



الفصل الثاني
اختصاص القضاء بالفصل في
صحة العضوية

الفصل الثاني

اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية

تمهيد وتقسيم:

سارت أغلب النظم الدستورية في العالم بهذا الاتجاه، الذي يتأسس على أن مؤدى الفهم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، هو عدم استقلال البرلمان بمصير أعضائه وشؤونهم إلا بعد ثبوت صحة عضويتهم؛ بعدم الطعن فيها أو برفض الطعن، فحينئذ يثبت نسب العضو للبرلمان، وتغدو للأخيردون غيره الكلمة الأخيرة في مصير أعضائه ومستقبلهم، أما عن طعون صحة عضوية النواب، فإن البحث فيها يقتصر على مرحلة سابقة لثبوت العضوية البرلمانية.

ودراسة اختصاص القضاء في ذلك المجال تقتضى أولاً: التعرف على الجذور التاريخية لاختصاص القضاء بالفصل في صحة عضوية البرلمان؛ استكمالاً لدراسة تطور الرقابة القضائية وفقاً لما انتهينا إليه سابقاً، وثانياً: بيان مدى تأثير الأنظمة المقارنة بأسلوب الرقابة القضائية.

وعليه؛ سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الجذور التاريخية للرقابة القضائية على صحة العضوية.

المبحث الثاني: موقف الأنظمة المقارنة من الرقابة القضائية على صحة العضوية.

المبحث الأول

الجدور التاريخية للرقابة القضائية على صحة العضوية

إن أساس اختصاص القضاء بالفصل في صحة عضوية أعضاء البرلمان يعود إلى النظام الإنجليزي مهد النظام البرلماني في العالم، وذلك عن طريق اقتراح مشروع قانون تقدم به اللورد Derby، في بداية الثلث الأخير من القرن التاسع عشر عام 1867، يقضى بأن يتخلى مجلس العموم عن الرقابة على صحة عضويته إلى القضاء العادي.

ولاقى ذلك الاقتراح بقانون تأييد من الرأي العام الإنجليزي، مما دعا مجلس العموم إلى إقراره، بالاستناد إلى أن رقابة القضاء على صحة عضوية أعضاء المجلس لا يوجد بها أي انتقاص من هيبة المجلس أو الحد من سلطاته، وكذلك، لا يجوز للبرلمان أن يباشر عملاً قضائياً حتى لا يتحول إلى محاكم بالغة السوء، حيث أن مهمته سن التشريعات دون تطبيقها.

ولكن ذلك الرأي قُوبل بمعارضة من القضاء نفسه، الذي رأى أن إقرار ذلك الاقتراح سيؤدي إلى المساس بهيبة القضاء في نظر الرأي العام بسبب الزج به في مسائل سياسية.

ولقد تبنى مجلس العموم إزاء موقف القضاء والرأي العام حل توفيقى، يتمثل في إقرار الاقتراح بقانون لمدة مؤقتة على سبيل التجربة، وذلك بتاريخ 1868، وبمضي تلك المدة وبعد انعدام المخاوف التي أبداهها القضاء اعتمد

مجلس العموم الرقابة القضائية على صحة عضويته وذلك بالقانون الصادر عام 1879⁽¹⁾.

ولم يأت تخلي البرلمان للقضاء العادي عن الاختصاص بالفصل في صحة عضويته، إلا نتيجة عدة أسباب وعوامل جعلته يسير في ذلك الاتجاه، وذلك بعد زوال مجموعة الظروف والعوامل التي ساعدت على استنثائه بذلك الاختصاص طوال الفترة الماضية، والتي كانت تدور حول خشية مجلس العموم من قيام التاج بممارسة ضغوط عليه لصالح أشخاص يرغب في رؤيتهم أعضاء فيه. والسؤال هنا: ما هي الأسباب ساعدت على إسناد الاختصاص إلى القضاء؟

- أسباب التحول إلى الرقابة القضائية في النظام الإنجليزي:

العوامل التي ساهمت في التحول إلى الرقابة القضائية في النظام الإنجليزي تتجلى في استقلالية البرلمان والاستقرار السياسي للمعارضة واستقلال السلطة القضائية وأخيراً الإصلاح الانتخابي.

أولاً: استقلال البرلمان.

وضحنا سابقاً أن سوء العلاقة بين التاج والبرلمان من الأسباب التي جعلت الأخير يستأثر بالرقابة على صحة عضوية أعضائه، إلا أن تبدل العلاقة بينهما من إحدى أسباب التطور في مجال الرقابة على صحة العضوية البرلمانية، حيث لم يعد البرلمان تابعاً للتاج، وإنما أصبح مستقلاً عن التاج ومجلس اللوردات، كما تم القضاء على الحكومات الشخصية التي كانت تستمد سندها من التاج، وحل مجلس العموم محل الأخير في تكوين الوزارة وتأيينها⁽²⁾، التي

(1) Philip (L): le contentieux, op.cit, PP. 64-66.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان - مرجع سابق - ص 74.

لم تعد تستمد قوتها من التاج، وإنما أصبحت تستمد سلطاتها من النواب الذين أصبحوا مستقلين تماماً عن التاج⁽¹⁾، وبذلك لم يعد مجلس العموم في وضع يخشى فيه ممارسة أي ضغوط مباشرة عليه من التاج⁽²⁾.

والسؤال هنا: هل يوجد أي تناقض بين استقلال البرلمان والرقابة القضائية

على صحة عضويته؟

في الحقيقة لا يوجد أي تناقض بين استقلال البرلمان وقبول الخضوع لرقابة القضاء، فالرقابة القضائية تنصب على مشكلة قانونية بحتة، وهي التحقق من مطابقة صحة عضوية البرلمان للقوانين واللوائح المنظمة لها، حيث أن البحث في طعون صحة العضوية يتم في مرحلة سابقة لثبوت العضوية البرلمانية. كما تؤكد للبرلمان من واقع تجربته عدم صلاحيته لممارسة ذلك الاختصاص، فمن الطبيعي في ذلك الوضع أن يسندها إلى قاضيها الطبيعي، وهو القضاء، خصوصاً بعد ما ثبت من تجاوزات وأخطاء في ممارسته لذلك الاختصاص، كما بينا آنفاً، وبعد أن أصبح في وضع يستطيع فيه حماية الحريات العامة للأمة وتطبيق مبدأ سيادة القانون⁽³⁾.

ثانياً: الاستقرار السياسي.

إن استقرار مركز المعارضة السياسي من الأسباب التي ساهمت في التحول من الرقابة السياسية إلى الرقابة القضائية في النظام الإنجليزي، حيث أن وجود علاقة بين الأغلبية البرلمانية والمعارضة يسودها التفاهم والتقدير والاحترام والنقد، ساعدت في تخلي البرلمان عن الرقابة لصالح القضاء، وذلك

(1) د. السيد صبري - حكومة الوزارة - مرجع سابق - ص 263.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان - مرجع سابق - ص 75.

(3) راجع في ذلك: د. عادل عمر الشريف - قضاء الدستورية "القضاء الدستوري في مصر" - رسالة دكتوراه جامعة عين شمس - 1998 - ص 47. ود. حسين عثمان محمد عثمان - مرجع سابق - ص 75.

بسبب ترسيخ مبدأ توالى السلطة بين الأغلبية والمعارضة، بمعنى: أن ثمة فكرة لدى الأغلبية البرلمانية أن لا مجال أن تصبح المعارضة هي الأغلبية والعكس⁽¹⁾.

وفي ذلك الإطار الصحي الذي يسود العلاقة بين الأغلبية والمعارضة من غير الممكن أن تلجأ الحكومة فيه إلى ممارسة ضغوط على الناخبين، بسبب تأصيل الأعراف في مجال الحريات السياسية التي تجعل ذلك الأمر مستحيلاً، لذلك كان لا معنى للإبقاء على رقابة البرلمان على صحة عضويته التي كان الهدف الأساس منها هو سحق المعارضة السياسية⁽²⁾.

ثالثاً: استقلال القضاء.

نقصد باستقلال القضاء في ذلك المجال: أن تقوم المحاكم بعملها بشكل مستقل، وذلك دون أدنى تدخل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، اللتان قد تمليا عليها ما ستقضى به في أية دعوى منظورة أمامها، واستقلال القضاء في النظام الإنجليزي في ممارسة عمله عن التاج والسلطة التنفيذية هو إحدى الأسباب التي أدت إلى إسناد الاختصاص بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس العموم إلى القضاء، ولقد تحقق ذلك بموجب قانون أصدره البرلمان في منتصف القرن السابع عشر، وبموجبه قضى على تبعية رجال القضاء للتاج، فكان بقائهم في وظائفهم لا يعتمد على الكفاءة والجدية في ممارسة الوظيفة، وإنما على مدى رضا التاج.

ولقد حقق ذلك القانون استقلال القضاء في مواجهة التاج والسلطة التنفيذية عن طريق تحديد طريقة تعيين القضاة التي تفرض على السلطة التنفيذية اختيارهم من بين من زاولوا مهنة المحاماة بصفة مستمرة وأثبتوا

(1) Esmein (A):, Elements de droit , op.cit, pp.394-395.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان - مرجع سابق - ص76.

كفاءة وتميزاً فيها، وكذلك، النص على أن المحاكم هي صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات التي تثور بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة، إضافة إلى ذلك عدم قابلية القضاة للعزل والمرتبات المرتفعة نتيجة قلة عددهم، وأخيراً المركز الاجتماعي المتميز للقضاة⁽¹⁾.

رابعاً: الإصلاح الانتخابي.

كان نظام الانتخاب في القرن الرابع عشر في النظام الإنجليزي قائم على أساس الدوائر الانتخابية، وذلك في الوقت الذي كانت فيه إنجلترا دولة زراعية يستأثر فيها ملاك الأراضي الزراعية بالنفوذ السياسي، وفي تلك الفترة الزمنية كانت عضوية البرلمان محصورة بين طبقتين هم: ملاك الأراضي في الأقاليم، وأعضاء البلديات وغيرهم من ذوى النفوذ في المدن المعترف لها بحق الانتخاب، وكانت هاتان الطبقتين تشكلان نسبة ضئيلة جداً من عدد السكان.

وعقب قيام الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر زالت أهمية المدن التي كان لها شأن في القرن الرابع عشر، وذلك بسبب نشوء مدن جديدة مرتبطة بالتطور الصناعي، ورغم ذلك احتفظت المدن القديمة بعدد ممثليها في البرلمان الذي كان لا يوجد للمدن الجديدة تمثيل فيه، ومن الطبيعي أن ينتج عن ذلك الوضع مساوئ عديدة منها تفضي الرشاوى الانتخابية، وممارسة ضغوط بشتى أشكالها على الناخبين الذي كان عددهم قليل بالنسبة للنواب، وسوء استغلال الأسر القديمة لنفوذها السياسي.

(1) راجع في ذلك: يس عمر يوسف - استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والإسلامي- رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس- 1984 - ص37-38.

- Charnay (J.P): le contrôle, op.cit, p370.

لذلك جاء الإصلاح الانتخابي عام 1932؛ ليقضى على تلك المساوىء، الذي لم يتقرر دفعة واحدة، وإنما على عدة مراحل، وذلك عن طريق توسيع دائرة هيئة الناخبين والأخذ بمبدأ الاقتراع العام، مما جعل اللجوء إلى الرشاوى الانتخابية من قبل المرشحين إجراء مكلف للغاية، خصوصاً أن المشرع حدد بدقة صور الرشاوى الانتخابية المباشرة وغير المباشرة، وهو ما يسهل من عملية اكتشافها.

وكذلك، شدد المشرع الجزاءات على المخالفات الانتخابية بما فيها الرشاوى الانتخابية، وقد وصلت الحد الأقصى لتلك الجزاءات إلى الحرمان من حق الانتخاب وممارسة الوظيفة العامة لمدة تصل إلى سبعة سنوات، وذلك الوضع جعل الناخبين يفكرون كثيراً قبل الإقدام على بيع أصواتهم بمقابل أي فائدة مادية أو معنوية، وحدد أيضاً الحد الأقصى المسموح به للإنفاق على الحملات الانتخابية لكل مرشح، مع إلزامه بتعيين مدير لحملته الانتخابية يكون المسئول عن الإنفاق عليها، وجعل الاقتراع عن طريق بطاقات تحمل أرقاماً تساعد القاضي على إجراء التحقيقات في المخالفات الانتخابية⁽¹⁾. هكذا تهيأت الأسباب لإسناد الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية للقضاء العادي في النظام الإنجليزي.

(1) راجع في ذلك: د. السيد صبري- حكومة الوزارة - مرجع سابق- ص156-157 هامش رقم "1". ود. حسين عثمان محمد عثمان- مرجع سابق - ص79.
- Charnay (J.P): le contrôle, op.cit, pp.366-367.

المبحث الثاني

موقف الأنظمة المقارنة من الرقابة القضائية على صحة العضوية

بعد النظام الإنجليزي توالت النظم الدستورية المقارنة على الأخذ بأسلوب الرقابة القضائية على صحة العضوية البرلمانية؛ إزاء ما أسفر عنه التطبيق العملي من سوء ممارسة البرلمان في مختلف دول العالم لاختصاصه، بشأن تلك المهمة القضائية التي لا تتفق وطبيعة تكوينه، والتي تقتضى حياً لا ضمان له في ظل أغلبية حزبية تسيطر عليه، وذلك لما يتوافر للقضاء من مقومات الخبرة والمعرفة القانونية والحيطة والنزاهة في أداء تلك المهمة.

إلا أنها اختلفت في مدى التأثر بالنظام الإنجليزي، ومن أهم وأقدم الدساتير التي تأثرت كلياً بالنظام الإنجليزي، والأكثر إرثاً بالحياة البرلمانية من بين الدول النامية وبعض الدول الأوروبية النظام المصري. وذلك على ما نوضحه في مطلبين:

المطلب الأول: موقف النظام المصري من الرقابة القضائية.

المطلب الثاني: موقف بعض الأنظمة المقارنة من الرقابة القضائية.

المطلب الأول

موقف النظام المصري من الرقابة القضائية

اتسم موقف المشرع الدستوري المصري في مجال الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية بالتردد بين الأخذ بأسلوب الرقابة القضائية أو أسلوب الرقابة البرلمانية أو الجمع بين أسلوب الرقابة، وذلك في الفترة الممتدة من 1866 إلى 2014، فمنذ نشأة مجلس شورى النواب عام 1866 غلب على مراحل التنظيم التشريعي مسألة الاختصاص بالفصل في صحة العضوية نوع

من التناوب بين أساليب الرقابة ، وفيما يلي نعرض مراحل التنظيم التشريعي في هذا المجال على النحو التالي:

أولاً: الاختصاص بالفصل في صحة العضوية في مجالس ما قبل الاستقلال.

لقد عرفت مصر المؤسسات النيابية لأول مرة في تاريخها الحديث في عهد الخديوي إسماعيل ، الذي أصدر لائحة أساسية عام 1866 تقضى بإنشاء مجلس شورى النواب⁽¹⁾ ، ولم يكن ظهور ذلك المجلس توتيجاً لتطورات سابقة مهدت له كالنظام الإنجليزي ، وكذلك ، لم يأت تطبيقاً لمبادئ ثورية في نظام الحكم كالنظام الفرنسي ، وإنما جاء إنشاء مجلس شورى النواب كمنحة من الخديوي إسماعيل تعبيراً عن إرادته المطلقة ، ولقد انعكس ذلك على مجمل نظامه القانوني الذي كرس خضوعه للخديوي ، فهو مجلس استشاري بحت ، حيث أن قراراته لا تعدو أن تكون مجرد رغبات ترفع للخديوي الذي له أن يقرها أو يرفضها ، بل أن المجلس ليس حراً في تحديد المسائل التي يرى مباشرة اختصاصه بشأنها ، إذ أن ذلك منوط بالحكومة ، وما ساعد على الإضعاف من شأن ذلك المجلس أن اختيار أعضائه كان يتم بالاقتراع المقيّد المباشر ، حيث كانوا ينتخبون بواسطة العمدة والمشايخ لمدة ثلاث سنوات ، مما جعله أقرب إلى مجلس الأعيان⁽²⁾ .

وأسندت لائحة تأسيس مجلس شورى النواب الصادرة في 1866/7/22 إلى المجلس نفسه سلطة الفصل في صحة عضوية أعضائه ، وكان متوقفاً أن

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي- الدستور المصري والرقابة على دستورية القوانين- منشأة المعارف بالإسكندرية-1985- ص70.

(2) راجع في ذلك: د. رمزي طه الشاعر- النظام الدستوري المصري- مطابع جامعة الزقازيق-1992- ص79. ود. عبد الرحمن الرفاعي- عصر إسماعيل- الجزء الثاني- دار المعارف- القاهرة- ط4-1987-ص96.

يحتفظ الخديوي لنفسه بتلك السلطة ، كما فعل ملوك إنجلترا في بداية نشأة المجلس النيابي في المملكة المتحدة، إلا أن اللائحة الأساسية لمجلس شورى النواب أخذت بعكس ذلك، فقد نصت في البند الثالث عشر على أن "يصير تحقيق حال كل عضو من أعضاء المجلس حين اجتماعهم، بمعرفة قمسيون، فإن وجد مستكماً الشروط المعتبرة المحررة في البنود السابقة فإنه يقبل، وإلا تلغى نيابته وينتخب غيره من قسمة وجهته" (1).

وإقرار ذلك الأسلوب لم يكن المقصود منه، كما كان الحال عليه في المملكة المتحدة وفرنسا، المحافظة على استقلال المجلس النيابي وحمايته في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ أن مجلس شورى النواب لم يكن يتمتع في مواجهه الخديوي بأي امتيازات يُمارسها بصفة مستقلة عن الأخير حتى يسعى إلى حماية استقلاله، والأقرب إلى الصحة القول بأن إقرار سلطة مجلس شورى النواب بالفصل في صحة عضويته يجد تفسيره في مجرد التقليد الشكلي للأنظمة الأوروبية التي كانت متبعة آنذاك، خصوصاً النظامين الإنجليزي والفرنسي، اللذين كانا يأخذان بذلك الأسلوب (2).

ولقد تقدمت الحكومة بمشروع لائحة أساسية لمجلس شورى النواب بتاريخ 1879/5/17 وأسند المشروع الرقابة على صحة عضوية البرلمان إلى الأخير، إلا أن الفرصة لم تتح لمجلس النواب الموافقة مشروع اللائحة التي تضمنت العديد من المبادئ الدستورية الحديثة، حيث لم يصدر بها مرسوم

(1) راجع في ذلك: د. ثروت بدوي- القانون الدستوري- دار النهضة العربية - بدون سنة نشر- ص220. ود. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصف- أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري- دار النهضة العربية- القاهرة -1984- ص250 وما بعدها.

(2) د. محمود عيد- نظام الانتخاب في التشريع المصري والمقارن- رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة -1941- ص17 وما بعدها.

نتيجة تدخل الدول الأوروبية بعزلها للخديوي إسماعيل وإحلال الخديوي توفيق محله. وصدرت لائحة أساسية بتاريخ 1882/12/7 أغفلت نصوصها تحديد الجهة المنوط بها الفصل في صحة العضوية البرلمانية، إلا أن قانون الانتخاب الصادر بالمرسوم الخديوي بتاريخ 1882 /3/25، سد تلك الثغرة وقرر اختصاص البرلمان بالفصل في صحة عضويته، وتلك اللائحة لم تطبق عملياً بسبب تطور الحوادث وانتهائها بالاحتلال إنجلترا لمصر⁽¹⁾.

ثانياً: الاختصاص بالفصل في صحة العضوية في ظل الاحتلال الإنجليزي.

أحدث الاحتلال الإنجليزي لمصر في 1882/7/15 تغييرات جوهرية في نظام الحكم، حيث انتقلت السلطة الفعلية للبلاد من الخديوي إسماعيل إلى الاحتلال، فندب اللورد "دوفرين" سفيرها في الأستانة لدراسة حالة البلاد واقتراح أنظمة حكم تتسق وإياها.

ولقد تمثلت تلك التغييرات في إلغاء دستور الشعب "اللائحة الأساسية لمجلس النواب" ليحل محلها القانون النظامي الصادر عام 1883، الذي تقرر في ظله إنشاء أربع مجالس، هم: مجلس شورى القوانين، مجلس الجمعية العمومية، مجلس شورى الحكومة ومجلس المديرية⁽²⁾، وما عدا مجلسي شورى القوانين والجمعية العمومية، فهي مجالس إدارية⁽¹⁾.

(1) د. حسين عثمان- مرجع سابق- ص 204-205.

(2) مجلس شورى القوانين كان يتشكل من ثلاثين عضواً، منهم أربع عشر عضواً يعينون لمدة الحياة وباقي الأعضاء الستة عشر، يختارون بواسطة أعضاء مجالس المديرية، ولم يكن يمارس ذلك المجلس سلطة فعلية حيث كان دوره استشاري فقط. وكانت تتشكل الجمعية العمومية من 83 عضواً، وتضم في عضويتها أعضاء مجلس شورى القوانين إضافة إلى الوزراء السبعة وستة وأربعين عضواً يختارون بالانتخاب غير المباشر وتجتمع مرة على الأقل كل سنتين. وما عدا الموافقة على فرض الضرائب، لم يكن للجمعية العمومية أي اختصاصات. =

ومع أن تلك التعديلات شكلت ارتداداً حاداً عن ما تحقق منذ إنشاء مجلس شورى النواب بالاتجاه نحو الحكم الديمقراطي، إلا أن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للرقابة على صحة المجلس النيابي بهيئتيه⁽²⁾ - مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية - في ظل القانون النظامي الصادر عام 1883 والقانون النظامي الصادر عام 1913، والذي جاء بهدف دمج المجلسين في مجلس واحد.

1- الرقابة القضائية في ظل القانون النظامي لعام 1883.

لم يعالج القانون النظامي الصادر سنة 1883، مسألة الاختصاص بالفصل في صحة عضوية المجلس النيابي بهيئتيه، حيث لم يحدد الجهة المنوطة بها الاختصاص بالفصل في صحة العضوية في المجلس، إلا أن قانون الانتخاب الصادر بتاريخ 1883/5/1 عالج تلك المسألة وأقر رقابة القضاء العادي، حيث نصت المادة رقم (44) منه على أن الطعون في صحة العضوية تقدم لرئيس المجلس المختص "مجلس شورى القوانين أو الجمعية العمومية" خلال مدة معينة، وعليه - أي: رئيس المجلس - أن يرسلها بعد علم المجلس

= راجع في ذلك: د. محمد كامل ليلة- القانون الدستوري- دار الفكر العربي-1970 - ص86. ود. محسن خليل- النظام الدستوري المصري- دار النهضة العربية- القاهرة - 1988- ص65. ود. فؤاد العطار-النظم السياسية والقانون الدستوري - مرجع سابق- ص460.

(¹) راجع في ذلك: د. طعميه الجرف- القانون الدستوري ومبادئ النظم الدستورية في الجمهورية المتحدة - مكتبة القاهرة الحديثة -1964- ص200. ود. مصطفى أبو زيد فهمي- الدستور المصري والرقابة على دستورية القوانين- مرجع سابق- ص192 وما بعدها. ود. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصف- أسس القانون الدستوري- مرجع سابق - ص272 وما بعدها.

(²) د. حسين عثمان- مرجع سابق- ص311.

بها، إلى محكمة استئناف القاهرة للفصل فيها بحكم نهائي ويات، وذلك بعد سماع أقوال النائب العام بشأنها⁽¹⁾.

والعلة من اقتباس مبدأ الرقابة القضائية، وهجر مبدأ الرقابة البرلمانية، تعود إلى أن المبدأ الأول هو الذي كان المعمول به حديثاً في إنجلترا، فضلاً عن أن واضع قانون الانتخاب وهو اللورد "دوفرين"، وهو انجليزي الجنسية.

ويلاحظ أن الرقابة على صحة عضوية المجلس النيابي بهيئته لم تكن كسابقها رقابة تلقائية، إذ تشترط لتحريكها تقديم طعن إلى رئيس المجلس المختص "مجلس شورى النواب ومجلس الجمعية العمومية"، فكان الطعن لا يوجه إلى القضاء مباشرة، كما هو الحال في القانون الإنجليزي، وإنما إلى رئيس المجلس المختص الذي يحيله بقوة القانون بعد علم المجلس به، إلى محكمة استئناف القاهرة، باعتبار أنها كانت تحتل آنذاك قمة التنظيم القضائي في مصر، وتتمثل سلطة المحكمة في إصدار حكم واجب النفاذ في مواجهة المجلس النيابي، بعد سماع أقوال النائب العام في موضوع الطعن.

بذلك اقتصر دور البرلمان في مجال الفصل في صحة العضوية على استقبال رئيسه للطعن للإحاطة به علماً، ومن ثم إحالته إلى محكمة الاستئناف للنظر فيه وإصدار حكمها الذي يكون واجب النفاذ في مواجهة البرلمان⁽²⁾.

2- استمرار مبدأ الرقابة القضائية في ظل القانون النظامي لعام 1913م.

وضع اللورد "كيتشنر" القانون النظامي رقم 29 والصادر بتاريخ 1913/7/1؛ بهدف دمج المجلسين السابقين في مجلس واحد أطلق عليه اصطلاح "الجمعية التشريعية"، وتتكون من أعضاء بحكم وظائفهم "الوزراء"

(1) د. محمود عيد - مرجع سابق - ص 25-26.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان - مرجع سابق - ص 212-213.

وأعضاء معينين لتمثيل الأقليات وأعضاء منتخبين، وفي ظل ذلك القانون استمر العمل بأسلوب الرقابة القضائية.

وخلا ذلك القانون- كسابقه - من تحديد الجهة المختصة بالفصل في صحة عضوية أعضاء الجمعية التشريعية، إلا أن قانون الانتخاب رقم 139 لسنة 1913 عالج تلك المسألة، وأبقى على اختصاص القضاء بالرقابة على صحة العضوية في الجمعية التشريعية. إذ نصت المادة رقم (49) منه على أن "لا يجوز طلب إبطال الانتخاب إلا لناظر الداخلية أو لأحد الناخبين في المديرية أو المحافظة التي حصل فيها الانتخاب المطعون عليها فيها، ويجب أن يذكر في الطلب الأسباب التي يبنى عليها، وأن تقدم بالكتابة إلى رئيس الجمعية، إن كان الطلب متعلقاً بانتخاب أحد أعضائها، أو إلى المدير، إن كان متعلقاً بانتخاب أحد أعضاء مجلس المديرية، وذلك في ثمانية أيام من تاريخ إعلان الانتخاب".

ثم قضت المادة رقم (50) من ذات القانون بأن "يُرسل الرئيس أو المدير في الأيام الثمانية التالية طلب إبطال الانتخاب إلى النائب العمومي، وعلى الأخير أن يقدمه إلى محكمة الاستئناف إن كان متعلقاً بانتخاب أحد أعضاء الجمعية التشريعية أو إلى المحكمة الكلية الكائن بدائرتها مجلس المديرية إن كان الطلب متعلقاً بإبطال انتخاب أحد أعضاء المجلس".

كما قضت المادة رقم (51) من القانون ذاته بأن "تحكم المحكمة نهائياً بغير رسوم في الطلب المقدم إليها بعد إعلان المنتخب وسماع أقوال النيابة العمومية، فإن كان الطلب مبنياً على وقوع جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة رقم (48) تتم النيابة العامة عن الاقتضاء الدعوى العمومية

أمام المحكمة عينها، ضد كل شخص له يد في الجريمة، وتحكم المحكمة حينئذ في الدعوى حكماً واحداً⁽¹⁾.

يتضح من خلال النصوص أن القانون النظامي رقم 29 لسنة 1913 خلا من تنظيم مسألة الاختصاص بالفصل في صحة عضوية أعضاء الجمعية التشريعية، إلا أن القانون الانتخابي رقم 139 لسنة 1913 جاء ساداً لتلك الثغرة وأسند الاختصاص إلى القضاء متمثلاً في محكمة الاستئناف التي كانت تحتل قمة الهرم القضائي في ذلك الوقت، كما نظم إجراءات تقديم طعون صحة عضوية أعضاء الجمعية التشريعية.

ولكن لم تستمر الجمعية التشريعية إلا مدة خمسة شهور، ولم تجتمع بعد عام 1914 وظلت مصر بدون أي هيئة نيابية أو شبه نيابية لمدة عشر سنين حتى إعلان دستور سنة 1923، الذي اختار واضعوه طبقاً للمادة رقم (95) منه إسناد سلطة الفصل في صحة العضوية للبرلمان، مع منح رخصة للبرلمان بإسناد الاختصاص إلى سلطة أخرى⁽²⁾.

ثالثاً: الاختصاص بالفصل في صحة عضوية مجالس العهد الملكي:

عقب إعلان استقلال مصر بموجب تصريح 28/12/1922 خضعت مصر لنظام حكم ملكي وضع أسسه دستور 1923، الذي استمر ساري المفعول، باستثناء الفترة من سنة 1930 إلى سنة 1935 حيث طبق فيها

(1) المواد أرقام (49، 50، 51) من قانون الانتخاب رقم 139 لسنة 1913 - مجموعة الوثائق الدستورية - الدساتير المصرية من سنة 1805 إلى 1971 "نصوص وتحليل" - إعداد مركز التنظيم والميكرو فيلم بجريدة الأهرام - القاهرة - 1988 - ص 130 وما بعدها.

(2) د. محمود عيد - مرجع سابق - ص 33 وما بعدها.

دستور 1930 ، حتى قيام ثورة 23 يولييه 1952. وتمسك البرلمان⁽¹⁾ في تلك الفترة بالرقابة على صحة عضويته، ومن ثم تحول الاختصاص إلى القضاء⁽²⁾.

1- العودة إلى نظام الرقابة البرلمانية في صدور دستور 1923:

عالج دستور سنة 1923 مسألة تحديد الجهة المختصة بالفصل في صحة عضوية أعضائه، بعكس الدساتير السابقة فلم يغفل معالجة تلك المسألة، إلا أنه اتسم بعدم الحسم والتردد بين منح الاختصاص للبرلمان أم للقضاء، إذ نصت المادة رقم (95) منه على أن "يختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه، ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات، ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى".

يتضح من خلال النص أن المشرع الدستوري المصري أسند الاختصاص لمجلسي البرلمان "النواب والشيوخ"⁽³⁾، إلا أنه أجاز للمشرع العادي أن يعهد بالاختصاص إلى سلطة أخرى بموجب تشريع صادر عنه، وقام المشرع العادي بتأكيد اختصاص البرلمان ولم يسنده إلى القضاء، فالمشرع الدستوري أعطي الأولوية لاختصاص البرلمان بالفصل في صحة عضوية مجلسيه "النواب والشورى" وفي نفس الوقت مهد للبرلمان منح الاختصاص لسلطة أخرى بموجب

(1) قرر دستور سنة 1923 طبقاً لنص المادة رقم (73) منه أن يتكون البرلمان من مجلسين هما "مجلس النواب ومجلس الشيوخ"، وبينت المادة رقم (74) منه طريقة اكتساب عضوية البرلمان، حيث تكسب عضوية مجلس النواب بالانتخاب، أما عضوية مجلس الشيوخ فتكتسب عضوية ثلاثة أخماسه بالانتخاب وعضوية الخمسين بالتعيين. - د. عثمان خليل ود. سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص374.

(2) راجع في ذلك: د. نبيه بيومي عبد الله- الحياة النيابية في مصر من 1924-1936- دار الطباعة للجامعات-1989- ص10. ود. حسين عثمان محمد عثمان - مرجع سابق - ص314

(3) أخذ دستور سنة 1923 بنظام المجلسين وأطلق عليهما اصطلاح "مجلس النواب ومجلس الشيوخ" وهو ذات النظام والاصطلاح الذي تبناه المشرع الدستوري المصري في ظل دستور سنة 1930.

تشريع عادى صادر عن البرلمان دون الحاجة لإجراء تعديل دستوري، ولكن لم يتنازل البرلمان عن اختصاصه بنظر صحة عضويته، وذلك ما أكدته قوانين الانتخاب اللاحقة لصدور الدستور.

فقضت المادة رقم (68) من قانون الانتخاب رقم 11 لسنة 1923 بأن "كل مجلس يختص وحده بالفصل في صحة نيابة أعضائه وهو المرجع الأعلى لذلك..."⁽¹⁾، وأكدت ذلك المادة رقم (57) من قانون الانتخاب رقم 148 لسنة 1953، والتي كانت قد أوردت نصاً مشابهاً⁽²⁾.

2- العودة إلى نظام الرقابة القضائية في ظل دستور 1930 :

عقب إلغاء دستور سنة 1923 بموجب الأمر الملكي رقم 7 لسنة 1930، تم إصدار دستور 1930 وأسند للقضاء بموجبه الاختصاص بالرقابة على صحة العضوية البرلمانية الذي سلب منه في ظل الدستور السابق. حيث نصت المادة رقم (90) من دستور 1930، على أن "تقضي محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض وإبرام، في الطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ أو بسقوط عضويتهم، ويحدد قانون الانتخاب طريقة السير في هذا الشأن".

وأما فيما يتعلق بأسباب التحول إلى رقابة القضاء على صحة العضوية أوضحتها المذكرة الإيضاحية للدستور في عبارة "وثمة شأن لا يتصل مباشرة بتشكيل أي المجلسين، ولكن له أثر في ذلك التشكيل، وهو حق كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه، وذلك المبدأ شائع في كثير من الدساتير، ولكن دساتير أخرى ومن الطراز الأول بعضها قديم والبعض الآخر

(1) المادتين رقمي (95) من دستور 1923- مجموعة الوثائق الدستورية - مركز

التنظيم والميكرو فيلم بجريدة الأهرام - القاهرة - مرجع سابق - ص 139 وما بعدها.

(2) نصوص تلك القوانين مشار إليها عند: د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم- القانون

الدستوري المصري-المطبعة العصرية - القاهرة -1937- ص754 وما بعدها.

حديث؛ تجعل ذلك الفصل من عمل المحاكم العامة، أو من عمل محاكم خاصة، وكذلك، كان الحال في الجمعية التشريعية وما سبقها من المجالس، وقد كانت لجنة الدستور شديدة التردد والحذر في الأخذ بذلك المبدأ، ولكنها رأت آخر الأمر أن يعطى حظه من التجربة، فإذا ثبت بالخبرة أنه - أي: اختصاص البرلمان - لا يوافق البلاد عدل عنه إلى غيره - أي: اختصاص القضاء - بقانون عادي دون الحاجة إلى تعديل دستوري".

وأردفت المذكرة بالتأكيد على المثالب الجمة والمتنوعة للرقابة البرلمانية بقولها: "وقد جاء تنفيذ ذلك المبدأ - أي: مبدأ الرقابة البرلمانية - بما يؤس تمام اليأس من الفائدة ببقائه، فقد جعل الاختصاص أداءه حزبية في المجلسين يقبل الطعن أو يرفض للسبب نفسه، بحسب ما إذا كان المطعون فيه خصماً أو نصيراً، كما جعل تجارة لمصلحة بعض الأعضاء يستعملون نفوذهم لحمل المجلس على رفض الطعن، أو يتولون الدفاع عن المطعون فيه، وقبل أن يصل إلى دور الطعون كان فريق الاوتوقراطية يلوح بذلك الاختصاص ليحمل المخالفين على النزول عن إرادتهم، يأساً من الاستفادة من النجاح في الانتخابات، بل ويحمل من نجح من مخالفه على الانضمام إليه، خشية أن تهدر آماله وتضيع جهوده بقبول الطعن في انتخابه، والحق أن تلك الظاهرة من الحياة النيابية في مصر دلت على أن الطريق أبعد ما يكون عن الأخذ بما يجب لتلك الحياة من طبع وأخلاق وعادات وتقاليد"⁽¹⁾.

وتضيف المذكرة في بيان الطابع السياسي عند ممارسة البرلمان الاختصاص بالفصل في صحة عضويته بالقول "لم يبقَ إذن إلا الأخذ بأسلوب

(1) مجموعة الوثائق الدستورية - الدساتير المصرية من سنة 1805 إلى 1971 - مرجع سابق - ص 193.

الحذر التي اتخذتها لجنة الدستور، والعودة بهذا الاختصاص إلى المحاكم، على أن لا يكون ذلك بقانون يجوز أن يفسخ بقانون آخر، بل يجعله في صلب الدستور، لا يمس إلا على الوجه الذي تمس به أحكام الدستور".

ولما كان هدف واضعي دستور سنة 1930 هو تقوية السلطة التنفيذية المتمثلة في الملك على حساب البرلمان بوصفه ممثل الشعب، أدى إلى مقاومة الشعب له، والمطالبة بعودة دستور سنة 1923، وفعلاً تم إلغاء دستور 1930 بموجب الأمر الملكي الصادر بتاريخ 20/نوفمبر/1934، وتم إصدار أمر آخر بتاريخ 12/12/1953، يقضي بإعادة العمل بدستور 1923، وبذلك انتهى اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية إلى البرلمان، وأسند الاختصاص إلى البرلمان وفقاً للمادة رقم (95) من دستور 1923، ونظراً لسوء ممارسة ذلك الاختصاص من قبل البرلمان، قام أعضاؤه بتقديم مقترحات تهدف إلى التخلي عن الاختصاص إلى القضاء، متمثلاً بمحكمة النقض أو مجلس الدولة بعد إنشائه عام 1946.

وقبل البرلمان المصري تخليه عن ذلك الاختصاص - كمنظيره الإنجليزي - وإسناده إلى محكمة النقض، وذلك بموجب نص المادة رقم (1) من القانون رقم 141 لسنة 1951، إذ قضت بأن "تختص محكمة النقض بالفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس الشيوخ والنواب الذين قدمت طعون في صحة نيابتهم"⁽¹⁾، وقد صدر ذلك القانون وفقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة رقم (95) من دستور سنة 1923، وبذلك تم العودة إلى أسلوب الرقابة

(1) د. عبد الفتاح ساير داير - مبادئ القانون الدستوري - مرجع سابق - ص 562.

القضائية الذي استعاض عنه المشرع الدستوري المصري بعد إلغاء دستور 1930 بإسلوب الرقابة البرلمانية.

ولكن ذلك الأسلوب لم يأخذ حظه في التطبيق نتيجة قيام ثورة 1952/7/23، التي ألغت العمل بالنظام الدستوري الذي كان قائم، والتي تعتبر مسألة الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية عنصراً مهماً فيه⁽¹⁾.

رابعاً: الاختصاص بالفصل في صحة العضوية في دساتير العهد الجمهوري.

شكلت لجنة لصياغة دستور جديد يتفق مع أهداف ثورة يولييه سنة 1952، وذلك بعد إسقاط دستور سنة 1923 بموجب الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 1953/1/17، وتقدمت اللجنة بمشروع دستور اتجهت به إلى إسناد الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية إلى هيئة قضائية غير تقليدية، وهي المحكمة الدستورية، إذ نصت المادة رقم (70) من مشروعها على أن "لا يجوز إبطال انتخاب أو تعيين أحد أعضاء البرلمان إلا بحكم من المحكمة العليا الدستورية، وذلك على الوجه المبين في القانون".

إلا أن ذلك الاتجاه لم يأخذ به المشرع الدستوري المصري، وارتأى السير في سبيل يجمع فيه بين أسلوب الرقابة على صحة العضوية - القضائية والبرلمانية - اللذين تردداً بينهما في الدساتير السابقة، وذلك بأن تقوم محكمة قضائية عليا بالتحقيق في طعون صحة عضوية البرلمان، ويكون للأخير سلطة الفصل فيها، أي: يكون الدور الأساسي في ذلك المجال للبرلمان والثانوي للقضاء.

(1) د. حسين عثمان - مرجع سابق - ص 335.

ومن الدساتير⁽¹⁾ التي سلكت نفس الطريق الدستور السوري قبل التعديل الأخير، وفقاً لما سنرى لاحقاً. وفيما يلي سنوضح موقف الفقه من ذلك الأسلوب متبوعاً بالتنظيم التشريعي لمسألة الاختصاص بالفصل في صحة

(1) دستور جمهورية اليمن لسنة 1970 من الدساتير التي أخذت بمبدأ الجمع بين الرقابة القضائية والبرلمانية على صحة العضوية البرلمانية، حيث نصت المادة رقم (70) منه على أن "يقرر مجلس الشعب الأعلى شرعية العضوية لأعضائه وتحال الطعون الانتخابية إلى المدعي العام لتقدير أي الآراء يجب أن تعرض على مجلس الشعب الأعلى لاتخاذ قرار فيها"، بذلك فإن البرلمان يختص بالفصل في صحة عضويته، ولكن بعد إحالة الطعون إلى المدعي العام وهو جهة قضائية، ليتولى فحصها وتقدير مدي جديتها تميداً لعرضها على البرلمان للفصل فيها.

كما أن دستور سنة 1994 سار على ذات النهج، إذ نصت المادة رقم (67) منه على أن أية دعوى في ذلك الشأن يجب أن ترفع للمحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطعن للمجلس، على أن يفصل المجلس في الطعن من خلال تحقيق المحكمة العليا خلال ستين يوماً من ورود التحقيق إليه، وعلى أن تستكمل التحقيقات المحكمة العليا خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديم الطعن إليها، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بموافقة ثلثي أعضائه، كما نصت المادة رقم (151) من دستور 1994 على أن "تختص المحكمة العليا بدراسة وإبداء الرأي في الدعاوي المرفوعة إليها من مجلس النواب والمتعلقة بصحة عضوية أعضائه". وذلك الأسلوب أكدته التعديل الدستوري الأخير الصادر تاريخ 2001/4/15 في المادة رقم (68) منه سائلة الذكر والتي =

=نصت على أن "...ويجب إحالة الطعن إلى المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمه للمجلس، وتعرض نتيجة = التحقيق بالرأي الذي انتهت إليه المحكمة على مجلس النواب للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ استلام نتيجة التحقيق من المحكمة، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالته إلى المحكمة". بذلك فإن الدستوري اليمني جعل الاختصاص بالتحقيق في صحة العضوية لجهة قضائية، وأبقى سلطة البت فيها بيد البرلمان، أي: أنه جعل للقضاء دور ثانوي في مجال الفصل في صحة العضوية البرلمانية.

العضوية في ظل دساتير الجمهورية، وذلك استكمالاً لمراحل التطور التشريعي لذلك الاختصاص في النظام المصري.

1- موقف الفقه من الأسلوب المختلط للرقابة على صحة العضوية:

- إن تخويل المشرع الدستوري محكمة عليا سلطة التحقيق في الطعون المقدمة للمجلس التشريعي حول صحة عضويته، سواء أكانت محكمة قضاء عادي أو إداري أو دستوري، وإسناد الاختصاص بالفصل فيها لتلك المجالس، فيه إهدار لوظائفها الأساسية، وهي حماية المشروعية والدستورية وإعلاء سيادة القانون على كافة سلطات الدولة، فلا يجوز أن تكون تلك الهيئات الثلاثة العليا مختصة بمجرد التحقيق وجمع الأدلة حول صحة العضوية من عدمها، وإبداء رأي استشاري في تلك المسألة، وذلك دون أن يكون لتحقيقها ولا لتقريرها أية حجية، بحيث يكون للمجالس التشريعية سلطة إهداره دون مجرد إبداء الأسباب، ويكون مثل ذلك الاختصاص أقرب إلى عمل النيابة العامة منه إلى القضاء، فلا يليق بتلك المحاكم أن يكون اختصاصها⁽¹⁾، كما اتجهت المحكمة الإدارية العليا في صدد تحقيق طعون صحة عضوية مجلس الأمة، "هو من قبيل المعاونة له ولحسابه في حدود معينة يمهد له، وهو السلطة صاحبة الاختصاص في صحة العضوية، والذي يختص وحده بالفصل في صحة الطعون المقدمة إليه"⁽²⁾.

- إن ذلك الأسلوب جاء ليضمن توفير قدر من العدالة في تحقيق طعون صحة العضوية من الناحية النظرية على الأقل ويضمن استقلال البرلمان

(1) د. سامي جمال الدين- الطعون الانتخابية البرلمانية - مرجع سابق- ص236-237.
(2) حكم المحكمة الإدارية الصادر بتاريخ 1957/6/22 في الدعوى رقم 834 لسنة 2 قضائية- الموسوعة الإدارية - الجزء 21- ص615.

بالفصل في صحة عضويته⁽¹⁾.

- بعكس الرأيين السابقين اتجه رأي إلى القول بأن المجالس التشريعية يجب أن تلتزم بما تنتهي إليه المحكمة المختصة بالتحقيق في صحة العضوية، وإذا ارتأت غير ذلك، وجب عليها أن ترجع إليها المحكمة بما ارتأته مبينة الأسباب التي تستند عليها، حيث أن الدستور أسند إلى المجالس سلطة إصدار القرار، وفقاً لما تضمنه تقرير المحكمة المختصة بإجراء التحقيق في صحة العضوية⁽²⁾.

2- التنظيم التشريعي لمسألة الاختصاص بالفصل في صحة العضوية في ظل دساتير الجمهورية.

أ - استقرار أوائل دساتير العهد الجمهوري على مبدأ الرقابة البرلمانية:

- دستور سنة 1956:

نصت المادة رقم (89) من دستور سنة 1956 على أن "يختص مجلس الأمة⁽³⁾ بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة عليا، يعينها القانون، بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى مجلس الأمة، وذلك بناءً على إحالة من رئيسه، وتعرض نتيجة التحقيق على المجلس للفصل في الطعن، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، ويجب الفصل في الطعن خلال مدة ستين يوماً من عرض نتيجة التحقيق على المجلس".

(1) راجع في ذلك: د. عبد الفتاح ساير داير - مبادئ القانون الدستوري - مرجع سابق - ص 562. ود. طعيمة الجرف - القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة - مرجع سابق ص 351.

(2) د. فؤاد العطار - النظم السياسية والقانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - ط 1-1974 - ص 580.

(3) أخذت دساتير الثورة بنظام المجلس الواحد بعكس الدساتير الملكية السابقة - دستور 1923 ودستور 1930 - وأطلق عليه اصطلاح مجلس الأمة.

وقد أبان القانون رقم 246 لسنة 1956 بشأن عضوية مجلس الأمة المحكمة التي أشارت إليها المادة السابقة من الدستور، وهي محكمة النقض، إذ نصت المادة رقم (17) منه على أن "تقوم بالتحقيق في صحة عضوية أعضاء مجلس الأمة محكمة النقض".

ويتضح من خلال نص المادة رقم (89) أن المشرع الدستوري المصري أسند الاختصاص بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الأمة إلى المجلس ذاته، كما عهد إلى محكمة النقض إجراء تحقيق طعون صحة العضوية المقدمة إليها من مجلس الأمة، على أن تعرض نتيجة التحقيق الذي تتوصل إليه على المجلس خلال مدة أقصاها ستين يوماً لإصدار المجلس قراره بالطعن بموافقة ثلثي أعضائه.

- دستور سنة 1964.

قضت المادة رقم (62) من دستور 1964 بأن "يختص مجلس الأمة بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة عليا يعينها القانون بالتحقيق في الطعون المقدمة إلى مجلس الأمة، وذلك بناءً على إحالة من رئيسه، وتعرض نتيجة التحقيق على المجلس للفصل في الطعن، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ويجب الفصل في الطعن خلال ستين يوماً من عرض نتيجة التحقيق على المجلس".

يتضح من خلال النص أن المشرع الدستوري المصري في ظل دستور سنة 1964، سلك نفس مسلك الدستور السابق، حيث أورد نصاً مطابقاً لنص المادة رقم (89) من دستور 1956، والبين من ذلك أن واضعي الدستورين لم يريدوا ترك ذلك الاختصاص للمجلس النيابي وحده ولا لمحكمة النقض وحدها، وإنما أرادوا أن يسندوا لكل منهما اختصاصاً معيناً في صلب

الدستور، والواقع أن الاختصاص الفعلي في مجال الفصل في صحة العضوية كان للبرلمان⁽¹⁾.

- دستور سنة 1971 :

عالج دستور سنة 1971 مسألة الاختصاص بالفصل في صحة عضوية البرلمان بنفس الاتجاه الذي سارت عليه دساتير الجمهورية السابقة، إذ نصت المادة رقم (93) منه على أن "يختص المجلس - أي: مجلس الشعب⁽²⁾ - بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه، ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض، وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

وأكدت ذلك المادة رقم (20) من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 بشأن مجلس الشعب قبل إلغائها، فقضت بأن "يجب أن يقدم الطعن بإبطال الانتخاب طبقاً للمادة 93 من الدستور إلى رئيس مجلس

(1) راجع في ذلك: د. مصطفى أبو زيد- الدستور المصري والرقابة على دستورية القوانين- مرجع سابق ص328 وما بعدها. ود. عبد الفتاح حسن- مرجع سابق- ص227 وما بعدها.

(2) في البداية استقر دستور سنة 1971 على نظام المجلس الواحد كما سارت دساتير الجمهورية السابقة، إلا أنه أطلق عليه اصطلاح مغاير، وهو "مجلس الشعب" بدل مجلس الأمة. وبعد إجراء التعديل الدستوري عام 1980 أخذ بنظام المجلسين وأضاف إلى مجلس الشعب مجلس آخر أطلق عليه اصطلاح "مجلس الشورى".

الشعب...وتتظم اللائحة الداخلية للمجلس الإجراءات التي تتبع بالفصل في صحة الطعون وفي تحقيق صحة العضوية".

يتضح من خلال النصين السابقين أن البرلمان لا يستقل منفرداً بالفصل في صحة العضوية فيه؛ بل تشاركه محكمة النقض بصفتها جهة تحقيق فقط في مرحلة تحقيق صحة العضوية، أما باقي مراحل الرقابة تحريكاً وفصلاً فإنها تدخل في اختصاص البرلمان وحده.

ب- استقرار دساتير ثورة 25 يناير 2011 على مبدأ الرقابة القضائية:

عقب اندلاع ثورة 25 يناير 2011، صدر إعلان دستوري بتاريخ 2011/2/13 يقضي بحل مجلسي البرلمان "الشعب والشورى"، وتشكيل لجنة لتعديل بعض مواد دستور سنة 1971 بما يتفق مع أهداف الثورة، وشكلت اللجنة بتاريخ 2011/2/15 وانتهت من أعمالها بإصدار المجلس الأعلى للقوات المسلحة قراره بإجراء الاستفتاء على المواد المقترحة بتاريخ 2011/3/19⁽¹⁾.

ولقد اتجه المشرع الدستوري في ظل الإعلان الدستوري الصادر في 2011/3/30 إلى طرح أسلوب مختلف للرقابة على صحة عضوية البرلمان عن الأسلوب الذي تبناه دستور 1971، وهو الأسلوب الذي تقرر في ظل دستور سنة 1923 بموجب القانون رقم 141 لسنة 1951، والذي فضل فيه إسناد

(1) تجدر الإشارة إلى أن المواد المقترحة للتعديل هي سبعة مواد "75، 76، 77، 78، 88، 93، 139، 148"، من دستور 1971، وإضافة فقرة جديدة للمادة رقم = (189)، وإضافة مادة جديدة برقم (189 مكرر) إلى الدستور، وكان من الطبيعي بعدما اجري الاستفتاء على تلك المواد بغرض تعديلها، أن يُعاد العمل بدستور 1971 متضمناً المواد المعدلة، ولكن بتاريخ 2011/3/30 أعلن المجلس العسكري إعلان دستوري جديد يضمن 63 مادة من ضمنها المواد التي سبق الموافقة عليها في استفتاء 2011/3/19.

الاختصاص لمحكمة النقض، وهو ما سارت عليه كافة الدساتير المتعاقبة دون التردد بين أساليب الرقابة.

وجاء نص المادة رقم (40) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011/3/30 كالتالي: "تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلسي الشعب والشورى (1) ... (2)".

أ- الوضع في ظل دستور سنة 2012:

آثر المشرع الدستوري المصري في ظل دستور سنة 2012⁽³⁾ الأخذ بنفس الأسلوب السابق في مجال الرقابة على صحة عضوية مجلسي النواب والشورى⁽⁴⁾، فقد أورد في المادة رقم (87) منه نصاً مشابهاً لنص المادة رقم (40) من الإعلان الدستوري.

(1) سار الإعلان الدستوري المؤقت لعام 2011 بنفس الاتجاه الذي سار عليه دستور 1971، فلقد أخذ بمبدأ ثنائية تكوين البرلمان وأطلق على مجلسي البرلمان نفس الاصطلاح، والعلة من ذلك أنه كان بمثابة الإطار الدستوري المؤقت لنظام الحكم في مصر لحين صدور الدستور، وأبقى دستور عام 2012، وهو = أول دستور صدر بعد ثورة 2011، على نفس المبدأ بالنسبة لتكوين البرلمان، إلا أنه أطلق على مجلسي البرلمان اصطلاح "النواب والشورى"، وذلك طبقاً لنص المادة رقم (82) منه، إذ قضت بأن "تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الشورى... المادة رقم (82) من دستور 2012- الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية - ط1-2013- ص21.

(2) المادة رقم (40) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011/3/30- الجريدة الرسمية - العدد 12 مكرر (ب)- ص10.

(3) بتاريخ 2011/3/30، كما سبق القول آنفاً، صدر الدستور المؤقت حيث نصت المادة رقم (60) منه على أن "يجتمع الأعضاء الغير معينين لأول مجلسي =شعب وشورى في اجتماع مشترك، بدعوة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، خلال ستة أشهر من انتخابهم، لانتخاب جمعية تأسيسية من مائة عضو، تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويعرض المشروع خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ إعداده على الشعب لاستقتائه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء".

(4) أبقى دستور عام 2012، وهو أول دستور صدر بعد ثورة 2011، على مبدأ ثنائية تكوين البرلمان، إلا أنه أطلق على مجلسي البرلمان اصطلاح "النواب والشورى"، وذلك طبقاً لنص المادة رقم (82) منه، إذ قضت بأن "تتكون السلطة التشريعية =

ولكن ذلك النظام لم تتح له فرصة التطبيق، بسبب اندلاع مظاهرات 30 يونيه 2013 على نظام الحكم الذي كان سائداً، وما أعقبها من أحداث سياسية وقانونية نتج عنها تجميد دستور عام 2012 تمهيداً لتعديله أو إلغائه، وفعلاً انتهى العمل بالنظام الدستوري السابق بكافة عناصره بصدور دستور عام 2014، إلا أن الوضع مختلف بالنسبة لمسألة الاختصاص بالفصل في صحة عضوية البرلمان.

ب- الوضع في ظل الدستور الحالي:

جاء دستور 2014 واستمر بنفس السبيل الذي سلكته دساتير ثورة 25 يناير 2011، في مجال الرقابة على صحة عضوية مجلس النواب⁽¹⁾، إذ نصت المادة رقم (107) منه على أن "تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب..."⁽²⁾.

وقانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 اللاحق بصدوره لدستور 2014 أكدت ذلك في المادة رقم (29) منه سالف الذكر؛ مما يعني استقرار نهج المشرع الدستوري والعادي المصري على تقرير اختصاص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية مجلس النواب، واختصاصها في ذلك المجال لا يقتصر على مجرد التحقيق وجمع الأدلة، وإبداء رأي استشاري في ذلك المجال دون أن يكون لتقريرها أية حجية، بحيث يكون للمجلس سلطة إهداره دون مجرد إبداء الأسباب، وإنما تستقل بالفصل في صحة عضوية مجلس النواب،

= من مجلس النواب ومجلس الشورى...". - المادة رقم (82) من دستور 2012- الهيئة العامة للشئون المطابع الأميرية- ط1- 2013 - ص21.

(1) تبنى دستور 2014 مبدأ وحدة تكوين البرلمان بدل مبدأ ثنائية تكوين الأخير، بعكس دستور 2012، وأصبح يقتصر البرلمان على مجلس واحد، وهو مجلس النواب.

(2) المادة رقم (107) من دستور 2014- الجريدة الرسمية - العدد 50 - ص31.

وتلعب دوراً في ذلك المجال، تحريكاً وتحقيقاً وفصلاً، وحدها بنص الدستور. ويكون لحكمها الصادر حول صحة العضوية أو عدمها حجية مطلقة في مواجهة الكافة.

وبذلك يكون المشرع الدستوري المصري قد انحاز إلى نهج الرقابة القضائية على صحة عضوية البرلمان الذي يتسق مع سيادة القانون، وهجر نهج الرقابة السياسية وما يتخللها من عيوب ومثالب، أهمها الاعتبارات الحزبية والأهواء السياسية وافتقار الأهلية القانونية، مسائراً في ذلك ما أخذت به أغلب الدول في الأنظمة المعاصرة التي تفضل بسط الرقابة القضائية على كافة مراحل العملية الانتخابية.

المطلب الثاني

موقف بعض الأنظمة المقارنة من الرقابة القضائية

بعد أن أثبت أسلوب الرقابة القضائية على صحة العضوية في النظام الإنجليزي حيدته وموضوعيته وفعاليته، تراجعت العديد من الدول عن أسلوب الرقابة البرلمانية، فمنها من فضل إسناد الاختصاص إلى القضاء العادي، ومنها من فضل العهد بالاختصاص إلى جهات قضائية أخرى، كالقضاء الدستوري أو جهة قضائية متخصصة بالمنازعات الانتخابية.

والأنظمة التي تأثرت جزئياً بالنظام الإنجليزي وأسندت الاختصاص إلى جهات قضائية غير تقليدية سندرسها في الفصل القادم، وفيما يلي نعرض الأنظمة التي تأثرت كلياً بالنظام الإنجليزي والتي أسندت الاختصاص للقضاء العادي.

وهي التي كشفت عنها دراسة أعدت لحساب الاتحاد البرلماني الدولي عام 1977 على الأنظمة الدستورية لاثنتين وخمسين دولة، حيث أسندت

إحدى وعشرين دولة الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية إلى القضاء العادي، ومنها:

أولاً: قانون الانتخابات الكندي: الصادر عام 1927 أسند الاختصاص في ذلك المجال إلى المحكمة العليا في الولاية التي أجريت فيها الانتخابات المطعون في صحتها، وأعطى الحق بالطعن في الحكم الصادر منها أمام المحكمة الاتحادية العليا.

ثانياً: الدستور الاسترالي: عهد بالاختصاص بالرقابة على صحة العضوية إلى المحكمة الاتحادية العليا، ويكون للأخيرة أن تحيل الطعن للفصل فيه للمحكمة العليا في الولاية التي جرت فيها الانتخابات، والتي تتعقد في تلك الحالة بصفتها محكمة انتخابية، تصدر حكماً نهائياً لا يقبل الطعن فيه أمام أية محكمة أخرى.

ثالثاً: الدستور النيجيري: الصادر عام 1960 عدد جهات تقديم طعون صحة العضوية، حيث قرر أن تلك الطعون تقدم إلى المحكمة العليا في الولاية التي جرت فيها الانتخابات المطعون في صحتها أو إلى المحكمة الاتحادية العليا⁽¹⁾.

رابعاً: الدستور البحريني: لعام 1973 نصت المادة رقم (57) منه على أن "تختص محكمة الاستئناف العليا المدنية بالفصل في صحة الطعون الخاصة بانتخاب المجلس الوطني، وينقل ذلك الاختصاص إلى أية محكمة مدنية أعلى تنشأ بقانون".

(1) راجع في ذلك: د. عفيفي كامل عفيفي- مرجع سابق - ص1262.

- Charnay (J.P): Le contrôle, op.cit, p.368-369.

خاتمة الفصل الثاني

تناولنا في المبحث الأول الجذور التاريخية لاختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، وتبين لنا أن أساس ممارسة القضاء لذلك الاختصاص يعود إلى النظام الإنجليزي مهد النظام البرلماني في العالم، وهو بذلك يعتبر مهد الرقابة القضائية على صحة العضوية البرلمانية، كما تلاحظ لنا أن تخلي البرلمان عن اختصاصه للقضاء العادي في النظام الإنجليزي جاء نتيجة عوامل وأسباب ساهمت في التحول من الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان إلى أسلوب الرقابة القضائية، متمثلاً في القضاء العادي، والتي تجلت في استقلال البرلمان والاستقرار السياسي لأحزاب المعارضة واستقلالية السلطة القضائية وإصلاح النظام الانتخابي، علاوة على ذلك والأهم دور الرأي العام الإنجليزي الذي لعبه في ذلك الصدد.

أما في المبحث الثاني فقد تناولنا مدى تأثير الأنظمة المقارنة بأسلوب الرقابة القضائية على صحة العضوية، وتبين لنا أن من أهم الأنظمة التي تأثرت كلياً بالنظام الإنجليزي نظيره المصري، صاحب الإرث الكبير في الحياة البرلمانية، وذلك بعد أن تردد طوال حياته النيابية بين أساليب الرقابة على صحة عضوية البرلمان.

وانتهى به المطاف بأن أقر المشرع الدستوري أسلوب الرقابة القضائية على صحة العضوية، والذي جاء نتيجة عوامل سياسية ساهمت في ذلك التحول، والتي تمثلت في ثورة 25 يناير 2011، وما أعقبها من تغييرات سياسية وقانونية، التي من أهمها إلغاء المادة رقم (93) من دستور 1971 التي كانت تُقر الرقابة البرلمانية، واتجه المشرع الدستوري المصري في ظل الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 2011/3/30، والدساتير اللاحقة عليه إلى تبني

أسلوب الرقابة القضائية، وأسند الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية إلى القضاء العادي، متمثلاً بمحكمة النقض، التي أصبحت صاحبة الكلمة الأولى والأخيرة في ذلك المجال.

أما فيما يتعلق ببعض الأنظمة المقارنة الأخرى، فقد تبين لنا أن هناك أنظمة كلياً بالنظام الإنجليزي في مجال الرقابة على صحة العضوية، وإن اختلفت فيما بينها من حيث التطبيق.