

# البرلمان في مسودة دستور 2013

ورقة مقدمة  
للجنة تعديل الدستور

نتائج أعمال مائدة مستديرة  
نظمها منتدى البدائل العربي للدراسات  
ومؤسسة الشركاء الدوليين

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)  
العنوان: شقة 4 - الطابق الرابع - 5 شارع المساحة - الدقي - القاهرة (ج.م.ع)

Website: [www.afaegypt.org](http://www.afaegypt.org)  
Mail: [info@afaegypt.org](mailto:info@afaegypt.org)  
Telefax: +202-37629937  
Twitter: AFAalternatives  
Facebook : <https://www.facebook.com/AFAalternatives>



# البرلمان في مسودة دستور 2013

نتائج أعمال مائدة مستديرة  
نظمها منتدى البدائل العربي للدراسات  
ومؤسسة الشركاء الدوليين  
الثلاثاء 10 سبتمبر 2013

هذه الأوراق نتاج سيمينار داخلي وتصدر بصفة غير دورية وتعبّر فقط عن رأي كتابها ولا تعبّر بالضرورة عن رأي  
منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي مؤسسة شريكة

## المحتويات

- مقدمة: البرلمان بين دستور 2012 ومسودة 2013
- أولا: الرئيس والبرلمان
- ثانيا: البرلمان والحكومة
- ثالثا: البرلمان والسلطة القضائية
- رابعا: قضية المشاركة المجتمعية وعلاقتها بالبرلمان
- خامسا: البرلمان والأجهزة الرقابية
- سادسا: البرلمان والقضايا الاجتماعية والاقتصادية



## مقدمة: البرلمان بين دستور 2012 ومسودة 2013

قُدمت مسودة دستور 2012 كوثيقة شاملة تمثل أهداف كل قطاعات المجتمع المصري التي سعت إلى تغيير النظام بعد ثورة 2011. وبينما بدا أن مسودة الدستور تحتوي العديد من النصوص الرئيسية المطلوبة في دستور ديمقراطي، بقي عدد من علامات الاستفهام المتعلقة بتفسير عدة نصوص وتطبيقها عمليا فيما خاصة فيما يتعلق بدور المؤسسات التشريعية والرئيس.

وقد نظم في هذه الأثناء منتدى البدائل العربي ومؤسسة الشركاء الدوليين مائدة مستديرة أقيمت في نوفمبر 2012 ناقشت بشكل محدد علاقة البرلمان بالسلطات الأخرى في دستور 2012، ظهر خلالها إجماع واسع على أن مسودة دستور 2012 لم تخلق نظاما فعالا من المسؤولية السياسية بشكل كافٍ بين البرلمان والرئيس، مع تركيز السلطة في يد الرئيس على حساب المؤسسة المنتخبة ديمقراطيا والممثلة للشعب. ونتيجة لذلك، يمكن أن نخلص إلى أنه بموجب مسودة دستور 2012، كان البرلمان أضعف بكثير دستوريا.

### مسودة دستور 2013:

ويعد صدور مسودة 2013، نظم منتدى البدائل العربي ومؤسسة الشركاء الدوليين مائدة مستديرة ثانية لمناقشة مدى التطور الذي طال المؤسسة التشريعية وعلاقتها بالسلطات الأخرى في 10 سبتمبر 2013، وكان من أهم ما اتفق عليه الحاضرين أن مسودة دستور 2013 لم تحقق المزيد من التطور الملحوظ ولم تتضمن تعديلات أكثر جذرية فيما يتعلق بموقع البرلمان بصفته المؤسسة التشريعية المنتخبة الأساسية كما تم الإشارة إلى عدد من النقائص الرئيسية التي تتعلق بما يمكن تعريفه بـ"الأعراف الدستورية" للفصل بين السلطات بشكل عام وضمان المساءلة الفعالة للرئيس بشكل خاص.

يستعرض هذا التقرير أهم تلك النقائص وأهم المقترحات التي نوقشت لعلاجها.

## أولاً: الرئيس والبرلمان

علاقة الرئيس بالبرلمان لا ترتبط فقط بالمواد التي تحدد طبيعة العلاقة بين الطرفين إنما كذلك بصلاحيات كل طرف على حده وعلى علاقته بالمؤسسات والهيئات الأخرى التي قد تمكن طرف من فرض سيطرته على الآخر بشكل غير مباشر، ولا تزال العلاقة كما كانت في دستور 2012 تتأثر بصلاحيات الرئيس بشكل عام و ليس فقط في العلاقة المباشرة بينهما وفي هذا المجال هناك مجموعة من الملاحظات:

- الرئيس وكيفية مساعلته أمام البرلمان: ليس هناك مساعلة سياسية للرئيس في مصر من قبل البرلمان، ولا بد من مناقشة هذه القضية بالتوازي مع الحديث عن مكانة الرئيس وسلطاته. في الدستور السابق لم يكن هناك مواد لمحاسبة الرئيس وهو وضع الرئيس فيه محصن، وفي المسودة الحالية الرئيس أكثر تحصيناً. كانت هناك صعوبات في علاقة الرئيس بالبرلمان ومن ثم لا بد من التعامل مع هذه القضية وتنظيمها. ومناقشة كيفية سحب الثقة من الرئيس بآليات واضحة ومحددة.
- المادة (112) في صياغتها الجديدة تخل بمبدأ توازن السلطات بشكل كبير، حيث يحق للرئيس حل البرلمان عبر استفتاء، لكن المادة أغفلت ماذا لو رفض هذا الحل. وهو ما يدخل البلاد في أزمات سياسية متكررة في حال وجود تعنت بين الطرفين. ولإعادة التوازن بين السلطات ولحل هذه الوضعية يقترح إعادة الفقرة المحذوفة من دستور 2012: "وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد".
- هناك انقصاص واضح من مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لنص المادة 162 من المشروع الذي انتهت إليه لجنة العشرة فالرئيس له تدخل واضح في السلطة القضائية وخاصة في موضوع النائب العام حيث عادت الأوضاع إلى دستور 1971، بينما كانت الصياغة والمضمون أفضل في 2012، وفي هذا السياق فالعودة لنص 2012 أفضل وخصوصاً أن منصب النائب العام وطريقة تعيينه شهد جدلاً كبيراً في السنوات الثلاث الماضية.
- فكرة غياب نائب لرئيس الجمهورية عن دساتير 2012، 2013، غير مفهومة ومن ثم نحتاج للتفكير بجدية في مدى حاجة مصر لمثل هذا المنصب من عدمه وخصوصاً بعدما ثار من جدل في الفترة الأخيرة حول من يتولى رئاسة الجمهورية حال شغوره.
- سلطات الرئيس في إعلان الطوارئ وتمديداتها طبقاً للمادة 129 من مسودة لجنة العشرة، وفيها عودة لدستور 1971 ويفضل العودة لنص دستور 2012، مع تعديل المدة لتصبح ثلاثة أشهر غير قابلة للتمديد إلا باستفتاء عام، مع ضرورة وضع تعريف لحالة الطوارئ والضرورات التي يمكن فرضها فيها حصرياً.
- لا يوجد طريقة للرقابة الشعبية على الرئيس، وخاصة تنظيم مسألة إمكانية عزل الرئيس بغير التدخل المباشر من إحدى مؤسسات الدولة، وهنا يمكن التفكير في طريقة ما تستطيع مواكبة ما حدث في 25 يناير و30 يونيو ودستورها على نحو دقيق.
- إضافة إلى ذلك، فإن النصوص التي تفوض لرئيس الوزراء سلطات من الرئيس (المادتان 122 و123) تفتقد لتحديد كيف سوف يتم ذلك بالضبط. وبينما أنه ليس من المناسب بالضرورة تضمين مثل هذه التفاصيل في الدستور، تظهر ضرورة للتوضيحات في هذه المرحلة من العملية الدستورية فيما يتعلق بكيفية عمل النصوص المفوضة للسلطات والتي تنظمها

قوانين، والمشار إليها في المادة 123. ويجب أن يأتي هذا على شكل مسودة قانون مصاحب لمسودة الدستور ويعرض على المواطنين في الوقت نفسه. بالمثل، يشير الدستور في المادة 110 إلى "لجان خاصة للتحقيقات" تابعة للبرلمان، لكن المجال الدقيق لعمل هذه اللجنة والسلطات الفعلية لها على الحكومة تحتاج لمزيد من الإيضاح.

- بموجب مسودة دستور 2013، يحتفظ الرئيس بحق النقذ على التشريعات، لكن البرلمان يمكنه تمرير تشريع نقضه الرئيس بأغلبية الثلثين (المادة 98). هذا يُبقي موقف دستور 2012 (المادة 104) وهو محل ترحيب لأنه يحافظ على الاعتراف بالوظائف التشريعية للمجلس المنتخب. إلا أنه، كما أشير من قبل، يظل ما يثير القلق أنه مع بقاء سلطات تنفيذية واسعة في يد الرئيس، هناك شك، على أقل تقدير، في أن البرلمان سوف يكون قادرا على العمل كمؤسسة فعالة وفاعلة إذا سعى إلى الاعتراض على قرار للرئيس بنقض تشريع. وهذا يطرح أسئلة ذات صلة تتعلق باستقلال البرلمان من الضروري أن تحدد تحديدا أكثر وضوحا في الدستور، وتكون هذه الأسئلة محورية لفصل أكثر وضوحا بين السلطات.



## ثانياً: البرلمان والحكومة

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

لا يجيب الدستور عن السؤال الخاص بالكيفية والإجراءات التي قد يسعى بها البرلمان للاعتراض على ممارسة الرئيس للسلطة التنفيذية. فرغم توفر إجراءات لضمان التصويت بحجب الثقة عن رئيس الوزراء ونائب رئيس الوزراء (المادة 106)، فإن الإجراءات الواضحة لإزالة الرئيس من موقعه أو فرض الرقابة عليه ما تزال غائبة. إن إحدى النتائج المحتملة لهذا الشكل من الأوضاع هي احتمال أن يؤدي إلى التضحية برئيس الوزراء/الحكومة لحماية الرئيس في أوقات الأزمات السياسية. ووفقاً لذلك، يمكن انتقاد المسودة الحالية لدستور 2013 لحمايتها الرئيس من المساءلة السياسية المباشرة أمام البرلمان.

- كان يجب العودة لقوانين محاكمة الرئيس ورئيس الوزراء 6 لسنة 1956، وغيره.
- فيما يخص محاسبة رئيس الجمهورية م. (134)، انتهاك أحكام الدستور عامة ومبهمة ومطاطة وتهدد رئيس الجمهورية بشكل عام ولا بد من تحديد دقيق لما يشكل انتهاكاً لأحكام الدستور وترتيب عقوبات واضحة ومحددة لمن يحدث هذه الانتهاكات في الدستور نفسه وليس القانون.
- اقتصر وسائل الرقابة والمساءلة من جانب البرلمان للحكومة على ذات الآليات التقليدية وكان يمكن تطويرها من خلال فكرة لجان تقصي الحقائق، م. (110) لم تشر إلى آلية محددة لعمل لجان تقصي الحقائق ومصير مخرجاتها وكان لدينا عديد من اللجان والنيابة العامة لم تتعاطى معها بآليات واضحة، يجب تحويل عمل لجان تقصي الحقائق من آلية شكلية لتهدئة الرأي العام لآلية محترمة للرقابة البرلمانية ولآلية جنائية لملاحقة أي جناة يمكن أن يفلتوا من العقاب وفقاً للقوانين والإجراءات العادية، ويفضل أن يكون المجلس ملزماً بمناقشة توصيات لجان تقصي الحقائق بعد تفعيلها أو أن يكون الجهة الوحيدة المختصة بالتحقيق في نتائج تقارير هذه اللجان كأداة رقابية جيدة.
- م. (112) لم تحدد المقصود بحالة الضرورة التي تتيح للرئيس حل البرلمان وهي فيها بعد سياسي في صياغة النص ويمكن استعماله لإقصاء الخصوم وحالة الضرورة هنا مبهمة وتختلف عن المذكورة في الطوارئ.
- أثارت فكرة عودة مجلس الشورى جدلاً بين الحاضرين، فهناك من أيد عودة المجلس لتفتيت السلطة بما يضمن عدم استئثار طرف على السلطة دون رقابة أو محاسبة عن طريق توزيع السلطة التشريعية بين مجلسين، وهناك من عارض خاصة وأن دور مجلس الشورى منذ انشائه في مصر كان يقف دائماً عند حد كونه مجلساً استشارياً فقط وليس له دور في العملية التشريعية. إلا أن المشاركين اتفقوا على إمكانية طرح عودة مجلس الشورى وتفعيله في مناقشات لجنة الخمسين. (ويسعد منتدى البدائل العربي ومؤسسة الشركاء الدوليين أن يقدموا مزيداً من المعلومات حول النظام البرلماني نو الغرفة الواحدة، ونظام الغرفتين، مع توضيح نقاط القوة والضعف لكل منهما).

### ثالثا: البرلمان والسلطة القضائية

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

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

- م.(158) المؤسسة القضائية تحسن نفسها أكثر بكثير من دستور 2012 وخصوصا قضية إدراج موازنة الهيئات القضائية رقما واحدا، وهو انتهاك لحق السلطة التشريعية المنتخبة في الرقابة على أموال الدولة.
- النص على تمرير القوانين بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس أمر جيد لكن يمكن القول بأن أي حزب يحصل على أغلبية معينة في البرلمان لا يستطيع أن يوقف مشروع قانون أو يعترض على ميزانية السلطة القضائية، ويفضل العودة لنص 2012.
- م.(162) الخاصة بتعيين النائب العام: لم يحدد ما إذا كان موافقة مجلس القضاء الأعلى على قرار التعيين أو الاختيار منذ البداية، كما لم تحدد ماذا لو لم يوافق المجلس.
- لم يتم النص على استقلالية الإشراف القضائي عن السلطة التنفيذية. أي انه لم يخرج السلطة القضائية من تحت وصاية السلطة التنفيذية لكنه من خلال المادة (158) أخرجها من رقابة الجهة الممثلة للشعب (السلطة التشريعية).
- م.(164) إلغاء الرقابة السابقة على قوانين انتخابات المجالس التشريعية والمحلية والرئاسة لكل طرف حججه في موضوع الرقابة السابقة أو اللاحقة لكن الاتجاه الواضح في الفقه الدستوري أن الرقابة اللاحقة أفضل، وإن كان يجب مناقشة هذه القضية مع فقهاء قانون دستوري مصريين وغير مصريين ويفضل إقرار الرقابة السابقة واللاحقة معا.
- م.(165) بشأن طريقة تعيين أعضاء المحكمة الدستورية ينطبق عليها نفس الملاحظة بالنسبة للنائب العام من حيث التباس العلاقة بين الرئيس والهيئات التي تشاركه في الرأي بشأن تعيين أعضائها وهي مسألة يجب تحديدها بوضوح.
- كان من الممكن وضع تفصيل أكثر بخصوص مجلس القضاء الأعلى من حيث التشكيل وضمان الاستقلالية.
- هناك تساؤلات حول وضع الأطباء الشرعيين ولماذا تم حذف م. (182) والخاصة بتحصين استقلالية الأطباء الشرعيين؟ خاصة أن هناك قضايا كثيرة يحتاج البرلمان فيها للرجوع لتقاريرهم، إذ أن استقلال هؤلاء أصل أكثر من استقلال هيئات مثل الرقابة الإدارية ومجلس الدولة التي هي "قلم الحكومة" في الأصل وتدافع عنها بطبيعتها، لماذا لا يتم النص على استقلالية الرقابة القضائية عن السلطة التنفيذية.



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

- م. (83) بشأن شغور عضوية المجلس: تحتاج لمزيد من التوضيح والتفرقة بين الشغور لإسقاط العضوية والشغور لسبب آخر مثل الوفاة أو المرض.
- م. (84) بشأن تقديم العضو إقرار الذمة المالية: يجب أن يشمل الأبناء وأفراد الأسرة من الدرجة الأولى ويفضل أن تنطبق المادة بكاملها على العضو وأفراد أسرته لسد باب من أبواب الفساد الذي عانينا منه لعقود.
- في موضوع بطلان العضوية: في حالة إسقاط العضوية اشترط الثلثين بينما بطلان العضوية مجرد وصول الحكم إلى المجلس. ومسألة الإخلال بالواجبات مبهمة وغير واضحة فلم يوضح ما إذا كان تغيير الانتماء الحزبي والسياسي الفائز به العضو، ويفضل حل هذه الإشكالية في هذا الدستور خصوصا في حالة الأخذ بالنظام الفردي.
- م. (95) علنية جلسات المجلس كان يجب الحديث عن طرح مضابط المجلس للجمهور وهي مفيدة للباحثين والقانونيين لفهم فحوى المواد ومضمونها ومن المهم طرحها سواء اليكترونيا أو ورقيا.



## رابعاً: قضية المشاركة المجتمعية وعلاقتها بالبرلمان

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

- أولى الأسس التي يجب توافرها لممارسة هذا الحق (المشاركة المجتمعية) وهو المواطن، بالنظر لمعالجة التعديل الدستوري نرى أنه انتقص من هذا الحق عندما سمح للجماعات الدينية المصرية بالاحتكام لشرائعها. ومن ثم تأسيس المواطنة على أساس ديني.
- لا يوجد ما يفيد بالالتزام بالحقوق والمواثيق الدولية من جانب الدولة المصرية أو إمكانية الرجوع إليها رغم وجودها في الدستور والقانون الأساسي لـ 16 دولة عربية.
- مظاهر وصور المشاركة المجتمعية المنتظمة مثل الجمعيات، لا يوجد ذكر للمؤسسات الأهلية التي تقوم على تجمع طوعي دون إلزام بعضوية مفتوحة.
- النص على "المشاركة" باعتبارها واجب وطني وليس حق. لأنه في هذه الحالة قد يفتح الباب أمام عقوبات لغير الراغبين في المشاركة والتي تُفترض أن تكون حرية وإلا تساوت بفكرة التعبئة والحشد.
- هناك غياب للمساواة في الحقوق والواجبات كما يتضح مثلاً في النص على حقوق الشهداء والمصابين وقصرها على الرجال دون النساء.
- غياب ضمانات واضحة في حال تعرض المواطن للانتهاكات على يد السلطات من إمكانية مقاضاة هذه الأجهزة. كما هو الحال في المادة 80 من دستور 2012 و التي تم حذف هذه العبارة منها.
- الاعتماد على النمط التقليدي من الديمقراطية (التمثيلية) كالاقتصار على إمكانية تقديم المواطنين لاقتراحات وشكاوى للبرلمان وإغفال حقهم في تقديم مقترحات تشريعية عبر جمع توقيعات كما هو الحال في العديد من الدول مثل إسبانيا.
- لا وضوح لضمانات حول رقابة المواطنين على النواب، بحيث يمكن النص على فتح الباب أمام مواطني كل دائرة انتخابية من تجميع عدد محدد من التوقيعات لإسقاط نائب الدائرة في حال عدم رضاهم عن أدائه، ما يزيد من الرقابة الشعبية على هذا الأداء.
- عدم وجود معايير لسرية الجلسات في مجلس الشعب والقضاء، مما يعوق حق المواطن في المعرفة التي تعتبر أحد ركائز المشاركة.
- غياب واضح لعلاقة محددة بين المحليات ومجلس الشعب، مما يفقد المواطنين القدرة على المشاركة غير المباشرة عن طريق مجالس وسيطة.
- لا وجود للهيئات المستقلة التي تسمح بالتواصل بين المواطن والبرلمان ونقصد هنا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والتي تضمن مشاركة المواطنين أو طرح قضاياهم الاقتصادية والاجتماعية على المجلس.

## خامسا: البرلمان والأجهزة الرقابية

تعد الأجهزة الرقابية أحد أبرز الأجهزة التي تقوم على رقابة السلطة التنفيذية ومن ثم تقليل ومكافحة الفساد المحتمل، وهو ما يقتضي أن تتمتع هذه الأجهزة بقدر من الاستقلالية والحيادية في مواجهة السلطة التنفيذية، وفي هذا الصدد إن التعديلات الدستورية الأخيرة وما سبقها في دستور 2012 المعطل قد امتازت عن السابق عنها بأنها أولت عناية خاصة بمثل هذه الأجهزة ممثلة في الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية، بعد ما كان دستور 1971 يتجاهل ذكرها إلا لماما في مادة الموازنة العامة للدولة إلا انه بالنظر للتعديلات المقترحة للعام 2013 يمن إيراد عدد من الملاحظات على المواد الخاصة بهذه الأجهزة، وكذلك القوانين المنظمة لها التي ينبغي الالتفاف لها كالتالي:

- هناك تضارب في هذا الصدد فالنص الدستوري الذي يؤكد على تعيين رئيس الجمهورية لرؤساء هذه الأجهزة بموافقة مجلس الشعب، في حين أن القوانين المنظمة من استقلالية هذه الأجهزة ومن ثم تأديتها لعملها من خلال النص على تعيين رؤساءها من جانب رئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية). وأحد الاقتراحات التي يمكن أن تُقدم في صدد تعيين رؤساء هذه الأجهزة أن يُعطي هذا الحق لمجلس الشعب فقط ووافق عليها رئيس الجمهورية، أو تكون هذه الترشيحات مقدمة من المجلس الأعلى للقضاء لمجلس النواب. إلى جانب ضرورة التوفيق بين القوانين المنظمة لهذه الأجهزة في هذا الإطار وبين النص الدستوري.
- فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية الخاصة بالعاملين في الدولة مثل رئيس الجمهورية، الوزراء، أعضاء مجلس البرلمان، فهي جيدة لكن بحاجة لتطوير، فيما يتعلق بأسر هؤلاء من الدرجة الأولى والتي لا بد أن يطالها إقرار الذمة، على خلفية خبرة الحكم والفساد المالي في العهود السابقة، والذي كانت تتخبط فيه أسر هؤلاء.
- المادة 182 من التعديلات المقترحة لا يوجد بها نص على تمتع الهيئات بالحياد والاستقلال، والاكتماء بذكرها في إطار القوانين الخاصة بهم. الاقتراح الآخر والمتعلق باستقلالية وحيادية هذه الأجهزة ويُقصد هنا أن تُطلق هذه الحيادية كقيمة عامة لعمل هذا الجهاز وطريقة تشكيله وذلك من خلال إضافة فقرة تعني بالتأكيد على حيادية واستقلالية هذه الأجهزة، وعدم الاكتفاء بالنص على تمتع القوانين التي تعمل وفقا لها هذه الأجهزة بالحيادية والاستقلالية.
- المسودة جاءت خالية من نص على مفوضية مكافحة الفساد، ووجود ما يفيد بوجود نية لاستبدالها بهيئة الرقابة الإدارية. لا بد من أن يتم المعالجة أو الإضافة الدستورية لتولى هيئة الرقابة الإدارية لمهام مفوضية مكافحة الفساد، وذلك من خلال توسيع وإضافة صلاحيات هيئة الرقابة الإدارية لهذه الأعباء الجديدة، وكذلك النظر في إمكانية توفير الكوادر اللازمة للقيام بهذه المهام الجديدة، أو الإبقاء على المفوضية.
- الاقتصار على الإدارة والرقابة الرسمية البرلمانية، ولا بد من وجود نصوص دستورية تسمح بدور أبرز للكيانات المجتمعية في إيجاد نوع من الرقابة المجتمعية والشعبية على الأجهزة الرقابية، كمنظمات المجتمع المدني، والرأي العام من خلال السماح بنشر تقارير هذه الأجهزة قدر الإمكان.

## سادسا: البرلمان والقضايا الاجتماعية والاقتصادية

تعد القضايا الاجتماعية والاقتصادية محور أساسي للنقاشات على الساحة السياسية، والتي أعيد النظر فيها بقوة بعد ثورة 25 يناير، ويمكن تفسير ذلك، على الأقل في جزء منه، هو أن المواطنين المصريين قبل الثورة لم ينظروا إلى أنفسهم بوصفهم أصحاب المصلحة في المجتمع الذي يعيشون فيه وشعروا بالعزلة عن هذا المجتمع. وكانت قضايا الفساد والاستغلال وعدم المساواة من العوامل الرئيسية لثورة 25 يناير. ويتضح لنا من أهداف الثورة أنه لا يمكن معالجة هذا الشعور السائد من الاغتراب الاجتماعي والاقتصادي إلا من خلال مؤسسة ديمقراطية يكفلها الدستور تنص على تمثيل برلماني حقيقي. والتطرق إلى القضايا الاجتماعية والاقتصادية سيطلب الإصلاح في جميع مستويات الحكم، واحداً منها هو المستوى الدستوري، وخاصة فيما يتعلق بموقف ومهام البرلمان. وينبغي أن تشمل التسوية الدستورية النهائية أحكاما واضحة والتي تمثل البرلمان كضامن للحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وهذا هو الدور الذي ينبغي أن يتقاسم البرلمان مع السلطة القضائية. تحت هذا المشروع من مسودة دستور 2013، لا يملك البرلمان الصلاحيات الكافية التي قد توفر حماية كافية للحقوق الاجتماعية والاقتصادية ولتعزيز المساواة والاندماج الاجتماعي. وبالنظر لمجموعة التعديلات الدستورية المطروحة لعام 2013، يمكننا العثور على عدد من النقاط التي تستحق النظر لاعتبارها جزء من عملية إعادة التوازن مع القوة المؤسسية لصالح البرلمان. وتشمل هذه النقاط:

- غياب مبدأ وحدة الموازنة، وتعدد موازنات أجهزة ومؤسسات الدولة.
- ما يتعلق بقضية الضرائب وتنظيمها، غياب أي تحديد لماهيتها، واكتفاء التعديلات بلفظ "إنشاء الضرائب" وعدم وجود نص يتعلق بتنظيم ضرائب الأرباح الرأسمالية، وهو الأمر الذي تخلو منه القوانين أيضا، وهو ما قد يحد من قدرات البرلمان في هذا المجال. وهو ما يتطلب التفصيل مساءلة تنظيم الضريبة بداية من وضع تعريف محدد لها وتمييزها عن الرسوم وغيرها من الموارد، وضع شرائح متعددة لها، إضافة لفظ مثل (توسيع الضريبة) إلى جانب لفظ (إنشاء) تحسبا لإمكانية التوسع الضريبي تحت نفس الضريبة. . وينبغي أن يكون البرلمان في قلب هذه التطورات بأن يكون له دورا واضحا في محاربة الفساد والتهرب الضريبي.
- إضافة فقرات ونصوص دستورية واضحة تسمح بمتابعة عملية الموازنة بكل مراحلها بداية من مشروع الموازنة ونشره، مناقشة مجتمعية حوله، وعدم الاكتفاء بمتابعة ومناقشة الحساب الختامي والذي عادة ما تكون أرقامه أكبر مما تم الاتفاق عليه، ومن ثم لا بد من وجود مثل هذه الآلية لضمان المراقبة طوال العام المالي، مع إمكانية تحديد عقوبات في حال الخروج على الميزانية المتفق عليها.
- اعتماد التعديلات الدستورية المقترحة على المدخل التقليدي لمعالجة الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية، وغياب التفصيل لهذه الحقوق، وصولا لعدم معالجتها باعتبارها حقوقا بشكل مباشر، والاكتفاء بنص "كفالة الدولة". إضافة إلى غياب أي إشارة للمواثيق الدولية المرتبطة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والتي ترتبط بها مصر وملزمة بها. ويمكن الإشارة هنا إلى نقطة مهمة للنظر وهي ما إذا كان للجان تقصي الحقائق البرلمانية التي لها صلاحيات التحقيق في قضايا تمس حقوق الإنسان، والمساواة، وقضايا العدالة الاجتماعية، ضمانة دستورية. كما ينبغي لهذه اللجان أن يكون لديها القدرة على استدعاء أي شاهد، بما في ذلك الرئيس، وأن ينظر إليه باعتباره جزءا أساسيا من تأمين المساءلة ومنع ممارسة السلطة التعسفية.

- أهمية التوسع في تعريف هذه الحقوق (السكن، التعليم، الصحة)، بما تعنيه، آليات تحقيقها، وكيفية تمويل هذه الحقوق والإنفاق عليها، والرجوع فيها للمعايير الدولية كما هو الحال في قضية عمالة الأطفال بتحديد وتعريف لما هو (الطفل) وسن الطفولة، وضع حد أدنى لسن العمل. وإيجاز إنزال عقوبات في المخالفة بهذا الصدد. مرة أخرى يجب أن يكون البرلمان قادراً على إنشاء لجان متخصصة مكلفة بمعالجة القضايا الاجتماعية والاقتصادية. وينبغي أن يطلب من هذه اللجان تقديم تقارير سنوية حول هذه القضايا يتم مناقشتها داخل البرلمان. وهذا من شأنه أن يساعد على توفير وتحسين الوعي العام بتلك القضايا وبالعامل البرلماني.
- غياب التفاصيل في عملية مثل التأمين أو المصادرة من حيث الكيفية والوقت، وكيفية معالجة الضرر المترتب عليها.
- وجود قيود قانونية في نهاية نصوص التعديلات المقترحة الدستورية كعبارة (بما ينظمه القانون) كما هو الحال في المادة المنظمة للتكافل الاجتماعي. وعدم الوضوح والتحديد في معالجة المسائل الاقتصادية والمالية بداية من طبيعة النهج الاقتصادي للدولة، دور الدولة، هدف الاقتصاد وغايته، استخدام عبارات غير منضبطة مالياً مثل "الميزانية الكافية" كما في المادة 17.
- عدم وضوح في آليات تمرير مشروع الموازنة العامة ونظرة، والرقابة عليه، وكذلك غياب لفلسفة الموازنة القائمة على توزيع المسؤوليات. وغياب أي قيود على السياسات الاقتصادية المثقلة لكاهل الدولة مثل الاقتراض (بأشكاله المختلفة وتحت أي مسمى) ويجب وضع نصوص وفقرات دستورية فيما يتعلق بمساءلة سياسات الاقتراض وسيرها، وخاصة القيود والحدود المنظمة لهذه السياسة بحيث لا تتم هذه السياسة ولا تُقر إلا بموافقة مجلس النواب من جهة، والتأكيد في هذه الضوابط الدستورية على عدم تمرير مثل هذه السياسة في حال غياب مجلس النواب على عكس ما كان الحال في الفترات السابقة.

## المشاركون أجديا:

- (1) أحمد عبد ربه: أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة والجامعة الأمريكية بالقاهرة.
- (2) آدم سايجن: أستاذ القانون بجامعة ليستر.
- (3) جورج فهمي: باحث بمنندى البدائل العربي للدراسات.
- (4) دينا يحيى: مبادرة "شراع".
- (5) ريم عوني: مديرة برنامج الأحزاب بالمعهد المصري الدانماركي للحوار.
- (6) زيد العلي: مستشار قانوني في الشؤون الدستورية-المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
- (7) سامر عطا الله: أستاذ الاقتصاد بالجامعة الأمريكية.
- (8) سمير مرقص: مفكر وباحث.
- (9) سوزان جريفيث: نائبة مدير مؤسسة الشركاء الدوليين.
- (10) علي الرجال: باحث في الاجتماع السياسي.
- (11) عمر سمير: باحث مساعد بمنندى البدائل العربي للدراسات.
- (12) كريم سرحان: محامي، وباحث بالشئون القانونية والدستورية.
- (13) محمد العجاتي: باحث ومدير منندى البدائل العربي للدراسات.
- (14) محمود قنديل: محامي بالنقض، حقوقي، عضو المجلس الاستشاري لمنندى البدائل العربي للدراسات.
- (15) نوران أحمد: باحث مساعد بمنندى البدائل العربي للدراسات.
- (16) ياسمين إسماعيل: مديرة مؤسسة جلوبال بارترز إيجيبت للاستشارات والدراسات.