أوراق البدائل

منتدى البدائل العربي للدراسات
Arab Forum for Alternatives

WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY

النظام السياسي المصري
ما بين البرلماني والرئاسي

محمد العجاتي

المدير التنفيذي لمنتدى البدائل العربي للدراسات

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

العنوان: شقة ٤. الطابق الرابع. ٥ شارع المساحة. الدقي. القاهرة (ج.م.ع)

Website: www.afaegypt.org
Mail: info@afaegypt.org
Telefax: +202-37629937
Twitter: AFAlternatives
Facebook : https://www.facebook.com/AFAlternatives

النظام السياسي المصري
ما بين البرلماني والرئاسي

محمد العجاتي

المدير التنفيذي لمنتدى البدائل العربي للدراسات

هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية

وهي نتاج سيمنار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

قائمة محتويات

مقدمة ٣
١- النظم البرلمانية: ٣
٢- النظم الرئاسية: ٤
٣- النظم المختلطة: ٥
المصادر: ٨

نشر وتوزيع

رقم الإيداع: ١٨٥٣٨ / ٢٠١١

+2 01222235071

rwafead@gmail.com

www.rwafead.com

مقدمة

مع البدء في صياغة دستور جديد في مصر، يدور جدل واسع حول طبيعة النظام السياسي القادم في مصر، وأي من النظامين أفضل للمرحلة القادمة النظام البرلماني أم النظام الرئاسي؟ مع التأكيد على أن النظام السابق في مصر لم يكن نظاما رئاسيا كما يعتقد الكثيرون وإنما نظاما خليطا يركز السلطات في يد الرئيس وهو ليس المقصود بمفهوم النظام الرئاسي كما سنوضح لاحقا. وتحاول هذه الورقة إزالة اللبس السائد حول هذين المفهومين المتعلقين بنمط إدارة الدولة والحكم، والشروط الواجب توافرها في أي نظام سياسي ستتجه له مصر في المستقبل

١- النظم البرلمانية:

يمكن تعريف النظام البرلماني على أنه النظام الذي تمارس فيه الحكومة (أو مجلس الوزراء) السلطة التنفيذية بمعزل عن رئيس الدولة. وتكون هذه الحكومة مسئولة سياسيا ودستوريا أمام مجلس تشريعي، في إطار من التوازن بين السلطات Checks and balances، السلطة التنفيذية لها الحق في اقتراح القوانين والاشتراك في مناقشتها أمام البرلمان، السلطة التشريعية لها وظيفة التشريع والحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتصديق على ما تعقده من اتفاقيات. ويكون المجلس التشريعي لديه صلاحية سحب الثقة من الحكومة، في مقابل قدرة الحكومة على حل المجلس التشريعي.

وتتشكل الحكومة في هذه النظم في معظم الحالات، من خلال الحزب الذي يحصل على الأغلبية المطلقة في البرلمان (أكثر من ٥٠٪) أو الحزب الذي يحصل على أغلبية عادية (أقل من ٥٠٪) لكن في ظل تحالف أو ائتلاف مع أحزاب أو كتل أخرى تمكنه من تعدي نسبة (٥٠٪).

الرئيس أو الملك في هذه الحالة غير مسئول دستوريا أو قانونيا، وإنما مجرد رمز للدولة. وبالتالي لا يتم انتخابه بشكل مباشر من الشعب إنما غالبا عن طريق البرلمان في حالة الجمهوريات والوراثة في حالة الملكيات. ويرمز هذا الرئيس إلى وحدة الدولة ويعتبره الشعب فوق الانقسامات الحزبية، وله صلاحيات شرفية فقط مثل استقبال السفراء ورؤساء الدول الأخرى.

يضمن هذا النظام البرلماني- في صورته المثالية- علاقة متوازنة بين مؤسسات وسلطات الدولة المختلفة، بحيث تكون منفصلة ومعتمدة على بعضها البعض وفقا لنظام Checks and balances. ولكن وفقا لعلاقات القوة الحقيقية على الأرض، فإنه من الممكن أن "يتحول" هذا النظام أو ينحرف عن صورته المثالية، وذلك في نموذجين:

- نموذج غلبة السلطة التشريعية، وهو النظام البرلماني الذي نلاحظ به ضعفا واضحا في الأجهزة التنفيذية في مقابل سلطة البرلمان، وربما يؤسس الدستور والقوانين المختلفة لمثل هذا الضعف (النموذج السويسري)، أو حين تكون الحكومة مشكلة من ائتلاف غير متماسك داخل البرلمان (نموذج الكويت) حيث كلما خرج طرف من هذا الائتلاف تسقط الحكومة وبالتالي لا تستكمل في حالات كثيرة المشاريع التي حصل الحزب على الأغلبية لتنفيذها.

- نموذج غلبة السلطة التنفيذية، وهو السائد في معظم النظم البرلمانية المعاصرة، ومنها على سبيل المثال بريطانيا، ألمانيا، تركيا، إسرائيل، وغير ذلك الكثير. ونجد في هذا النموذج أنه – واقعيا- تلعب السلطة التنفيذية الدور الأكبر في النظام السياسي، فعندما تكون الأكثرية في البرلمان من حزب واحد منفردا أو في ظل تحالف مع كتل أخرى داخل البرلمان، تقوم الحكومة من خلال هذه الأكثرية بالبرلمان بتمرير مشروعات القوانين التي تعدها، كما يصبح دور المعارضة ضعيف في الرقابة على السلطة التنفيذية إذ يظل قاصرا على الانتقاد دون القدرة على التأثير.

٢- النظم الرئاسية:

على العكس من النموذج السابق الذي يقوم على التوازن وحكم الأحزاب، يتميز النظام الرئاسي بأن هناك حالة من الفصل أو الاستقلال في عمل كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية. ففي أغلب الأحوال، لا يمكن لرئيس الحكومة حل البرلمان، ولا يجوز للبرلمان عزل رئيس السلطة التنفيذية أو الرئيس، باعتبار أن هذا الأخير يكون - في العادة- منتخبا بشكل مباشر من الشعب. ولعل المثال الأبرز على هذا النوع من الأنظمة هو الولايات المتحدة الأمريكية حيث لا يحق للبرلمان إقالة الحكومة أو سحب الثقة منها، وأقصى ما يمكنه فعله هو فقط عقد جلسات استماع لبعض ممثلي السلطة التنفيذية؛ وبالمقابل، لا يمكن للرئيس أو للسلطة التنفيذية اقتراح قوانين مباشرة على البرلمان.

ولكن ومن خلال الممارسة الفعلية للنظام على أرض الواقع، نلاحظ أن الفصل في السلطات أيضا ليس مطلقا: فللرئيس حق الفيتو (بموجب الدستور الأمريكي وفي حالات محددة) على قرارات مجلس النواب، كما يملك البرلمان حقوق لمراقبة عمل السلطة التنفيذية، ومنها مثلا ضرورة موافقة مجلس الشيوخ (Senate) على تعيين الوزراء والمسئولين الحكوميين الأساسيين؛ بالإضافة إلى حق معاقبة الرئيس في حالات محددة وقصوى، مثل اتهام الرئيس بجريمة معينة، أو بالخيانة العظمى أو غير ذلك. ومن أمثلة ذلك التهديد مثلا بعقاب الرئيس "نيكسون" عقب فضيحة ووتر جيت (Watergate)، والتي اضطرت الرئيس للاستقالة من منصبه خوفا من عقابه من الكونجرس وفقا لآلية impeachment عام ١٩٧٤، كما يملك البرلمان أيضا حق عدم الموافقة على الموازنة العامة التي تقدمها له السلطة التنفيذية وتعد هذه الأداة وسيلة فعالة للتأثير على السلطة التنفيذية.

كما أن بعض الدول المتحولة للديمقراطية حديثا مثل أمريكا اللاتينية كانت قد عرفت النظم الرئاسية منذ فترة طويلة لكن بشكل يضع السلطات بشكل مطلق في يد الرئيس (قريب من الحالة المصرية قبل ٢٥ يناير ٢٠١١) مما أدى إلى نظم قمعية في ظل ديكتاتوريات عسكرية، إلا أنها مع التحول الديمقراطي لم تغير من طبيعة هذا النظام إنما من مكوناته وعناصره المختلفة، المثال هو الدستور البرازيلي الذي تم وضعه في العام ١٩٨٨ والذي منح السلطة التشريعية بل والمحلية سلطات واسعة تساوي قدر السلطات الممنوحة للرئيس، وفي حقيقة الأمر فإنه منذ استعادة الديمقراطية في البرازيل بعد دستور عام ١٩٨٨، تمكن جميع الرؤساء المنتخبين من بناء تحالف معقول ومستقر من الأغلبية البرلمانية في أعقاب الانتخابات الرئاسية، وتحقيق مستوى عال من أداء الحكم، وذلك من خلال التزام جاد من قبل الأحزاب المتحالفة في الحكم.

أهم المعضلات التي يمكن أن تواجه هذا النظام تكمن في مشكلتين رئيسيتين:

- الأولى: أن يحتكر الرئيس السلطة ويهمش باقي السلطات وذلك من خلال خلق هيكل مسطح للدولة يضع نفسه في نقطة أعلاه ويصبح تواصل كافة الأطراف مباشرة إليه. أو أن يسيطر من خلال حزبه على البرلمان، فتتوحد السلطتين التشريعية والتنفيذية في يده.
- أما المشكلة الثانية فهي عدم وضوح المهام والحد الفاصل بين السلطات المختلفة وهو ما حدث كثيرا في عهد بوش الابن في الولايات المتحدة.

٣- النظم المختلطة:

الأغلبية من النظم السياسية السائدة الآن، وتؤخذ فرنسا كمثال واضح له، إذ لا يمكن تصنيفها تحت النظام الرئاسي الخالص، ولا البرلماني الخالص؛ وإنما تعد مزيجا من الاثنين: ففي الوقت الذي يتم فيه انتخاب الرئيس باقتراع عام مباشر من الشعب، تبقى صلاحياته محددة في مواجهة البرلمان. بالإضافة إلى ذلك، يظل هناك رئيس حكومة (رئيس وزراء أو مجلس وزراء) غالبا يمثل حزب الأغلبية في البرلمان ويعد مسئولا أمامه.

بالتالي يعتمد في الوقت ذاته مبدئي الفصل والتوازن بين السلطات، مع الأخذ في الاعتبار بأن الرئيس لديه صلاحيات واسعة مثل الحق في حل البرلمان، والحق في تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وتبقى الحكومة أكثر ارتباطا بالبرلمان على غرار النموذج البرلماني.

ففي الحالة الفرنسية المعاصرة، عندما يكون لحزب رئيس الجمهورية الأغلبية في البرلمان (أي أن رئيس الوزراء ينتمون إلى ذات الحزب الذي أتى منه الرئيس)، فإن دور الرئيس يظل أقرب إلى النظم الرئاسية: فيقود السلطة التنفيذية ويرسم السياسات العامة للدولة، وغير ذلك. ولا يحاسب مباشرة أمام البرلمان، بل يعتبر "رئيس الوزراء" بمثابة "غطاء واق" له.

أما في حالة اختلاف الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس عن حزب الأغلبية في البرلمان، وهو ما حدث عدة مرات في فرنسا وعرف باسم **cohabitation**، فإن النظام السياسي يعود ليشبه النظم البرلمانية: فحتى مع حقيقة أن الصلاحيات الدستورية الممنوحة للرئيس في ظل هذا النظام تظل أوسع من الصلاحيات الشرفية التي يمنحها النظام البرلماني، إلا أن الرئيس يظل مغلول اليد إلى حد كبير في مقابل صلاحيات رئيس الوزراء- الذي تؤيده أغلبية برلمانية، فيقوم هو- في الواقع- برئاسة الحكومة ورسم السياسات العامة، وغير ذلك. وهو ما يفضي إلى صراعات لا تنتهي على الساحة السياسية.

ومن الجدير بالذكر أن معظم دساتير العالم الثالث - ومنها مصر- قد تبنت مثل هذا النظام المختلط، مع إعطاء صلاحيات غير محدودة لرئيس الدولة: ومنها القدرة على حل البرلمان، والقدرة على التشريع بقرارات رئاسية، والقدرة على تحديد الموضوعات المطروحة على أجندة البرلمان، دون أن تفرض عليه أي قيود واضحة بموجب قاعدة الفصل والتوازن بين السلطات. وفي معظم الأحوال، نجد أن مثل هذه النظم تمثل عباءة ترتديها النظم الديكتاتورية، خاصة في حالة وجود تعددية حزبية وسياسية زائفة.

ويبقى السؤال الأهم، ما هو النظام السياسي الأنسب لمصر في المرحلة القادمة؟

يظل هذا السؤال مثار جدل واسع من السياسيين والمحللين؛ فمن ناحية أولى، يتبنى الفريق الأول فكرة النظام البرلماني، ويرى أنه الأفضل لمصر في الفترة الحالية، باعتباره يمنح صلاحيات أوسع من ناحية السيطرة والمحاسبة والتشريع، مع أهمية خلق ثقافة سياسية جديدة تثقف المجتمع بأهمية دور مجلس الشعب الرقابي، وليس الخدمي. بالإضافة إلى كونه يكسر من الصلاحيات المطلقة للرئيس التي كرست الثقافة السلطوية الأبوية لدى المجتمع المصري. ويقرن هذا الفريق من المحللين التجربة المصرية في التحول المتأخر نحو الديمقراطية بالتحول الذي قامت به دول أوروبا الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفيتي، والتي تبنت في مجملها نظما برلمانية.

بالإضافة إلى ذلك، يضيف بعض المحللين أن المناخ السياسي الذي كان سائدا في ظل النظام السابق، وبعد القمع المنهجي الذي تعرضت له مجمل القوى السياسية في البلاد، فإن المصريين في حاجة ماسة إلى مساحة واسعة لتشكيل أحزاب سياسية متنافسة، لمناقشة خياراتهم السياسية في أطر حرة، دون الحاجة لاختيار زعيم أو رئيس واحد كما في حالة النظام الرئاسي، فتشكيل الائتلاف الحكومي من عدد من الأحزاب الفائزة في الانتخابات البرلمانية سيكون بالتالي هو الحل الأمثل لذلك.

ولكن يرى الفريق الآخر، أن النظام الرئاسي مناسب أكثر من النظام البرلماني، خاصة في الفترة الأولى من التحول نحو الديمقراطية، مستندين في هذا على عدد من الحجج وعلى رأسها، أن ربط الديمقراطية بالنظام البرلماني يعد خطأ فادحا، فمعظم دول العالم الثالث التي تحولت متأخرة نحو الديمقراطية قد تبنت نظما رئاسية ديمقراطية مثل دول أمريكا اللاتينية، تقوم على إعطاء صلاحيات واسعة، ولكن غير مطلقة، لرئيس الجمهورية تخضع للمراقبة والمساءلة من قبل الشعب، كما أن فترة الرئاسة محددة بمدتين غير قابلتين للتمديد وهو ما يحد من تغوله على باقي السلطات.

و إلى جانب هذه الحجج، يضيف بعض المحللين أيضا أسبابا ذات صلة بالواقع والثقافة السياسية المصرية، ومنها على سبيل المثال أن مصر - بما شهدته في العقود الأخيرة من انهيارات في أداء المؤسسات العامة للدولة ومشكلات اقتصادية واجتماعية طاحنة- تحتاج إلى رئيس أو حكومات لديها برنامج طموح لنهضة هذا البلد ومواجهة مشكلاته، وهو أمر حققه رئيس البرازيل السابق لولا دا سيلفا الذي نقل البرازيل خطوات إلى الأمام من خلال برنامجه الرئاسي، ونجح في القفز بالبرازيل من دولة نامية إلى دولة ذات ثقل سياسي واقتصادي كبير على المستوى الدولي.

ولم يغفل هؤلاء المحللون الإشارة إلى مشكلات النظام البرلماني إذا تم تطبيقه في الحالة المصرية، فمع الأخذ في الاعتبار المشكلات الجسيمة التي تعاني منها مصر في نظامها الحزبي، وحاجة الأحزاب السياسية لفترة لبناء ذاتها فضلا عن مرحلة أخرى للتعود على الممارسة البرلمانية، ناهيك على أن تتطور هذه الأحزاب لتكون قادرة على تشكيل حكومات وحكم البلاد. هذه الوضعية ستجعل في ظل النظام البرلماني همّ رئيس الوزراء اليومي أن ينجو من تصويت سحب الثقة في البرلمان، ومع الوقت تضيع مشروعاته في مواجهة المشكلات الجسيمة التي يعانى منها هذا الوطن، أمام حرصه على عدم إغضاب الكتلة البرلمانية لهذا الحزب أو ذاك، حتى يبقى في الحكم.

ولوجاهة وأهمية حجج الطرفين نرى أن مصر أقرب لنظام مختلط، وهو ما يتطلب وضع مجموعة من الشروط التي يجب أن يلتزم بها النظام المصري حتى نضمن أن يكون هناك نظام ديمقراطيا مستقرا:

نود أن نشير هنا أن السلطة القضائية في كل الحالات هي سلطة مستقلة، عدا في النماذج السلطوية التي تتمسح بأحد النظم سالفة الذكر كواجهة لنظام حكم فردي أو ديكتاتوري. فالنقاش هنا يجب أن يبدأ من استقلالية السلطة القضائية، وأن نقاشنا هو حول العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية والتي يجب أن تتوفر لها الشروط التالية:

- استقلالية السلطة التشريعية، وأن يكون البرلمان المنتخب هو مصدر التشريع الرئيسي في مصر، **إلغاء صلاحية الرئيس أو السلطة التنفيذية في حل البرلمان، إلا عن طريق اللجوء للسلطة القضائية**، بصفتها السلطة الثالثة التي يمكن أن تقوم حكما بين السلطتين الأخريين.
- إن أي نظام يجب أن يوفر قدرا من الاستقرار للحكومة القائمة حتى تستطيع تحقيق برنامج تنمية شامل للنهوض بالأوضاع المتردية في مصر، ليس في مجال السياسة فقط، وإنما في مجالات الصحة والتعليم و السكن... الخ، مما يعني ضرورة وجود ضوابط محددة وواضحة لحق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، وعليه يمكن **أن يقوم المجلس التشريعي على تشكيل الحكومة بناء على الأغلبية ولكن الحل يكون بنسبة الثلثين.**
- تراث الممارسة السياسية في مصر يستوجب بالضرورة أن ننزع في الفترة القادمة إلى فصل السلطات أكثر من التوازن، فاحتكار السلطة تاريخيا في مصر يتطلب **أن تكون المهام خلال الفترة القادمة واضحة لكل سلطة (توصيف وظيفي واضح) وان تكون وسائل الرقابة بينها واضحة وآلياتها محددة بما لا يسمح بأن تتحول هذه الرقابة إلي سيطرة وهيمنة من طرف على آخر.**
- عدم انفراد الرئيس بالسلطة، وهو ما يتطلب أن تكون صلاحياته محددة وواضحة ومقتصرة على التوجه الاستراتيجي للدولة (بناء على البرنامج الذي انتخبه الشعب بناء عليه) وأن يتم فصله عن باقي السلطات، حتى يتمكن من القيام بدور الحكم بين السلطات وليس المحرك أو القائد لأي منها، وهو ما يتطلب بالضرورة **عدم رئاسة رئيس الجمهورية لأي من الأحزاب السياسية فور توليه منصب الرئاسة.**
- **لا يمكن الحجر على حرية الشعب في إعادة اختيار نفس الحزب كحزب للأغلبية في البرلمان** يشكل الحكومة، لكن يمكن وضع ضوابط تحول دون تحول رئيس الوزراء إلى حاكم للبلاد، وذلك عبر التأكيد على **التزام الأحزاب بالديمقراطية الداخلية في قانون الأحزاب، بالإضافة إلى عدم استمرار رئيس الوزراء أكثر من دورتين برلمانيتين.**

المصادر:

1. Philippe Braud, Sociologie Politique, Paris, LGDJ, 2000 (5ème édition).
2. Yves Mény et Yves Surel, Politique Comparée, Paris, Montchrestien, 2009 (8e édition)

٣. إنجي مجدي، "فورين بوليسى: على مصر التحرك سريعا نحو النظام البرلماني"، جريدة اليوم السابع، بتاريخ ٢٠١١/٣/٣، http://www.youm7.com/News.asp?NewsID=362173

٤. إيمان عمر الفاروق، "الجمهورية الثانية بين قبة البرلمان وقصور الرئاسة"، مجلة الأهرام العربي، بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٦،

5. http://arabi.ahram.org.eg/Index.asp?CurFN=wrld5.htm&DID=10600

٦. د. علي الدين هلال، تطور النظام السياسي المصري، القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية.

٧. د. عمرو الشوبكي، "النظام الرئاسي يمكن أيضاً أن يكون ديمقراطياً"، جريدة اليوم السابع، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٣١،

8. http://www.youm7.com/News.asp?NewsID=172372

٩. د. عمرو الشوبكي، "دفاع ثانٍ عن الجمهورية الرئاسية"، جريدة المصري اليوم بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٠،

10. http://wa3yena.maktoobblog.com/2711/%D8%AF%D9%81%D8%A7%D8%B9-%D8%AB%D8%A7%D9%86%D9%8D-%D8%B9%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A9-%D8%B9%D9%85%D8%B1%D9%88/

١١. هيثم دبور، "برلماني أم رئاسي.. خارطة طريق لأفضل نظم الحكم لمصر في المستقبل"، جريدة المصري اليوم، بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٨ ، http://www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleID=289154