أو الأمة ، وإلا لوجب أن يكون ذلك المجلس - مجلس الشعب - فى بلد كمصر - مكونا من ٧٠ ٪ من الأميين ... !! " .
مؤلفه نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ١٩٨٥ ص ٤٠٤ .

عن الأمة جمعاء وبكل طوائفها ، لا عن طائفته التى ينتمى إليها ، وهو يعمل للصالح العام لا لصالح ابناء مهنته

إن مبدأ تمثيل العمال والفلاحين ، كما ينطوى على مخالفه لجوهر النظام النيابى ، جاء مخالفا أيضا لمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بإعتبارهما من المبادئ الدستورية العامة التى تسود أى نظام ييمقراطى يؤمن بسيادة الشعب صاحب كل السلطات فى الدولة.

إننا نأمل أن يعدل المشرع الدستورى عن هذا المبدأ ، كما عدل المشرع العادى عن مبدأ ضرورة تمثيل النساء واحتجاز مقاعد لهن فى مجلس الشعب ، إذ الحكمة فى الفرضين واحدة ، وهن ان لا يفرض على الناخب مرشح ينتمى لفئة معينة دون أخرى أو إلى جنس معين دون آخر .

ونرى أن تعديلا عاجلا يجب أن يتناول المواد الدستورية والقانونية التى تضمنت مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بـ ٥٠٪ على الأقل من مقاعد المجلس النيابى وغيره من المجالس التى أوجب القانون ضرورة ، اختيار أعضائها بطريق الانتخاب (١) .

(١) يذهب الدكتور عبد الحميد متولى ، فى نقده لنسبة الـ ٥٠٪ من العمال والفلاحين بالمجلس النيابى ، قائلا " وحسبنا أن نذكر عن زعيمه الدول الاشتراكية (بل الشيوعية) اعنى دولة الاتحاد السوفيتى - التى ينص دستورها على انها دولة العمال والفلاحين " - لم تقرر لهم مثل هذه النسبة ، بل نجد الأمر بالعكس ، إذ نجد أن هيئاتها النيابية (السوفيت الأعلى) تضم بين أعضائها " عددا قليلا من العمال ومن أعضاء الكولخوز (المزارع الجماعية التعاونية) ، ولكن هناك عدد أكبر من المهندسين ومن الفنيين ثم ما يقرب من نصف عدد النواب قد اجتازوا مرحلة التعليم العالى " انظر . مؤلفه نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية ، المرجع السابق ص ٤٠٧ .

خاتمة

عالجنا فى هذا البحث اسلوب الانتخاب الفردى واسلوب الانتخاب بالقائمة واسلوب الانتخاب المختلط، وعرضنا للأسس النظرية التى يقوم عليها كل نظام وواقعه التطبيقى فى عدة دول ، ثم تعرضنا بعد ذلك للنظم الانتخابية التى سادت مصر منذ أن عرفت الحياة النيابية السليمة عام ١٩١٣ ، ورأينا أن المشرع قد طبق نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية بشأن انتخاب أعضاء المجالس النيابية ، وظل وفيما لهذا النظام قرابة سبعين عاماً، ثم رأى فى عام ١٩٨٣ الأخذ بنظام الانتخاب بالقاعة مع التمثيل النسبى ، وكان ذلك لأول مرة فى مصر بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ، ثم عدل عنه عام ١٩٨٦ وأخذ بنظام انتخابى مختلط جمع فيه بين نظام الانتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى ونظام الانتخاب الفردى على أساس الأغلبية. بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. غير أن المشرع قد ارتأى عام ١٩٩٠ العودة من جديد لنظام الانتخاب الفردى الذى كان سائدا قبل اعتناقه لنظام القائمة.

ورأينا خلال صفحات هذا البحث الدور الذى لعبته القوى الإجتماعية ممثلة فى الأحزاب السياسية والرأى العام وأثره فى تنقل المشرع بين نظام وآخر من أنظمة الانتخاب السابقة .

والحقيقة أن مسألة اعتماد نظام انتخابى دون آخر ، أو تفضيل نظام انتخابى على سواه ، ليست مسألة قانونية فحسب ، بل مسألة سياسية فى المقام الأول . فليس من صواب الرأى محين نريد وضع نظام انتخابى جديد أو اصلاح نظام انتخابى قائم ، أن نبدأ بالبحث

عن مبدأ قانونى محدد : أو نظرية فلسفية معينة ، ثم نعمل على وضع أو اصلاح ذلك النظام بما يتلاءم مع ذلك المبدأ القانونى أو تلك النظرية الفلسفية، إن النظام الانتخابى يجب أن يستوحى من الواقع ، من ظروف البيئة وبخاصة القوى الإجتماعية ، يجب أن يكون النظام الانتخابى متوافقا مع طبيعة الشعب وظروفه السياسية والاجتماعية ومدى حظه من المدنية والتقدم .

وإذا كان الفقه الدستورى والمشتغلون بالسياسة يختلفون فيما بينهم حول أى النظم الانتخابية أفضل اتباعا ، فإنهم يتفقون على أن جميع هذه الأنظمة يجب أن تسعى إلى تحقيق هدف موحد " وهو أن يكون البرلمان صورة صادقة ومعبرة عن ارادة الناخبين أى الممثل الحقيقى للأمة . ولايكفى حتى يجىء البرلمان على النحو السابق أن تأتى النصوص الدستورية متضمنة لمبادئ النظام النيابى وتقرير مبادئ محض نظرية كمبدأ سيادة الأمة أو مبدأ سيادة الشعب ، ومبدأ المساواة فى الاقتراع أو الترشيح بين المواطنين ، بل يلزم أن يعترف الواقع ويشهد التطبيق على صداقية هذه المبادئ . فيقر الواقع والتطبيق بما تتضمنه النصوص الدستورية والقانونية من مبادئ تضمن جدية الانتخاب وتجعله فى مأمن من التزوير أو التزييف وهو ما لايتأتى إلا بوجود ضمانات حقيقية تتقرر لسلامة الانتخاب سواء فى مرحلة الاعداد له أو فى مرحلة اجرائه أو المرحلة اللاحقة على اجرائه .

أولا : الضمانات التى تتعلق بمرحلة الاعداد للانتخاب :

ففى مرحلة الاعداد للانتخابات تتمثل ضمانات الانتخاب فى الحيدة فى تقسيم الدوائر الانتخابية ، وصدق الجداول ، والمساواة بين المرشحين فى الدعاية والاعلان ، ووعى الناخبين وحرصهم على مباشرة حقهم الانتخابى ، وحياد السلطة التنفيذية .

١ - الحيدة فى تقسيم الدوائر الانتخابية :

إن من أهم الوسائل التى تلجأ إليها الحكومات لتوجيه نتائج الانتخابات لمصلحة مرشحها وسيلة تمزيق الدوائر الانتخابية ، فإذا كان النظام الدستورى يخول للحكومة سلطة الانفراد بتقسيم الدوائر فإنها غالبا ما تعمل على تحديد الدوائر بطريقة تيسر لانصارها الفوز فى الانتخاب ، بأن تلجأ إلى تمزيق الدوائر وتشيتت خصومها فى دوائر متفرقة يصبحون فيها أقليات ، أو تجعلهم فى اطار دائرة كبيرة بالنسبة إلى حجم الدوائر الموالية لانصارها حتى تقل فرصهم فى النجاح (١) .

وقد تم اتباع هذا الأسلوب من قبل الحكومات المصرية قبل الثورة (٢) على نحو ما رأينا فى الباب التمهيدي - خاصة فى عام ١٩٣٨ . وقد تصل الحكومة إلى نفس النتيجة - محاباة أنصارها - بطريقة ملتوية غير مباشرة ، حينما تلجأ إلى تقسيم الدوائر تقسيمات غير متكافئة أو متساوية (٣) .

(١) وهذا الأسلوب يسمى أسلوب Gerrymander السابق الاشارة إليه راجع الفصل التمهيدي من هذا البحث .

(٢) الدكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، ص ٢٥١ .

(٣) وهو ما حدث فى فرنسا فى انتخابات مجلس الشيوخ حيث جعل دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ الغلبة للقري على المدن ، وقرر للأولى تمثيلا يفوق أهميتها العددية بالنسبة للثانية وحكمة ذلك أن العمال كانوا متركزين فى المدن وهم فى غالبيتهم كانوا يميلون إلى أحزاب اليسار المناهضة لحكومة ديحول على عكس المدن التى يغلب عليها الاتجاه المحافظ لذلك جعل الدستور الغلبة للقري فى اختيار المندوبين الذين يختارون أعضاء مجلس الشيوخ.

وازاء تجوز الحكومات وشططها فى تحديد الدوائر الانتخابية لمساندة أنصارها والكييد بخصوصها فى المعارك الانتخابية ، كان اتجاه أغلب الدساتير إلى اناطة الاختصاص بتقسيم الدوائر إلى الهيئة التشريعية بحيث يصدر به قانون من البرلمان بعد أن تتقدم له الحكومة بمشروع التقسيم ، وأن يراعى فى تحديد هذه الدوائر جعل التقسيم ثابتا لايتغير بتغير الحكومات أو بتغير عدد السكان ، وأن يكون بقدر الامكان متطابقا مع التقسيم الجغرافى والادارى فى الدولة ، فاعتماد التقسيم الادارى أساسا لتقسيم الدوائر الانتخابية يحول حتى دون شطط الأغلبية البرلمانية إذا ما رأى تحديد الدوائر بما يحقق انتصارها وسحق خصومها .

واستكمالا لهذه الضمانة والحيلولة دون الالتجاء إلى تمزيق الدوائر - حتى من جانب حزب الأغلبية داخل البرلمان - فإنه يجب أن يكون تحديد الدوائر سابقا على تحديد موعد الانتخابات بمدة معقولة بإعتبار أن انشاء الدوائر من أعمال التحضير البعيدة للانتخاب وليس لمناسبة انتخاب قريب (١) .

٢ - صدق ونقاء الجداول الانتخابية :

بقدر ما تكون الجداول الانتخابية صادقة ونقية وتدل على حقيقة الهيئة الانتخابية ، بقدر ما يكون الانتخاب معبرا التعبير الصادق والأمين عن رأى الأمة. حين فهى مرآة صادقة تعكس حقيقة العملية الانتخابية وما يدور فيها. وهذه الجداول يجب أن تقتصر على أسماء الناخبين الحقيقيين الذين لهم حق ممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب، وهم من بلغوا سن الرشد السياسى من مواطنى الدولة المتمتعين بأهليتهم العقلية والأدبية . فلا يجب أن تتضمن هذه الجداول أسماء وأشخاص لم تتوفر فيهم بعد الشروط التى تطلبها

(١) الدكتور محمود عيد ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .
والدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ص ٢٨٣ .

القانون لمباشره الحقوق السياسية أو اسما لأشخاص فعدو حرية
الشروط أو أسماء لا أشخاص نوافهم الله.

وتسرب الخلل إلى هذه الجداول بإضافه أسماء لأشخاص لا حو لهم
فى الانتخاب أو بحذف أسماء لأحرين لهم حق الأشتراك فيه من سانه
تشويه الانتخابات وتحويل رأى الأمة عن حقيقتة لصق هذه الجداول
ونقائها ويجب مراجعة هذه الجداول بصفة دورية للتحقق من استمرار
تمتع المقيدين فيها للصفات التى حددها القانون وإضافة أسماء الأشخاص
الذين توفرت لديهم هذه الصفات وحذف أسماء من فقد شرطاً من شروط
مراولة الحقوق السياسية وأسماء المتوفين

ولتحقيق هذه الضمانة (سلامة الجداول) تعطى أغلب فوايسر
الانتخاب للأفراد حق مراقبة اللجان التى تقوم بإعداد هذه الجداول
ومراجعتها حماية لحقوقهم الانتخابية ، وتنص على وجوب نشر هذه
الجداول أو عرضها سنوياً حتى يتسنى لكل فرد المنازعة فى صحه
هذه الجداول فى حالة حدوث خطأ - متعمد أو غير متعمد من اللجان
المختصة . فىكون لكل مواطن لم يدرج اسمه فى الجدول - رعم
استيفائنه للشروط التى يتطلبها القانون لممارسة الحقوق السياسيه
- أن يطلب قيد اسمه ويكون له ولغيره من المواطنين طلب حذف أو سطر
اسم أى فرد غير مستجمع للشروط التى يتطلبها القانون

وتحقيق هذه الضمانه - صدق الجداول الانتخابية - يكون منوطاً
بالتزامين التزام جهات الادارة بمراجعة الجداول الانتخابية بصفة دورية
والتزام الأفراد بمراقبة هذه اللجان بالطعن على هذه الجداول فى حالة عدم
تعبيرها عن حقيقة هيئة الناخبين وتعتبر الجداول الانتخابية قرينه على
أن كل ما ورد فيها من أسماء يكون لهم حق الانتخاب وعلى العكس
لايسمح لمن لم يرد اسمه فى هذه الجداول أن يشترك فى الانحاب. أنها

قرينة على حق الانتخاب ولكنها قرينة غير قاطعة بحيث يمكن اثبات عكسها بالطعن على صحة هذه الجداول من قبل المواطنين فى المواعيد المحددة، ولكنها تنقلب إلى قرينة قاطعة عند الانتخاب فلا يجوز لأحد من الناخبين اثبات عكسها.

على أنه يلاحظ أنه إذا كان القيد فى جداول الانتخاب يعد قرينة على صحة ما ورد بها من أسماء ، إلا أن هذا القيد لا يكون منشأ لحق الانتخاب، ذلك أن هذا الحق يتولد للفرد من القوانين ذاتها لا من جداول الانتخاب، ومن ثم فإن القيد فى هذه الجداول يكون عملاً إقرارياً لا إنشائياً لحق الانتخاب، أو بمعنى آخر تكون هذه الجداول كاشفة لحق الانتخاب لا منشئة له .

٣ - حياد السلطة التنفيذية ونزاهتها :

قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى أسلوب الضغط أو التهديد لجبر الناخبين على التصويت لمرشح معين أو الاقتراع لقائمة الحزب الحاكم دون سواه . ويتخذ هذا الأسلوب صوراً متعددة كقيام السلطة التنفيذية - ممثلة فى الشرطة - بتفريق اجتماعات المرشح المناهض للحكومة ، أو إيعاز الحكومة لرؤساء الإدارات بضرورة اقتراع الموظفين لقائمة حزب الأغلبية ، وإلا تم حرمانهم من مغام وظيفية كالحوافز أو بدلات التمثيل ، أو التنكيل بهم كنفصلهم أو فصلهم من الخدمة .

وكما تلجأ الحكومة إلى أسلوب الضغط أو التهديد للتأثير على الناخبين، فإنها تلجأ أيضاً إلى الوعد أو الترغيب لحث الناخبين - خاصة العاملين منهم فى الحكومة أو بالقطاع العام على التصويت لمرشح معين أو لقائمة الحزب الحاكم مقابل إصلاح أوضاعهم الوظيفية من حيث المرتبات أو الترقيات وغير ذلك من المسائل التى تتعلق بمستقبلهم الوظيفى .

وحياة السلطة التنفيذية بالنسبة لجميع المرشحين ممن ينتمون لحزب الحكومة أو غير المنتمين له وعدم استخدامها لاساليب التهديد أو الترغيب بالنسبة للناخبين لارغامهم على التصويت فى اتجاه معين بعد ضمانا جديا لنزاهة الانتخاب ، فيكون الناخب حرا وبعيدا عن المؤثرات حين وقوفه أمام صناديق الاقتراع .

٤ - المساواة بين المرشحين فى فرص الدعاية الانتخابية :

قد لا تشفى وسيلة تمزيق الدوائر أو التلاعب فى جداول الانتخاب غليلا لدى الحكومات غير الديمقراطية فى تشويه الانتخابات ، فتلجأ إلى وسائل مباشرة لتغيير مجراها الطبيعى ، فتعمل هذه الحكومات على ايثار أنصارها بفرص الدعاية والاعلان فتسمح لهم بالاجتماعات الانتخابية وتوزيع المنشورات والاكثر من الدعاية فى وسائل الاعلام المختلفة كالصحف والأذاعة المرئية وغير المرئية ، بينما تحرم على خصومها التمتع بفرص الدعاية السابقة فتفض. اجتماعاتهم ولا تمنحهم فرص الدعاية فى وسائل الاعلام أو على الأقل تضيق الخناق عليهم فلا تساوى بينهم وبين المرشحين من أنصارها فى فرص الدعاية الانتخابية ، هذه الظاهرة شائعة الاستعمال فى الدول المتخلفة وفى النظم الاستبدادية والتسلطية .

ولاشك أن قيام الحكومات بإيثار أنصارها بوسائل الدعاية دون خصومها أو عدم التزامها بمبدأ المساواة بين جميع المرشحين يشكل وسيلة ضغط حقيقية على ارادة الناخبين، بل ويعد أداة تضليل لهيئة الناخبين بما يترتب على ذلك من تغيير للمجرى الطبيعى للانتخابات وتشويه ومسح لارادة الناخبين .

لذلك تعمل الدول الديمقراطية والتى يرتفع فيها درجة الوعى السياسى على تحقيق المساواة بين المرشحين فى فرص الدعاية والاعلان ، فلا تؤثر مرشحا على آخر ولا حزبا معينا على سواه فتعطى

لجميع الأحزاب نفس القدر من الحقوق فى استخدام وسائل الدعاية
الإذاعية للتعبير عن برامجها وأهدافها (١) .

٥ - وعى الناخبين وحرصهم على مباشرة حقهم الانتخابى :

لاشك أن حرص الناخبين على مزاولة حقوقهم السياسية وعدم
تخلفهم عن الحضور إلى مقار الانتخاب والاشتراك فى المعركة
الانتخابية ، يعد أولى ضمانات سلامة الانتخاب ، إذ يؤدي تخلف
الناخبين عن الأدلاء بصوتهم فى الانتخاب أن يكون المجلس النيابى
غير معبر التعير الصادق عن ارادة الأمة ويعطى فى نفس الوقت لجهات
الإدارة فى الدول المتخلفة فرصة حسنة للتلاعب والتزييف فى
نتائج الانتخابات .

قد يقال ان اعراض جمهور الناخبين عن الاشتراك فى المعركة
الانتخابية إنما هو تعبير عن عدم جدية الانتخابات لمجرد الشك فى
سلوك السلطة التنفيذية ، إلا أن هذا الاعراض يكون له من الأضرار
البالغة التى تتمثل فى تسهيل اتاحة فرص التلاعب والتزييف عن
طريق تسديد أسماء الناخبين الذين تعتمدوا عدم الاشتراك فى العملية
الانتخابية لصالح أنصار حزب الحكومة أى حزب الأغلبية .

ورغبة فى حث المواطنين على الاشتراك فى المعارك الانتخابية
يحرص المشرعون عادة على جعل مزاولة المواطنين لحقهم الانتخابى
واجبا - لاحق - يلزمون بمباشرة ، وذلك عن طريق فرض عقوبات
جناية على المتخلفين منهم عن أداء هذا الواجب .

(١) بل وتذهب بعض الدول الديمقراطية كأنجلترا على وضع حد أقصى
للمصاريف الانتخابية حتى يتساوى المرشحون الاغنياء والفقراء فى فرص
الدعاية .

وفى اعتقادنا أنه مهما فرض المشرع من عقوبات على التخلف عن الانتخاب أو الاستفتاء فلن يعوض ذلك عن ضمانة الحرص الذاتى والتلقائى للناخبين فى القيام بواجبهم السياسى . وهو أمر على أى حال مرتبط بدرجة الوعى السياسى للشعب وقدر مدنيته وتحضره .

ثانيا: الضمانات التى تتعلق بمرحلة اجراء الانتخابات وإعلان النتائج: وتبدأ تلك المرحلة بصيحة اليوم المحدد للانتخابات ووقوف الناخبين أمام صناديق الاقتراع وتنتهى بعملية فرز الأصوات وتحديد المرشح الفائز فى الانتخاب. وهى مرحلة حاسمة وشائكة يمكن أن تتعرض فيها الانتخابات للكثير من أوجه التزيف والتزوير لذلك تقرر القوانين ضمانتين .

الأولى تخص حرية الناخب فى التصويت وهو واقف أمام صناديق الاقتراع، والثانية تحول دون أى تلاعب أو تزيف لحقيقة الانتخاب .

١ - سرية التصويت :

تتجه غالبية القوانين إلى اعتماد مبدأ التصويت السرى رغم ما يدعيه البعض من أن التصويت العلنى يتسم بالشجاعة والصراحة ويربى الروح الأديبة والشعور بالمسئولية لدى الناخبين .

والحقيقة أن التصويت السرى يضمن للناخب حرته حال التصويت إذ كثيرا ما تنقصه الشجاعة والجرأة اللازمة للجهر برأيه بحيث قد تمنعه العلانية من الاشتراك فى الانتخاب أو أدائه على النحو الذى يرتضيه ضميره-فهو يسمح له بالأعراب عن رأيه الحقيقى دون خوف أو وجل .

كما أن الانتخاب السرى يغلق المجال أمام تدخلات الادارة وارهاب الناخبين لانتخاب مرشحها ، ويحول دون تحقق البغضاء والمنازعات

وأساليب البطش التي لا ينجو منها أى تصويت على هذا فضلا عما تؤدي إليه سرية الانتخاب من انعدام الرشوة تقريبا لعدم وثوق الأحزاب أو المرشحين من تنفيذ الناخب لتعهداته وهو واقف أمام صندوق الاقتراع لا سلطان عليه غير ضميره ومصلحه .

٢ - الاشراف الكامل للقضاء على إجراء عملية الانتخاب:

قد يتصور - إذا ما شاءت السلطة التنفيذية التزييف فى نتائج الانتخاب - أن يسمح أعضاء اللجان لأشخاص ليست واردة اسمائهم فى جداول الانتخاب بالقيام بالاقتراع بإسماء أشخاص متوفين أو أشخاص يعملون خارج البلاد ، وقد يقوم أعضاء اللجان أنفسهم بتسديد بطاقات الاقتراع، فى الساعات الأخيرة لانتهاى العملية الانتخابية، بأسماء الأشخاص الذين تخلفوا عن حضور الانتخاب

وقد يتصور أيضا قيام السلطة التنفيذية - وهو أبشع صور التزوير - بإرغام أعضاء اللجان الانتخابية على استبدال صناديق مغلقة مملوءة ببطاقات انتخابية معدة سلفا لمصلحة حزب الحكومة أو قيام أعضاء اللجان العامة بإعداد محاضر نهائية للانتخاب على غير ما تشير إليه حقيقة بطاقات الاقتراع .

كل هذه صور أو أشكال لاساليب التزييف التى قد تلجأ إليها السلطة التنفيذية فى مرحلة الانتخاب .

ولعل الضمانة الوحيدة التى تحول دون عيث الادارة تتمثل فى اشراف الهيئة القضائية على الانتخابات ، ويتحقق ذلك بحضور عضو من أعضاء هذه الهيئة فى كل لجنة من لجان الانتخاب فيعمل على استقرار النظام فيها، ويحول دون عملية التزوير والتزييف.

وهذه الضمانة لا تكون كافية فى نظرى إذا اقتصر الأمر على مجره اشراف القضاء على اللجان العامة دون اللجان الفرعية ذلك أن هذه اللجان الأخيرة هى التى تكون غالباً مسرحاً لعمليات التزييف والتروير سواء من جانب الإدارة أو من جانب الأفراد . أن اشراف الهيئة القضائية على اللجان الفرعية يكون أكثر الحاحاً منه بالنسبة للجان العامة حيث تزداد فيها فرص مخالفة القانون والجروح عليه

وقد أقر الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ بهذه الضمانة فنص فى المادة ٨٨ منه على " أن يتم الإقتراع تحت اشراف هيئة قضائية " ، على أن القرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية قد أوجب اشراف الهيئة القضائية على اللجان العامة دون اللجان الفرعية، فنص فى المادة ٢٤ منه على أن "يُعين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية فى جميع الأحوال ، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام ويختارون بقدر الامكان من بين أعضاء الهيئات القضائية أو الإدارات القانونية بأجهزة الدولة أو القطاع العام ... " .

ونرى أن النص السابق لا يحقق ضمانه الإشراف الكامل للقضاء على العملية الإنتخابية . فهذه الضمانة يجب - حتى تتصف بالفعالية - أن تكون شاملة، فيكون اشراف القضاء على جميع اللجان العامة والفرعية ، أخذاً بعموم نص المادة ٨٨ من الدستور واعمالاً للقواعد الأصولية فى التفسير من أن العام يبقى على عمومته ما لم يرد ما يخصصه، والتخصيص لا بد أن يكون بنص معادل فى المرتبة، أى بنص دستورى وهو ما لم يتحقق .

قد يقال - بل وقيل بالفعل - أن عدد اللجان العامة والفرعية يزيد بكثير على عدد أعضاء الهيئات القضائية، وبالتالي يكون هناك استحالة مادية تحول دون تعيين رؤساء هذه اللجان من أعضاء الهيئة القضائية.

على أن هذا القول مردود، إذ يكون بالإمكان جعل الانتخاب على مراحل (مرحلتين أو ثلاث) لا على مرحلة واحدة، فنقسم الجمهورية إلى مناطق ويجرى الانتخاب في كل منها بالتعاقب معا للتاريخ الذي يحدده قرار دعوة الناخبين. في هذه الحالة نستطيع أن تجعل اشراف القضاء شاملا لجميع اللجان العامة والفرعية، ونكون في ذات الوقت قد احترمنا الحكم الوارد بالدستور الذي يوجب أن يكون الاقتراع تحت اشراف هيئة قضائية .

ثالثا : الضمانات اللاحقة على اتمام اجراء الانتخابات :

عقد الاختصاص بالفصل في صحة عضوية المجلس النيابي للقضاء

قد يشور الشك بعد اجراء عملية الانتخاب، حول صحة العضوية إما لعدم توفر أحد الشروط التي حددها الدستور أو القانون في العضو، وإما أو لعدم نزاهة اجراءات الانتخاب.

وتعطى بعض الدساتير حق الفصل في صحة العضوية إما للمجلس النيابي ذاته وإما لجهة القضاء . ويلاحظ أن عقد الاختصاص للمجلس النيابي ذاته - بدعوى الحرص على استقلاله بشئونه الداخلية - لا يحقق الحيد نظرا لما تخضع له هذه المجالس في كثير من الأحيان للهوى والاعتبارات السياسية والانحرافات الحزبية . هذا فضلا عن فقدانه للدراية القانونية التي يتميز بها القضاء، وقد دلت

التجارب فعلا على انحراف هذه المجالس عند مباشرتها لحقها في
الفصل في صحة العضوية فأساءت استخدام هذا الحرّ (١)

لذلك تلجأ الدول العريقة في الديمقراطية إلى عقد الاختصاص
بالتحقيق والفصل في صحة العضوية للقضاء لما يتم به من حيده
ونزاهة وبعد عن الاعتبارات والمؤثرات السياسية ، إذ يستطيع بحكم
تكوينه القانونى الخالص ، انزال حكم القانون - والقانون وحده -
على ما يشور أمامه من منازعات تتعلق بصحة العضوية ، والحكم
ببطلانها حال تحققه من وجود ما يببرر قانونا القضاء بهذا البطلان
(٢) .

وقد قررت المادة ٩٣ من الدستور الحالى الصادر عام ١٩٧١
لكل من القضاء والمجلس النيابى سلطة الفصل في صحة العضوية
فأعطت مهمة القيام بالتحقيق في صحة العضوية للسلطة القضائية (محكمة
النقض) وتقرير الفصل النهائى في صحة العضوية لمجلس الشعب ،
والغريب أن الدستور قد جعل لمحكمة النقض مجرد دور ثانوى يقف عند
حد اجراء التحقيق وتقديم تقرير بشأنه دون أن تكون له صفة الإلزام
بالنسبة للمجلس، بينما جعل سلطة الفصل النهائى في صحة العضوية

(١) وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بهذا الإتجاه واستعمال البرلمان حقه في
الفصل في صحة العضوية استعمالا سينا إذ حدث أنه طعن في صحة
انتخاب أحد النواب - وكان هذا العضو ينتمى لحزب الأغلبية - فقرر مجلس
النواب صحة عضويته ، ثم انضم بعد ذلك هذا العضو إلى حزب آخر من
أحزاب الأقلية فأصدر نفس المجلس بناء على طعن جديد مؤسس على ذات
العيب قرارا بإبطال عضوية هذا العضو انظر الدكتور السيد صبرى : المرجع
السابق ، ص ٤٥٤ ، الدكتور مصطفى أبو زيد : النظام الدستورى
للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦ ص ٥١٦ ، الدكتور ابراهيم عبد العزيز
شيحا : الدستور المصرى - دستور (١٩٧١) - ١٩٨٧ ص ١٥٦ .

(٢) وقد أخذ دستور ١٩٣٠ بهذا الاتجاه فعقد الاختصاص بالفصل في
صحة العضوية إلى محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض و ابرام أو
إلى محكمة النقض في حالة اشتائها وقد أخذ بهذه القاعدة دستور ١٩٥٦ .
١٩٦٤

لمجلس الشعب ودون التقييد بالتقرير الذى أعدته محكمة النقض فى هذا الخصوص(١).

والوضع الذى قرره المادة ٩٣ من الدستور من حيث اعطاء سلطة الفصل النهائى فى صحة العضوية للمجلس النيابى دون التقييد بتقرير محكمة النقض امر يتنافى مع الحكمة التى تقرر من أجلها اشراك القضاء فى النظر فى طعون صحة العضوية، وهى انزال حكم القانون على المنازعة المطروحة ، وينطوى على تجاهل للقيمة القانونية لما يصدر عن محكمة النقض من تقارير وأحكام .

على أى حال فإن اعطاء سلطة الفصل النهائى للمجلس النيابى فيما يتعلق بصحة العضوية يجعل من مسألة الفصل - فى غالب الأحيان - مسألة شكلية أو ظاهرية ، طالما كان بإمكان المجلس أن يعلى لمؤثرات الحزبية والإعتبارات السياسية على حكم القانون، تحت شعاره المستحدث " المجلس سيد قراره " وقد دعا الفقه الراجح إلى وجوب تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو يعطى الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية إلى القضاء وحده ولتكن محكمة النقض. وهو أيضا ما تطلع إليه القضاء المصرى وعبر عنه فى الحكم الصادر عن محكمة استئناف القاهرة والصادر فى ١٩٧٦/٤/١٩ حيث جاء فيه " أن المحكمة وهى جزء من القضاء ضمير الأمة تطالب المسؤولين بأن يعملوا على جعل الاختصاص بالفصل فى الطعون الانتخابية معقودا لمحكمة النقض قمة السلطة القضائية وليس قاصرا على تحقيقها وابداء الرأى فقط كما هو معمول به حاليا - ذلك أن إسناد هذه المهمة إلى جهة قضائية عليا يوفر الضمانات والحيدة والكفاية القانونية والعدالة اللازمة . ولو أنه سيلقى بعبء اضافى على عاتق القضاء الحالى،

(١) الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق ص ٢٠٥ .
الدكتور محسن خليل النظام الدستورى المصرى ١٩٨٨ - ٢ ص ٦٨٦ .

إلا أن كل مشقه وجهد مصر يهور فى سبيل المصلحه العامة"

ونحن من جانبنا ننضم إلى دعوة الفقه والقضاء فى ضروره تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو يعطى للقضاء وحدة سلطة الفصل النهائى فى صحة العضوية لإعتبرات الحيده والنزاهة والبعد عن الاعتبارات السياسية ، ونأى عن المجلس من شبهة التحيز للأعضاء التابعين لحزب الحكومة، أو الإضرار بالأعضاء المستقلين أو المنتمين لأحزاب المعارضة، ونفضل اناطة الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية بالمحكمة الدستورية العليا حيث يتمتع حكمها الصادر فى هذا الخصوص بما تتمتع به الأحكام الصادرة فى الدعاوى الدستورية من صفة الإلزام بالنسبة لكافة السلطات العامة فى الدولة وللأفراد.

ونرى أن يسمح لكل فرد - ناخبا كان أو مرشحا - أن يقيم الطعن فى هذا الصدد بعريضة تودع قلم كتاب المحكمة مباشرة، دون حاجة إلى تقديمه للمجلس ثم إحالته بعد ذلك إلى المحكمة الدستورية حكمها فتتفادى بذلك امتناع المجلس أو تراخيه المتعمد عن الإحاله

ولا شك أن تقرير رقابة القضاء على صحة العضوية بعد الانتهاء من عملية الانتخاب - فضلا عن اشرافه على مرحله اجرائه - أمر يحول دون تشويه نظام الانتخاب ، ويفسد أى خاطر يجول فى ذهن السلطة التنفيذية من أن تمديد العيث أو التلفيق لتزييف نتيجة الانتخاب لصالح مرشح معين تناصره أو لصالح قائمه حزب معين تؤيده

ولا جدال فى أن سلامة العملية الانتخابية ونقائها - بجميع مراحلها، يتوقف على مدى تقدم الشعوب أو تأخرها السياسى ، ومقياس تقدم الشعوب أو تأخرها يكمن فى معيار وحيد، وهو معيار الرأى العام

ويشهدنا التاريخ على أن الرأى العام القوى المستير كان سببا فى اصلاح كثير من الأنظمة السياسية والانتقال بها من الملكيه المطلقه إلى الملكيه المقيدة إلى الجمهوريه حيث تعلو ارادة الشعب على ارادة الحكام ، كما كان سببا فى قبر الكثير من الأنظمة الديقكتاتوريه واستبدال أنظمة ديمقراطيه بها حتى يسترد الشعب سيادته وسلطانه.

وإذا كان للرأى العام مثل هذا الأثر على الأنظمة السياسيه فإن أثره يكون أكثر فاعليه بالنسبه لإصلاح نظام قانونى قائم أو استبدال سواه به أصلح منه.

وإذا كان الرأى العام عندنا قد استطاع أن يوجه المشرع العادى فى شأن اختيار النظام الإنتخابى الأصلح ويلزمه بالعوده إلى نظام الإنتخاب الفردى بعد تجربته نظام القوائم والنظام المختلط ، فإنه يستطيع - بلا ريب - أن يقف فى وجه السلطه التنفيذيه إذا ما عن لها تشويه نظام الانتخاب لتحقيق مصالح الحزب الحاكم . فهو وحده الذى يستطيع الزام السلطه التنفيذيه بالوقوف من الانتخابات موقف المحايدين بين جميع أطراف اللعبه الإنتخابيه من المرشحين أو الأحزاب، فيكون بمثابة السياج المتين والضمان الحقيقى لسلامة الإنتخاب والا بتعداد به عن مغامرة التزييف أو التزوير

ان السلطات العامه فى الدول الديمقراطيه تضع دائما رقابه الرأى العام فى مكانه أسمى بالنسبه لجميع وسائل الرقابه الرسميه ، وتحسب حسابها. فى كل خطوه تخطوها قبل أن تحسب حساب غيرها من وسائل الرقابه - فهو يمثل - ويحق ، صمام أمان فى هذه الدول لحمايه أنظمة الانتخاب من أن يمتد إليها يد العبث والتلفيق من جانب أى حزب أو أى سلطه مهما علا قدرها وجل شأنها

المراجع باللغة الأجنبية

Andre Haurio: Droit constitutionnel et institutions politiques
16 ed 1975.

Andre et Francine Demichel: Manuel Dalloz de droit usuel,
Droit electoral 1973.

Barthelemy: Traite de droit constitutionnel, 1933.

Bernard Chantebout: Droit constitutionnel et science
politique, 1978.

Charles Debbasch et d'autres : droit constitutionnel et
Institutions Politiques.

: La V^e Republique 1985.

Claude Lechercq: Institutions Politiques et Droit
contitutionnel 2ed.

Georges Burdeau: Droit Constitutionnel et Institutions
Politiques 18ed, 1977.

Georges Vedel: Manuel Elementaire De Droit
Constitutionnel, 1949.

Jacques Cadart: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel T1, 1975.

Jean Gicquel: Droit constitutionnel et Institutions Politiques 10ed, 1989.

Julien Laferriere: Manuel De Droit Constitutionnel 2ed, 1947.

Maurice Duverger: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel T1, 14ed, 1955.

Michel Henry Fabre: Principes Republicains de Droit Constitutionnel, 3ed, 1977.

Pierre Pactet: Institutions Politiques - Droit Constitutionnel, 1975.

Louis Favoreau Loic Philip les grandes decisions du conseil constitutionnel 4ed, 1986.

الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا : القانون الدستوري، تحليل النظام
الدستوري المصري فى ضوء المبادئ
الدستورية العامة، ١٩٨٣.
الدستور المصرى (دستور ١٩٧١)،
١٩٨٧.
الأنظمة السياسية - الدول -
الحكومات، ١٩٨٦.

الدكتور ادمون رباط : الوسيط فى القانون الدستوري العام،
الجزء الثانى، ١٩٧١.

الدكتور السيد صبرى : مبادئ القانون الدستوري، ١٩٤٩
"الطبعة الرابعة".

الدكتور ثروت بدوى : القانون الدستوري وتطور الأنظمة
الدستورية فى مصر ١٩٧١.
النظم السياسية، الجزء الأول النظرية
العامة للنظم السياسية، ١٩٧٠.

الدكتور حسن الحسين : القانون الدستوري والدستوري اللبناني
الطبعة الثانية.

الدكتورة سعاد الشراوى : نظام الانتخاب فى العالم وفى مصر،
والدكتور عبد الله ناصف
مارس ١٩٨٤.

الدكتور سعد عصفور : النظام الدستوري المصري، دستور سنة
١٩٧١، ١٩٨٠.

الدكتور سليمان الطماوى : القانون الدستورى المصرى
والاتحادى.

الدكتور طعيمة الجرف : نظرية الدولة والمبادئ العامة
للأنظمة السياسية ونظم الحكم،
١٩٧٨.

الدكتور عبد الحميد متولى : نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول
النامية وبوجه خاص فى مصر مع
المقارنة بأنظمة الديمقراطيات
الغربية، ١٩٨٥.

: الوجيز فى النظريات والأنظمة
السياسية ومبادئها الدستورية ١٩٥٨
- ١٩٥٩.

: نظام الحكم فى اسراييل (الطبعة
الثانية) ١٩٧٩.

الدكتور عبد الفتاح سايرداير مبادئ القانون الدستورى.

المستشار عبده عويدات : النظم الدستورية فى لبنان والبلاد
العربية والعالم

الدكتور عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة، ١٩٤٣.
النظام الدستورى المصرى، ١٩٤٢.

الدكتور محسن خليل : النظام الدستورى المصرى تطور النظم
الدستورية فى مصر، الخصائص العامة
للنظم الدستورية المصرية، ١٩٨٨.
النظم السياسية والقانون الدستورى،
الجزء الثانى، النظام الدستورى فى
مصر والجمهورية العربية المتحدة،
١٩٦٩.

النظم السياسية والدستور اللبنانى،
١٩٧٩.

الدكتور محمد الشافعى أبورأس : نظم الحكم المعاصر، دراسة مقارنة فى
أصول النظم السياسية، الجزء الأول،
النظرية العامة فى النظم السياسية.

الاستاذ محمد خليل صبحى : تاريخ الحياة النيابية فى مصر من
عهد ساكن الحبان - محمد على باشا
- الجزء الخامس الخاص بمجموعة
الدساتير والقوانين والنظامين
وقوانين الانتخاب واللوائح الداخلية،
١٩٣٩.

- الدكتور محمد كامل ليله : القانون الدستوري، ١٩٦٧.
- الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية، أسس التنظيم
السياسي وصوره الرئيسية، الطبعة
الثانية ١٩٨٤ - ١٩٨٥.
- الدكتور محمود عيد : نظام الانتخاب في التشريع المصري
والمقارن ١٩٤١.
- الدكتور محمود متولى : مصر والحياة الحزبية والنيابية وقبل
سنة ١٩٥٢ دراسة تاريخية وثائقية،
١٩٨٠.
- الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى : الحرية والاشتراكية والوحدة، ١٩٦٦.
النظام الدستوري للجمهورية العربية
المتحدة، ١٩٦٦.
- النظرية العامة للدولة، الطبعة الأولى،
١٩٨٥.
- مبادئ الأنظمة السياسية، الطبعة
الأولى، ١٩٨٤.
- الدستور المصري ورقابة دستورية
القوانين، ١٩٨٥.
- النظام البرلماني في لبنان، الطبعة
الأولى، ١٩٦٩.

- الدكتور مصطفى عفيفى : نظامنا الانتخابى فى الميران، ١٩٨٥.
- الدكتورة نبيلة عبدالحليم كامل : الأحزاب السياسية فى العالم المعاصر.
- الدكتور وايت ابراهيم : نظامنا الانتخابى كما هو وكما يجب
والأستاذ توفيق حبيب أن يكون
- الدكتور وحيد رأفت : القانون الدستورى نوفمبر ١٩٣٧.
- والدكتور وايت ابراهيم
- الدكتور يحيى الجمل : النظام الدستورى فى جمهورية مصر
العربية مع مقدمة فى دراسة المبادئ
الدستورية العامة، ١٩٧٤.

٣٥٣	تمهيد وتقسيم
٣٥٦	الفصل التمهيدى
	الإنتخاب وتقسيم الدولة إلى دوائر إنتخابية
٣٥٦	المبحث الأول: المبادئ العامة فى تقسيم الدوائر الإنتخابية
	المبحث الثانى: تقسيم الدوائر الإنتخابية فى مصر
	الباب الأول
٣٩٥	نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة
	الفصل الأول
٣٨٧	نظام الإنتخاب الفردى
٣٨٩	المبحث الأول: الإنتخاب الفردى على دور واحد
٣٨٩	المطلب الأول: مضمون الإنتخاب الفردى على دور واحد
	المطلب الثانى: النموذج البريطانى كمثال لنظام الإنتخاب الفردى
٣٩٨	على دور واحد
٤٠٥	المطلب الثالث: تقدير نظام الإنتخاب الفردى على دور واحد
٤١١	المبحث الثانى: نظام الإنتخاب الفردى على دورين
٤١١	المطلب الأول: مضمون نظام الإنتخاب الفردى على دورين
	المطلب الثانى: النموذج الفرنسى كمثال لنظام الإنتخاب الفردى على
٤١٧	دورين
	الفصل الثانى: نظام الإنتخاب بالقائمة مضمون نظام الإنتخاب
٤٢٦	بالقائمة
	المبحث الأول: تقسيم القوائم الإنتخابية تبعاً لمدى الحرية التى
٤٢٨	يتمتع بها الناخب
٤٣٠	المطلب الأول: القوائم المغلقة

- ٤٣٤ المطلب الثانى: نظام القوائم مع المزج
- المبحث الثانى: القوائم الإنتخابية بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبى
- ٤٣٩ المطلب الأول: الإنتخاب بالقائمة على أساس الأغلبية
- ٤٤٠ المطلب الثانى: الإنتخاب بالقائمة على أساس التمثيل النسبى
- ٤٤٤ الفصل الثالث
- ٤٨٦ النظام الإنتخابى المختلط
- المبحث الأول
- ٤٨٧ النظام الإنتخابى فى ألمانيا الفيدرالية
- المبحث الثانى
- ٤٩٩ النظام الإنتخابى الفرنسى (١٩٥٦-١٩٥١)
- الفصل الرابع
- ٥٠٤ التقدير الفقهى لنظام الإنتخاب الفردى والإنتخاب بالقائمة
- ٥٠٥ المبحث الأول: أدلة أنصار نظام الإنتخاب الفردى
- ٥١٠ المبحث الثانى: أدلة أنصار نظام الإنتخاب بالقائمة
- ٥١٢ المبحث الثالث: تقدير للنظامين
- الباب الثانى
- نظام الإنتخاب الفردى بشأن انتخاب المجالس النيابية فى الفترة ما بين عام ١٩١٣ حتى عام ١٩٨٢
- ٥٢٥ المبحث الأول: نظام الإنتخاب الفردى فى مصر الملكية فى الفترة ما بين عام ١٩١٣-١٩٥٢
- ٥٣٥ المطلب الأول: نظام الإنتخاب الفردى فى ظل القانون رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليو ١٩١٣ "انتخاب الجمعية التشريعية"
- ٥٣٥

- المطلب الثاني: نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٢٣ ٥٤٤
- المطلب الثالث: نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٣٠. ٥٤٥
- المبحث الثانى: نظام الإنتخاب الفردى فى مصر الجمهورية من عام ١٩٥٢-١٩٨٣ ٥٥٢
- ٥٥٢
- المطلب الأول: نظام الإنتخاب الفردى فى ظل الدستور ١٩٥٦ ٥٦٠
- المطلب الثانى: نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٦٤ ٥٦٩
- المطلب الثالث: نظام الإنتخاب الفردى فى ظل دستور ١٩٧١ ٥٨٦
- الفصل الثانى
- نظام الإنتخاب بالقائمة المقترن بالتمثيل النسبى ٦٠٧
- المبحث الأول: مبررات اعتناق المشرع لنظام الإنتخاب بالقائمة ٦٠٨
- المبحث الثانى: السمات العامة لنظام الإنتخاب بالقائمة تبعا للقانون ٦١٣
- ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦١٤
- المطلب الأول: الإنتخاب بالقائمة ٦١٤
- المطلب الثانى: انتخاب بالتمثيل النسبى ٦٢١
- المبحث الثالث: تقدير نظام الإنتخاب الذى تضمنه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦٢٨
- المطلب الأول: موقف الأحزاب السياسية من الاقتراح الخاص بمشروع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦٢٩
- المطلب الثانى: مثالب وعيوب النظام الإنتخابى للقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦٣٤
- المطلب الثالث: موقف المحكمة الدستورية العليا فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ٦٤٧

- ٦٥٢ الفصل الثالث
- نظام الإنتخاب المختلط "الجمع بين نظام الإنتخاب الفردى ونظام الإنتخاب بالقائمة" القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٨٦
- ٦٥٨ المبحث الأول: الطابع المختلط للنظام الإنتخابى طبقا للقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦
- ٦٥٩ المطلب الأول: الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبى
- ٦٧٥ المطلب الثانى: نظام الإنتخاب الفردى بالأغلبية
- المبحث الثانى: تقدير نظام الإنتخاب المختلط الذى تضمنه القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦
- ٦٨٤ المطلب الأول: تقدير الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦
- ٦٨٤ المطلب الثانى: موقف المحكمة الدستورية العليا من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ التى تقضى بعدم الدستورية"
- ٦٩١ الفصل الرابع
- ٦٩٨ عودة إلى نظام الإنتخاب الفردى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠
- المبحث الأول: الوضع الدستورى لمجلس الشعب فى الفترة ما بين نشر حكم المحكمة الدستورية واجراء الاستفتاء على حله
- ٧٠٥ المبحث الثانى: الأحكام الموضوعية لنظام الإنتخاب الحالى وتقديره
- ٧٠٥ المطلب الأول: الأحكام الموضوعية لنظام الإنتخاب الحالى التى تضمنها القرار بقانون رقم ٢٠١ لعام ١٩٩٠.
- ٧١١ المطلب الثانى: تقدير نظام الإنتخاب الحالى لمجلس الشعب
- ٧١٩ خاتمة
- ٧٣٧ المراجع