

محمود شريف بهيوني

محمد هلال

الجمهورية الثانية
في مصر

دارالشروة

الجمهورية الثانية
في مصر

الجمهورية الثانية في مصر
الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني
الأستاذ محمد هلال

تصميم الغلاف: عمرو الكفراوي

الطبعة الأولى ٢٠١٢

تصنيف الكتاب: دراسة قانونية سياسية

© دار الشروق

٨ شارع سيويه المصري

مدينة نصر - القاهرة - مصر

تليفون: ٢٤٠٢٣٣٩٩

www.shorouk.com

رقم الإيداع ١٧٣٨١ / ٢٠١٢

ISBN 978-977-09-3176-9

الجمهورية الثانية في مصر

الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني

أستاذ القانون والرئيس الفخري لمعهد القانون الدولي لحقوق الإنسان بكلية الحقوق جامعة دي بول في شيكاغو بالولايات المتحدة، ورئيس المعهد العالي للدراسات العليا في العلوم الجنائية بسيراكوزا بإيطاليا، والرئيس الفخري للجمعية الدولية للقانون الجنائي في باريس.

الأستاذ محمد هلال

باحث ومحاضر بجامعة هارفارد بالولايات المتحدة

دار الشروق

إهداء

نهدي هذا العمل المتواضع
إلى أرواح من ضحوا على مر العصور بكل غال ونفيس
من أجل مصر الحرة الأبية،
وإلى كل من قاوم مستعمرا آثما وحارب معتديا غاشما
وضحّى لإسقاط مستبد فاسد.

المحتويات

الصفحة

١٥	..... مقدمة
٢٣	..... أولاً: فصل تمهيدي: أسباب سقوط النظام
٢٣	..... ( أ) تمهيد وتقسيم
٢٧	..... (ب) المبحث الأول: الأسباب السياسية الهيكلية لسقوط النظام
٢٧	..... ١- موت السياسة في مصر
٣٣	..... ٢- ضبابية خلافة الرئيس ومشروع التوريث
٣٥	..... ٣- إفساد السياسة بزواج المال والسلطة
٣٦	..... ٤- استمرار البحث عن حلول أمنية لمشكلات سياسية واجتماعية...
٣٧	..... ٥- احتكار الحكم وتوغل الدولة الأبوية
٤٠	..... (ج) المبحث الثاني: قهر الفقر وغياب التنمية الشاملة وشيوع الفساد
٥١	..... ( د) المبحث الثالث: استباحة الحقوق وإهدار الكرامة الإنسانية
٦٠	..... (هـ) البحث الرابع: ثورتا المعلومات والأفكار
٦٣	..... ( و) المبحث الخامس: تراجع دور السياسة الخارجية المصرية
٦٦	..... ( ز) المبحث السادس: فتيل الثورة
٧٣	..... (ح) ختام الفصل التمهيدي: إسدال ستار الجمهورية الأولى

٧٧	..... ثانياً: الفصل الثاني: ركائز الجمهورية الثانية
٧٧	..... توطئة
٨٠	..... ( أ) تقديم: الفترة الانتقالية والمرحلة التأسيسية
٨٤	..... (ب) تقسيم الركائز الثلاث للجمهورية الثانية: الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان
٨٦	..... (ج) المبحث الأول: الديمقراطية
٨٦	..... ١- تعريف الديمقراطية
٩٠	..... ٢- حول الجانب الموضوعي للديمقراطية
٩١	..... ٣- الديمقراطية بورصة للأفكار
٩١	..... ٤- الحقوق والحريات اللازمة للديمقراطية
٩٣	..... ٥- ثقافة الديمقراطية
٩٧	..... ٦- حول الجانب الإجرائي للديمقراطية
٩٧	..... ٧- السلطات العامة ونظام الحكم
١٠٦	..... ٨- الانتخابات واختيار الشعب لحاكمه
١١٠	..... ٩- النظام الانتخابي
١١٤	..... ١٠- الأحزاب السياسية
١١٦	..... ١١- حرية الرأي والإعلام المسئول
١٢٢	..... ١٢- المجتمع المدني
١٢٧	..... ١٣- أجهزة الخدمة المدنية المحترفة والمحايدة
١٣١	..... ١٤- الديمقراطية أهم ركائز الجمهورية الثانية

١٣٣	..... ( د) المبحث الثاني: سيادة القانون
١٣٣	..... ١- تعريف سيادة القانون
١٣٤	..... ٢- الجانب الشكلي لسيادة القانون
١٤٥	..... ٣- الجانب الموضوعي لسيادة القانون
١٤٨	..... (هـ) المبحث الثالث: حقوق الإنسان
١٤٩	..... ١- الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان
١٥٣	..... ٢- الديمقراطية وحقوق الإنسان
	(و) المبحث الرابع: العلاقة التكاملية بين الركائز الثلاث
١٥٨	..... للجمهورية الثانية
١٦٦	..... ( ز) المبحث الخامس: الدستور والجمهورية الثانية
١٦٩	..... ثالثاً: الفصل الثالث: التطور السياسي والدستوري في مصر
١٧٠	..... ( أ) المبحث الأول: الدساتير المصرية قبل عام ١٩٢٣
١٧٠	..... ١- نظام الحكم قبل عام ١٨٦٦
١٧٤	..... ٢- بداية الحياة الدستورية في مصر: اللائحة التأسيسية لعام ١٨٦٦ ...
١٨٢	..... (ب) المبحث الثاني: الدساتير المصرية من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢
١٨٢	..... ١- استقلال مصر ودستور ١٩٢٣
١٩١	..... ٢- دستور ١٩٣٠
١٩٤	..... ٣- تقييم التجربة الدستورية المصرية من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢
٢٠٧	..... (ج) المبحث الثالث: الدساتير المصرية من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١
٢٠٨	..... ١- قيام ثورة ١٩٥٢
٢١١	..... ٢- مشروع دستور ١٩٥٤
٢٢٣	..... ٣- دساتير ١٩٥٢-١٩٧١

رابعاً: الفصل الرابع: الدستور المصري والانتقال من الجمهورية الأولى إلى

- الجمهورية الثانية ٢٣١
- (أ) مقدمة وشرح للمنهجية ٢٣١
- (ب) المبحث الأول: النظام الدستوري المصري القائم بعد ثورة
٢٥ يناير ٢٠١١ ٢٣٣
- (ج) المبحث الثاني: دستور ١٩٧١: ظروف النشأة وطريقة الإعداد ٢٤٩
- ١- الفرع الأول: ظروف وضع دستور ١٩٧١ ٢٥٠
- ٢- الفرع الثاني: أسلوب وضع دستور ١٩٧١ ٢٥٤
- ٣- الفرع الثالث: مسمى دستور ١٩٧١ ٢٥٨
- (د) المبحث الثالث: الباب الأول من دستور ١٩٧١: الدولة ٢٥٩
- ١- الفرع الأول: شكل الدولة ٢٥٩
- ٢- الفرع الثاني: دور الدين في الدولة ٢٦١
- ٣- الفرع الثالث: آليات العمل السياسي ٢٧١
- (هـ) المبحث الرابع: الباب الثاني من دستور ١٩٧١: المقومات
الأساسية للمجتمع ٢٧٧
- (و) المبحث الخامس: الباب الثالث من دستور ١٩٧١: الحريات
والحقوق والواجبات العامة ٢٨١
- نصوص مقترحة لشرعة مصرية لحقوق الإنسان ٣٠٨
- (ز) المبحث السادس: نظام الحكم في مصر ٣١٣
- ١- الفرع الأول: استعراض لنظم الحكم المطبقة عالمياً ٣١٥
- (أولاً) النظام البرلماني ٣١٥

- ٣٢٦ (ثانيًا) النظام الرئاسي
- ٣٣٥ (ثالثًا) النظام البرلماني/ الرئاسي المختلط
- ٣٤٢ ٢- الفرع الثاني: النظام السياسي الأنسب للحالة المصرية
- ٣٤٩ (ح) المبحث السابع: نظام الحكم في مصر في ظل دستور ١٩٧١
- ٣٥٠ ١- الفرع الأول: رئيس الجمهورية
- ٣٥٠ أ. رئيس الجمهورية بوصفه رئيسًا للدولة
- ٣٥٠ ب. أسلوب اختيار رئيس الجمهورية
- ٣٥٣ ج. اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية
- ٣٥٣ (أولاً) السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية
- ٣٥٩ (ثانيًا) السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية
- ٣٦١ (ثالثًا) السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية
- ٣٧٥ د. المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
- ٣٧٩ هـ. تقييم سلطات رئيس الجمهورية
- ٣٨١ ٢- الفرع الثاني: الحكومة
- ٣٨٢ أ. اختصاصات الحكومة
- ٣٨٤ ب. المسؤولية السياسية الحكومة
- ٣٨٦ ٣- الفرع الثالث: السلطة التشريعية: مجلس الشعب
- ٣٨٦ أ. شروط عضوية مجلس الشعب
- ٣٩٥ ب. اختصاصات مجلس الشعب
- ٤٠٤ ٤- الفرع الرابع: السلطة التشريعية: مجلس الشورى

- ٤٠٩ ٥- الفرع الخامس: سيادة القانون والسلطة القضائية
- ٤٠٩ أ. القضاء الدستوري
- ٤١٢ ب. السلطة القضائية
- ٦- خلاصة وخاتمة حول دستور ١٩٧١ والانتقال إلى
- ٤١٦ الجمهورية الثانية
- ٤٢٣ **خامساً: ملحق وثائقي**
- (أ) قرار السيد رئيس الجمهورية بتعيين السيد/ عمر محمود سليمان
- ٤٣٧ نائباً لرئيس الجمهورية بتاريخ ٢٩ يناير ٢٠١١
- (ب) قرار السيد رئيس الجمهورية بتعيين السيد الدكتور/ أحمد شفيق
- ٤٣٨ رئيساً للوزراء بتاريخ ٣١ يناير ٢٠١١
- (ج) قرار السيد رئيس الجمهورية بتعيين لجنة قضائية لدراسة تعديل
- بعض أحكام الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١
- ٤٤١ بتاريخ ٨ فبراير ٢٠١١
- (د) خطاب السيد نائب رئيس الجمهورية إلى السيد المشير القائد العام
- للقوات المسلحة رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة للإفادة
- بتخلي السيد/ محمد حسني مبارك رئيس الجمهورية عن منصبه
- ٤٤٣ بتاريخ ١١ فبراير ٢٠١١
- (هـ) إعلان دستوري صادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة
- ٤٤٤ بتاريخ ١٣ فبراير ٢٠١١
- (و) مرسوم بقانون صادر من السيد المشير القائد العام للقوات
- المسلحة رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة باستمرار

- العمل بالقوانين واللوائح المعمول بها قبل صدور الإعلان
الدستوري بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠١١ ٤٤٧
- (ز) قرار السيد المشير رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتعيين
لجنة لإعداد تعديلات على الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية
بغرض ضمان ديمقراطية ونزاهة انتخابات رئيس الجمهورية
ومجلسي الشعب والشورى بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠١١ ٤٤٨
- (ح) التعديلات على الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ٤٤٩
- (ط) قرار السيد المشير رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة بدعوة
الناخبين للاستفتاء على التعديلات على الدستور الدائم لجمهورية
مصر العربية يوم السبت الموافق ١٩ مارس ٢٠١١ بتاريخ
٣ مارس ٢٠١١ ٤٥٠
- (ي) بيان من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ ٢٣ مارس ٢٠١١
- (ك) مرسوم بقانون صادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتعديل
بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب
السياسية بتاريخ ٢٨ مارس ٢٠١١ ٤٥٢
- (ل) إعلان دستوري صادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة
بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١ ٤٥٦
- (م) قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإنهاء تطبيق حالة
الطوارئ في البلاد بتاريخ ٢٤ يناير ٢٠١١ ٤٧١
- (ن) إعلان دستوري مكمل صادر من المجلس الأعلى للقوات
المسلحة بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠١٢ ٤٧٣

مقدمة

أمام ثورة شعبية فريدة في تاريخ الدولة المصرية، خرج لأجلها الملايين إلى ميادين مصر قاطبة، يبتغون العيش والحرية والعدالة الاجتماعية، ويؤمنون بأن تحقيق تلك الغايات لن يكون إلا من خلال إقرار حقيقي لسيادة القانون وتطبيق صارم لمقتضيات حماية حقوق الإنسان ومشاركة فاعلة لجموع طوائف الشعب في إدارة شئون بلادهم،

وفي ظل مرحلة انتقالية تمت جموع الشعب أن يتحقق لمصر خلالها انتقال سلمي ومنظم ومتحضر لسلطة الحكم والتشريع إلى سلطات وهيئات مدنية منتخبة، تمارس اختصاصاتها في إطار تنظيم قانوني واضح، يحدد تخومها ويقيم التوازن بين حقوقها وواجباتها وصلحياتها، ويرسم من ثم صورة حديثة لنظام سياسي جديد يقوم على مقومات تصلح لإقامة دعائم جمهورية ثانية، تستحقها مصرنا الحبيبة، وتنتظرها شعوب المنطقة لتستلهم منها وتأخذ عنها لما فيه صالح بلادها،

وفي مواجهة تحبط قانوني وسياسي واضح ساد مرحلة مر على بدايتها عام ونصف العام ولا يستطيع أحد التكهن بنهايتها، شهدت خلالها البلاد استفتاء شعبيا وانتخابات برلمانية ورئاسية وإعلانات دستورية أصلية ومكاملة، كما شهدت مجالس تشريعية قامت وحلت وأخرى تنتظر دورها في الحل، وقوانين وقرارات جمهورية صدرت وقضي بعدم دستورتها، ولجنة تأسيسية شكلت وقضي ببطان تشكيلها وأخرى ما زالت تعمل وتسرع الخطى وهي غير متأكدة من مصيرها في ظل مناوأة قضائية بشأن صحة قرار تشكيلها، ووزارات ثلاث قصيرة العمر شكلت ولم يستطع

الشعب أن يتعرف على هويتها أو توجهها الأيديولوجي والسياسي، كما لم يتعرف على برنامجها أو أهدافها ولم يتم أحد بتقييم أعمالها بشكل علمي سليم، ووزارة رابعة في طور التشكيل لم يُفصَح بعد عن كيفية تشكيلها ولا عن الأسس التي حكمت اختيار أعضائها،

أمام كل ذلك وفي مواجهة تلك الظروف، التي غرق غالبية مثقفي ومفكري أمتنا الحبيبية في متابعة تفاصيلها وفي محاولة مسائرة وتيرتها السريعة، غابت محاولات البحث عن الرؤية الشاملة لحاضر ومستقبل بلادنا، وزادت قدرة المواطنين على التحزب والتعصب، ومن ثم التفرق، وأصبحت الدعوة إلى التوافق أقصر الطرق للتناحر، ومن ثم بدأ الشعب في فقدان بوصلته وتراجعت طموحاته وآماله، وعاد للتفكير في هموم حياته اليومية لأجل توفير الطعام والشراب والمسكن والتعليم والصحة، وعادت معه غاية الحكومات لتُمثَّل في ضمان تدفق الوقود واستمرار الكهرباء وكفاية المياه وتوافر الخبز والسلع الأساسية والتخلص من القمامة، وبدأ الناس يتناسون سبب ثورتهم وأنها لم تكن فقط للعيش ولكن كانت للحرية وللعدالة الإنسانية والاجتماعية ولإقامة دعائم نظام ديمقراطي لا يكتفي بالجانب الشكلي للديمقراطية كالانتخابات الدورية، وإنما يأخذ بمحتواها الموضوعي وجوهرها المُمثَّل في مجموعة من القيم والمبادئ والمثل الإنسانية التي لا تستوي ولا تستقيم الحياة الديمقراطية الحديثة بدونها، وفي مقدمتها المساواة وعدم التمييز والمواطنة وحريات الرأي والتعبير والعقيدة، بما يمكِّن المجتمع بكل مكوناته من المشاركة في الحكم وتقرير مصيره بيده وبناء مستقبله. وهي مبادئ ليست بحال من الأحوال غريبة المنشأ أو المنبع، وإنما هي قيم إنسانية تتفق عليها الأديان السماوية والعقائد والحضارات كافة، وقتنتها الجماعة الدولية في مواثيق عالمية ساهمت مصر في صياغتها وصدّقت عليها وأصبح واجباً عليها الالتزام بها وتنفيذها، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

لأجل ذلك كله كانت فكرة إعداد هذا المؤلف، مستهدفاً إعادة توجيه الاهتمام للنظرة الكلية لحاضر ومستقبل مصرنا الغالية، لأنه بغير رؤية واضحة وشاملة ومشروع محدد المعالم يتأسس على رؤية لمصر جديدة فنية ومتطورة وتمدنية وقادرة على اللحاق بركاب التطور والتنور الذي تعيشه أمم كثيرة في شرقي وغربي المعمورة، فسوف تستمر بلادنا الحبيبية في مرحلة انتقالية دائمة لا نعبر فيها أبداً من عنق الزجاجة.. بل والأخطر من ذلك هو أن غياب رؤية شاملة لمستقبل البلاد تتأسس على منهج مُتمدن يُدرك طبيعة الأمة المصرية وتاريخها القائم على التدين المعتدل والمحافظة الوسطية والانفتاح على العالم بثقافته يهدد باختزال الوطن واختطاف مستقبله من خلال تغيير ملامح البلاد وتحويل هوية العباد وفرض نماذج مجتمعية مستوردة تتسم بتصلب الفكر وضيق الأفق.

ولا شك في أن أول متطلبات رسم تلك الرؤية وحدود ذلك المشروع المتمدن المعتدل القادر على اجتذاب تأييد عناصر الأمة المختلفة وإحداث اصطفاً مجتمعي وإجماع وطني لا يستثني طرفاً أو طائفة يمكن مصر من تحقيق نهضة شاملة، يُمثّل في المساهمة في صياغة دستور جديد للبلاد يقيم دعائم نظام سياسي يتيح للشعب بكل أطيافه وسائر أحزابه وتياراته وحركاته المشاركة في العمل العام على أساس من الحرية والمساواة والمواطنة، وينشئ إطاراً قانونياً يعلي سيادة القانون ويصون كرامة الإنسان وحقوقه، ويمهد لتحقيق آمال المصريين في الرخاء والازدهار وأن تسود العدالة الاجتماعية.

ونحسب أن النقاش حول ملامح وصياغات مواد الدستور الجديد، والذي تقوم عليه جمعية تأسيسية في الوقت الحاضر لا ينبغي أن يكون نقطة البداية، ولكن يجب أن تكون النهاية التي يسبقها كثير من المراحل التي حاولنا في هذا الكتاب تسليط الضوء على أهمها، والتي يأتي في مقدمتها مرحلة البحث في الأسباب التي أدت إلى هذا الزخم الشعبي وتلك الروح الثائرة، من خلال التعرف على أوجه الخلل التي عانت منها الأمة المصرية على مدار العقود الماضية والتي دفعت المصريين لأن

يثوروا على نظامهم الحاكم، ويخالفوا من ثم توقعات كثيرين بفقدان هذا الشعب لقدرته ورغبته في الثورة على الحاكم.

وقد خصصنا لهذه المرحلة فصلاً تمهيدياً لم نستهدف فيه السرد المسهب للتاريخ السياسي لمصر خلال الأعوام الثلاثين الماضية، ولا العرض التفصيلي والتحليل الاجتماعي للمظالم التي سادت في تلك الحقبة، ولكننا اكتفينا بوصف موجز لأهم الأسباب التي دفعت شباباً متعطشاً لنسمات الحرية وتوآقا لمذاق الكرامة الإنسانية، ولم يكن أبداً من المعدمين اقتصادياً أو المهمشين اجتماعياً لأن يهب ويثور ولأن يتبعه الملايين من أبناء هذا الشعب من مختلف المشارب والتوجهات.

وعلى الرغم من تباين الأسباب التي دفعت هذه الجموع إلى الخروج إلى الميادين والاختلاف الواضح في ترتيب أولوياتها لدى جموع الثوار، فإننا قد حاولنا في هذا الفصل تقسيمها نوعياً إلى عدة طوائف. وقد وضعنا الأسباب الهيكلية المرتبطة بتهايوي هيكل النظام السياسي وبنائه في مقدمة تلك الأسباب ليس فقط لأهميتها ولكن أيضاً لكونها أسباباً ضاربة بجذورها لمرحلة ما بعد ثورة يوليو ١٩٥٢. أما الأسباب المرتبطة بما عاناه المواطن المصري من فقر وشح في الفرص الاقتصادية وضعف في الخدمات الاجتماعية، مما دفع إلى موجات من الهجرة غير الكريمة لكثير من أبناء هذا الوطن بحثاً عن الرزق والعيش الكريم، وما تعرض له ذلك المواطن من إهدار منهجي للكرامة وتفريط في الحقوق والحريات الأساسية، فقد تعرضنا له بوصفه أسباباً تابعة ساهمت ثورتاً الأفكار والاتصالات، في تأجيجها. وكذلك تعرضنا لأسباب عاصرت جميع ذلك وتعلقت بما أسميناه بعزل السياسية الخارجية المصرية والتي ساهمت في تفاقمها قضايا قطاع غزة والحصار الإسرائيلي عليه وتحجيم الدور المصري على المستويين العربي والإفريقي.

أما الفصل الثاني من هذا الكتاب فقد حاولنا من خلاله أن نطلق العنان لخيالنا لنحلم بشكل وملامح الجمهورية الثانية في مصر التي يستحق هذا الشعب الكريم أن ينعم بالعيش فيها.. وهو تصور وتخيل للشكل المستقبلي للبلاد الذي يتعين أن يسبق

كتابة الدستور والتفاوض حول أحكامه. فالدساتير مهمتها تحويل الخيال والطموح إلى واقع ملموس من خلال مواد وأحكام تحدد مسؤوليات المؤسسات الدستورية للدولة وتكلفها بتلبية حاجات المواطنين والارتقاء بحياتهم ومعيشتهم وصون وحماية حقوقهم وحياتهم الأساسية وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة على أساس من المساواة وعدم التمييز. ومقصدنا من هذا الفصل هو سد ما نرى أنه أحد مواطن النقص في النقاش العام الذي شهدته مصر في مرحلتها الانتقالية، ألا وهو الغياب النسبي للحديث حول الرؤية والنظرة بعيدتي الأمد والمتكاملتين لشكل وطبيعة الجمهورية الثانية في مصر، وللقاش حول النظرة المستقبلية لما ينبغي أن تكون عليه والأسس والدعائم التي يتعين وضعها وإقامتها لكي تنهض هذه الأمة وتحظى بما تستحقه من حرية ونمو ورخاء.

ولأجل ذلك طرحنا من خلال هذا الفصل رؤية لأن تتأسس الجمهورية الثانية على ثلاث دعائم هي الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان، وهي الركائز التي تقوم بينها علاقة تكاملية تربط بينها وتجعل التمتع بأي منها مرهونا بتوافر الآخر واحترامه. كما يعرض هذا الفصل لدور الدستور وموقعه في عملية إقامة هذه الجمهورية الجديدة، وللعلاقة العضوية التي تربط بين هذه الوثيقة الأسمى في البلاد - أي الدستور - والقوانين والتشريعات، فضلاً عن تحديد مجموعة من الأولويات السياسية والخطوات الإصلاحية التي نرى أهمية أن تتخذها السلطة المنتخبة الحاكمة للبلاد في الفترة المقبلة لتحقيق أهداف الثورة ولإطلاق مرحلة جديدة في تاريخ مصر المعاصر ينعم فيها أبناء شعبها بكامل حقوقهم وحياتهم وكرامتهم.

وإدراكاً لأهمية تتبع التاريخ الدستوري المصري وما يرتبط به من تطور سياسي بحسابه مرحلة حتمية من مراحل إعداد الدستور الجديد، فقد خصصنا الفصل الثالث لبحث مختصر وإطلالة سريعة على تطور الدساتير المصرية والحياة السياسية منذ تولي محمد علي باشا سدة الحكم في مصر في ١٧ مايو ١٨٠٥ إلى يومنا هذا.. وذلك من خلال استعراض تطور الأطر الدستورية التي عرفتها البلاد على

مدار القرنين الماضيين، وأهم الأحداث السياسية المحلية والإقليمية التي أثرت في مسار الحياة السياسية في البلاد. ولأجل ذلك تم تقسيم تلك الحقبة الزمنية إلى ثلاث مراحل تناولنا في الأولى منها الدساتير المصرية في الفترة التي عرفت بالحقبة الليبرالية، وذلك للتعرف على أهم ملامحها والأسباب التي نرى أنها تسببت في إخفاق هذه الدساتير في خلق بيئة مواتية لإقامة حياة ديمقراطية سليمة ومتكاملة. ونعرض في ثانية تلك المراحل لدساتير ما بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى دستور ١٩٧١ ولمقومات النظم الدستورية التي أقيمت خلال تلك السنوات، مع التركيز على أهم العناصر التي وردت في مشروع دستور ١٩٥٤ الذي لم يتم العمل به، وذلك لما عرف عنه من نزعة ليبرالية قوية.. وختاماً يستعرض هذا الفصل العناصر الرئيسية لدستور ١٩٧١ وأهم العيوب والمآخذ التي سجلت عليه.

وتمثل مرحلة الدراسة النقدية لمبادئ وأسس الحكم التي قام عليها دستور ١٩٧١ المعطّل المرحلة الرابعة والأخيرة والتي لا تقل أهمية عن المراحل السابقة والتي ينبغي أن تسبق بكل حال أي عمل خاص بصياغة مواد الدستور الجديد، ولذا خصصنا لها الفصل الرابع من هذا المؤلف.

ونستهدف من هذا الفصل تعريف القارئ بالنظام الدستوري المصري القائم بمختلف عناصره ومكوناته، وإبراز أوجه الاعوجاج التي شابت بنيانه، ومن ثم تقديم توصيات واقتراحات محددة حول المستقبل الدستوري لمصر ورسم الملامح العامة والخطوط العريضة للدستور الجديد وما يرتبط به من أطر قانونية وتشريعية مكتملة للدستور وتسهم في وضع مبادئ الدستور ومواده موضع التنفيذ وتحدد شكل وأسلوب تطبيق نصوصه وأحكامه.

وجميع ذلك يستلزم التعرض للجدل الفقهي والمجتمعي الذي ثار حول ما إذا كان الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١ قد سقط بنجاح الثورة وبتخلي الرئيس السابق محمد حسني مبارك عن رئاسة الجمهورية، وللأطر والوثائق الدستورية التي صدرت والإجراءات الدستورية التي اتخذت في الأيام والأسابيع

التالية عقب نجاح الثورة وتولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة مقاليد الحكم في البلاد.. ومن ثم تناول الظروف التاريخية التي واكبت صدور دستور ١٩٧١، قبل أن نتناول بالعرض والتحليل الأبواب المختلفة للدستور متتبعين إشكاليات طبيعة وهوية الدولة، وعلاقة الدين بالدولة وبالسياسية ومدى التطور الذي لحق المقومات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع المصري، ومحاولين إبراز ملامح العوار الدستوري والقانوني الذي ساهم في إشعال فتيل الثورة.

كما نتصدى في هذا الفصل لأحد أهم الأسئلة التي يتعين على المشرع الدستوري المصري أن يحسمها وهو مقبل على إعداد ووضع الدستور المصري الجديد، ألا وهو نظام الحكم الذي ستتبناه الجمهورية المصرية الثانية. وسنعرض على القارئ الكريم في مستهل حديثنا حول هذا الموضوع خصائص أنظمة الحكم المختلفة التي عرفها العالم وإيجابيات وسلبيات كل منها.. وسنطرح رؤيتنا للنظام الأنسب لمصر والأكثر تماشياً مع واقعها السياسي والثقافي والاجتماعي في هذه اللحظة التاريخية الفارقة.

وإيماناً منا بخطورة اللحظة التاريخية التي مرت بها مصر منذ ٢٥ يناير ٢٠١١ إلى طباعة هذا المؤلف في منتصف عام ٢٠١٢، وأهمية التوثيق لهذه الفترة التي شهدت ثورة شعبية أسقطت نظاماً ومهدت لقيام جمهورية ثانية ما زالت في مرحلة التكوين، فقد أضفنا ملحفاً وثائقياً يتضمن أبرز القرارات والمراسيم والإعلانات الدستورية التي تمثل أهم العلامات على طريق ثورة ٢٥ يناير والفترة الانتقالية التي تلتها.

وقبل أن نختم هذه المقدمة الموجزة، نود أن نعرب عن جزيل الشكر وعميق التقدير لكل من ساهم من الأصدقاء والزملاء الأعزاء في إنجاز هذا العمل المتواضع واطلع عليه في مراحل إعداده المختلفة، وقدم أفكاراً لکیفیه تطویره وتعظیم الاستفادة منه، وانتقده وراجعته وكشف عن عيوب حاولنا أن نتلافها أو نواقص حاولنا أن نسدها. وبالتحديد نود توجيه الشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور خالد سري صيام أستاذ القانون الجنائي بجامعة عين شمس، والسيد الوزير المفوض عمرو رشدي بوزارة الخارجية، والدكتورة رانيا زادة الباحثة السياسية بمركز البدائل

العربي للدراسات، والدكتور عمرو وإسماعيل بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية،
والدكتورة منى البهيمي بجامعة كامبردج بالمملكة المتحدة، والسيد السكرتير الثاني
أحمد البقلي بوزارة الخارجية، والمهندس محمد الزناتي، والعاملين بدار الشروق
على معاونتهم في إعداد هذا الكتاب للطبع والنشر. وبطبيعة الحال، فمع العرفان لمن
سبق ذكرهم لإسهامهم، فإننا نتحمل وحدنا مسؤولية كل ما ورد بين دفتي هذا العمل..

وعلى الله قصد السبيل،،،

الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني - شيكاغو، الولايات المتحدة

الأستاذ محمد هلال - بوسطن، الولايات المتحدة

يوليو ٢٠١٢

فصل تمهيدي أسباب سقوط النظام

(أ) تمهيد وتقسيم

مثل خروج الملايين إلى ميادين مصر قاطبة ومسيراتهم في مختلف دروب وشوارع مدنها يوم الخامس والعشرين من يناير وما تلاه من أيام حُفرت في التاريخ بحروف من ذهب مفاجأة كبرى، لم يكن جُل المتابعين للشأن المصري، في الداخل أو الخارج، يتصور وقوعها بمثل هذه الصورة وعلى هذه الكيفية. ومع ذلك فإن المدقق في واقع المجتمع المصري، والمتابع لما أصاب وجدان ومشاعر مواطنيه من قنوط وعزوف، ولما لحق البنيان المجتمعي من تصدع وتفكك، ولما شاب العلاقة بين الحاكم والشعب من فقدان للرؤية وغياب للهدف وانحدار مفرط للثقة، ولما أصاب العقد الاجتماعي من عوار يُنذر بانقضائه، ولما حدث لأسس ودعائم دولة القانون من هزات هددت بانهيار بنيانها، كان يمكن له أن يرصد إرهابات حدث جلل سبقته إنذارات وقدمت له حوادث ومشاهدات على مختلف الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية.

فكل من لم تحرمة ظروف المعيشة الصعبة، ومتطلبات مواجهة صعوباتها اليومية، التي مست الغني والفقير على سواء، من فسحة من الوقت لمتابعة أحوال مصر وأهلها على مدار الأعوام الأخيرة، أدرك اعوجاج شأن المجتمع المصري وعدم صلاحه، وفتن إلى أن الأوضاع القائمة غير قابلة للاستمرار. لقد أصيبت الحياة السياسية

بجمود مفرط أسفر عن انحسار متزايد في رغبة المواطن في المشاركة، وانتشر الفقر وتعمقت آثاره الاجتماعية والأخلاقية، وشاع الفساد بمفهومه الضيق والواسع، على سواء، حتى صار منهجاً طبيعياً يمارسه المواطنون كل يوم من دون إدراك لخطورته ومن دون إحساس بالخجل أو العار من ممارسته، واستبيحت حقوق المصريين الاقتصادية والاجتماعية وأهدرت كرامتهم.. لهذا كله خرج الشعب المصري ثائراً ملتماً نسماً فجر الحرية، باحثاً عن مقتضيات العدالة الاجتماعية ومطالباً بحقه في العيش الكريم.

وتجدر الإشارة إلى أننا في هذا الفصل التمهيدي لانسعى إلى سرد مسهب للتاريخ السياسي لمصر خلال الأعوام الثلاثين الماضية، والتي تمثل الحلقة الثالثة والأخيرة من حلقات الجمهورية الأولى لمصر الحديثة.. كما لا نستهدف العرض التفصيلي والتحليل الاجتماعي الكامل للمظالم التي سادت في تلك الحقبة والتي ساهمت مجتمعة في كسر الملايين من أبناء هذا الوطن لكل توقعات وتحليلات الموصِّفين لطبيعة المواطن المصري الصابرة والمثابرة في آن واحد معاً.. فهذه أمور يتعين أن ينكب عليها علماء الاقتصاد والعلوم السياسية والاجتماعية والمفكرين والمؤرخين لسنوات طويلة لكي نحدد بدقة ووضوح وموضوعية قدر الضرر الذي تعرضت له مصر وشعبها. ولكننا نسعى من خلال هذا الفصل لأن نمهد للقارئ الكريم بوصف موجز لأهم الأسباب التي أدت لهذا الزخم الشعبي ولهذه الروح الثائرة، وبإطالة عابرة على مجموع المجتمع المصري في محاولة التعرف على أوجه الخلل التي عانت منها الأمة المصرية على مدار العقود الماضية والتي دفعت المصريين لأن يثوروا على نظامهم الحاكم.

لم يكن الشباب الذي هب وثار وأسقط النظام العتيد من المعدمين اقتصادياً أو المهمشين اجتماعياً، بل كان في أغلب الأحوال من شباب الطبقة المتوسطة الميسورة الحال نسبياً، ممن لم يرزحوا تحت نير البطالة وممن حصلوا على درجات علمية متقدمة، وربما ممن استفادوا نظرياً من بعض أوجه العوار التي سادت المجتمع.

فقد تكونت النواة الأولى للثورة من شباب متعطش لنسمات الحرية وتواق لمذاق الكرامة الإنسانية.. شباب تأثر بموروثه الديني والحضاري، وآمن من ثم بمقولة سيدنا المسيح عليه السلام بأنه «ليس بالخبز وحده يحيا الإنسان»^(١)

ومع ذلك لم يكن ممكناً لهذه الثورة أن تنجح في إسقاط الحاكم إذا بقيت ثورة شباب متطلع بالأساس لإقامة حياة ديمقراطية حقيقية في مصر. فهذه الثورة لم تتحول من احتجاجات ومظاهرات إلى زخم شعبي متدفق إلا عندما انضمت لها مختلف طوائف الشعب وناصرتها طبقات المجتمع كلها. ومن تابع مراحل الثورة على مدار أيامها الثمانية عشر سيلاحظ أن المولود الثوري الذي احتل ميدان التحرير وغيره من ميادين المدن المصرية واعتصم فيها قد تغيرت ملامحه مع اشتداد عوده بمرور أيام الثورة. فانضم إلى الثوار شباب وكهول من أحزاب سياسية وتيارات دينية ونقابات مهنية، كما جذبت الثورة إلى صفوفها أناسا كثيرين من السواد الأعظم من المصريين غير المسيحين، مما أكسب الثورة قاعدة مجتمعية عريضة شملت المصريين كافة بمختلف مشاربهم وانتماءاتهم وتوجهاتهم. وجميع ذلك يُصعَّبُ من مهمة ترتيب أولويات الثورة. فعلى الرغم من وجود إجماع على الأسباب التي قامت من أجلها تلك الثورة، وعلى المظالم التي دفعت الشعب للخروج على حاكمه، فإننا قد نرصد قدراً كبيراً من التباين في ترتيب أولويات من شارك في هذه الثورة، وهو التباين الذي زاد وضوحاً في الأشهر التالية لتنحي الرئيس.

فقد تأتي المطالب المرتبطة بالحياة السياسية والديمقراطية وحقوق الإنسان في مقدمة أسباب قيام الثورة بالنسبة للشباب الذين أشعلوا الثورة على صفحات التواصل الاجتماعي على الإنترنت ونقلوها من العالم الافتراضي إلى ميدان التحرير. في حين قد يرى آخرون ممن قهرهم الفقر وعانوا من البطالة أن ما دفعهم للثورة كان بالأساس

(١) جاءت هذه الكلمات لسيدنا المسيح عليه السلام في آية كريمة تقول: «١. ثم صعد يسوع إلى البرية من الروح ليجرب من إبليس. ٢. فبعدما صام أربعين يوماً وأربعين ليلة جاع أخيراً. ٣. فتقدم إليه المجرب وقال له إن كنت ابن الله فقل أن تصير هذه الحجارة خبزا. ٤. فأجاب وقال مكتوب ليس بالخبز وحده يحيا الإنسان بل بكل كلمة تخرج من فم الله». متى الإصحاح الرابع الآية الرابعة.

أسبابا اقتصادية ومعيشية. وقد يقول فريق ثالث بأن القهر الشرطي والتدخل الأمني السافر في مختلف مناحي الحياة، وغياب سيادة القانون مثلت وقود الثورة الذي فجر مشاعر المشاركين فيها.. فيما شارك آخرون في الثورة بهدف تغيير هوية المجتمع وطبيعته وإضفاء صبغة دينية عليه وعلى بنيانه القانوني والدستوري.

لذا، يتعين، ونحن نستعرض العوامل التي أفضت إلى خروج ملايين المصريين للمطالبة بإسقاط النظام، أن نبقي في ذهننا أن ترتيب هذه الأسباب والأهمية النسبية لكل منها قد يختلفان من شخص إلى آخر.

وقد قسمنا أمراض النظام السياسي المصري إلى ستة مباحث نعرض في كل منها لإحدى العلة التي أصابت مصر والتي ثار المصريون وأسقطوا النظام بسببها.

وستتناول في أول هذه المباحث ما أطلقنا عليه «الأسباب السياسية الهيكلية»، ونقصد بها الأعراض المرتبطة بهيكل النظام السياسي وبنيانه، وهي أمور لا ترتبط بحكم الرئيس السابق محمد حسني مبارك فحسب، وإنما هي أيضا مسائل لها جذور تاريخية تعود إلى قيام الجمهورية المصرية الأولى في أعقاب ثورة يوليو ١٩٥٢ وربما إلى ما قبل ذلك.

أما المبحث الثاني، والذي سميناه «قهر الفقر»، فخصصناه لما عاناه المصريون خلال العقود الماضية من فقر وشح في الفرص الاقتصادية وضعف في الخدمات الاجتماعية، مما دفع كثيرين من أبناء هذا الشعب العظيم للهجرة عن أرض الوطن، باحثين عن الرزق والعيش الكريم.

وننتقل من ذلك إلى المبحث الثالث الخاص بما شهدته الجمهورية الأولى في مصر من إهدار منهجي لكرامة المصريين وتفريط في حقوقهم وحررياتهم الأساسية، وهي قيم وضعها ثوار التحرير في مقدمة طلباتهم.

أما المبحث الرابع فنناقش فيه ثورتين أدتا إلى ثورة ٢٥ يناير، وهما ثورتا الأفكار والاتصالات.. فقد فتحت ثورة الاتصالات الباب أمام الأفكار كي تسافر عبر المحيطات غير عابئة بحدود سياسية وهمية، الأمر الذي أتاح لجيل عريض من

الشباب المصري أن يعرف ما حققته أمم وشعوب أخرى من انفتاح سياسي حقيقي ورخاء اقتصادي ونمو اجتماعي، ثم المقارنة بين ذلك وبين الواقع الذي يعيشونه في مصر والافتناع بأنه في إمكانهم أن يصنعوا مستقبلاً أفضل لأنفسهم ولأبنائهم.

واهتم المبحث الخامس ببيان علل السياسة الخارجية المصرية وكيف ساهمت معاناة الشعب الفلسطيني عامة وفي قطاع غزة خاصة الذي حاصرته إسرائيل وساهم تحجيم الدور المصري على المستويين العربي والإفريقي في تأجيج غضب الشباب والشعب على النظام.

ونختتم هذا الفصل بمبحث سادس نستعرض فيه الأسباب الآنية التي أشعلت فتيل الثورة وأوقدت لهيبها بما نال من النظام الحاكم في البلاد.

(ب) المبحث الأول: الأسباب السياسية الهيكلية لسقوط النظام

في ظل عملية تجريف سياسي منظم، دفعت جموع المواطنين إلى هجر السياسة والانقطاع عن الاهتمام بأي شأن عام، والانكباب على المصالح الخاصة.. وفي إطار من الترويح والتحضير لعملية توريث الحكم، في جو من الضبابية بشأن خلافة الرئيس، اختلطت علاقات المال والسلطة، السياسة والأعمال، وتصدر رجال الأمن المشهد السياسي بحلول أمنية صرفة لمشاكل اجتماعية واقتصادية وسياسية؛ فكان غضب الشعب وكانت ثورته.

١ - موت السياسة في مصر

شبه الكاتب والصحفي الكبير الأستاذ محمد حسنين هيكل ما حدث على المشهد السياسي المصري خلال الأعوام الثلاثين الماضية، بعملية «تجريف طالت كل الطبقات الخصبية الموجودة على السطح والصالحة للزراعة»^(١) وهو وصف

(١) هيكل وتاريخ موسى والبرادعي السياسي، جريدة الشروق، ٢٤ مارس ٢٠١١.

معبر عما آلت إليه الحياة السياسية المصرية من جفاف وجمود. إلا أننا نختلف مع الأستاذ هيكل في اعتباره أن عملية التجريف بدأت وانتهت خلال العقود الثلاثة الماضية.. وهذا ليس انحيازاً لمبارك، وإنما إحقاقاً للحق وإنصافاً للتاريخ. فما من شك في أن سنوات حكم مبارك الثلاثين شهدت نزوباً للحياة السياسية في مصر، إلا أن نظام مبارك لم يكن صاحب هذه الإستراتيجية ولا حتى أفضل مَنْ طبقها، بل ورث هذا الأسلوب السلطوي والإقصائي ممن سبقوه في حكم مصر، وإن كان الاختلاف بين مبارك ومن سبقوه يكمن في البيئة السياسية والفكرية محلياً ودولياً المحيطة بالرئيسين جمال عبد الناصر وأنور السادات وبطبيعة المشروع السياسي والاقتصادي لكل منهما. ورغم هذا الاختلاف في الإطار التاريخي، فإنه إذا كان لنا أن نحدد تاريخاً لبدء تجريف التربة السياسية في مصر، فإننا نرى أن السنوات التي تلت ثورة يوليو ١٩٥٢ شهدت الانطلاقة الحقيقية لمساعي النخبة الحاكمة لاقتلاع السياسة من حياة المصريين وعزلهم عنها.. فمن إلغاء دستور ١٩٢٣ الذي أعلن الضباط الأحرار أنهم قاموا بحركتهم لإنقاذه، وإلغاء للأحزاب، ومنع لطبقة كاملة من المصريين وصفوا بأنهم من «المعزولين سياسياً» وبأنهم من «أذئاب العصر البائد» من ممارسة العمل العام، واحتكار للعمل السياسي في يد تنظيم وحيد نُعت بأنه شعبي، كلها مظاهر لعملية تجريف بل وقتل متعمد للسياسة وإقصاء لأي رأي يعارض النظام أو يشكك في حكمة زعيمه.

تلك كانت بداية التجريف السياسي في مصر، والذي استمر منذ ثورة ٢٣ يوليو إلى ثورة ٢٥ يناير، وإن تغيرت الأساليب والأسانيد وتباينت درجات وشدة التجريف. لقد كان نزوب التربة السياسية وفقدان الأمل في إمكانية إحيائها بعد طول موات واحداً من أهم الأسباب لسعي المصريين لإسقاط نظام أقصاهم عن السياسة وأبعدهم عن تسيير أمور حياتهم.

ولن نطيل على القارئ الكريم في تعداد وتفصيل أدوات النظام السابق في تجريف السياسة، فهي معروفة لنا جميعاً وعاشناها كلنا يوماً بيوم، فضلاً عن أننا سنتطرق إليها بتفصيل أكبر في الفصول اللاحقة من هذا الكتاب. إلا أننا نود التنويه من البداية

إلى أنه وعلى الرغم من تطابق الإستراتيجية السياسية لعهد الرئيس السابق مبارك مع من سبقوه من رؤساء، فإن التكتيكات والأدوات التي استخدمها النظام خلال الأعوام الثلاثين الأخيرة اختلفت بعض الشيء عن سابقه. فهذا النظام كان أكثر ماركسيًا ودهاءً من سابقه، فلم يعتمد على الكاريزما الطاغية للزعيم الخالد، ولم يقص أطراف اللعبة السياسية كافة عن المشهد السياسي كله، ولم يزوج بهم جميعاً في مجاهل المعتقلات، ولم يتحجج بأزمات إقليمية أو احتلال أجنبي أو استعمار عالمي لتعليق الحياة السياسية بالكامل، كما لم يرفع شعاراً كشعار «دولة العلم والإيمان» توظيفاً للدين لترسيخ شرعيته.. وإنما حاول أن يرسم صورة لدولة المؤسسات التي تُمارس فيها مظاهر الديمقراطية وإجراءاتها، من دون أن تمتد هذه الممارسة إلى جوهر الديمقراطية ومضمونها الحقيقي بما يشكل تهديداً حقيقياً للنظام ولبقائه. فقد انتهج النظام منهجاً يقوم على منح مساحة محدودة من حرية الحركة لقوى المعارضة للعمل السياسي الميداني، بالإضافة إلى إتاحة هامش من حرية الرأي ليقوم هؤلاء بالتعبير عن آرائهم المتقدمة للنظام.

وقد وفر هذا المنهج عدة مزايا للنظام، حيث أضفى على وجوده قدرًا من الشرعية، وأظهره أمام العالم وكأنه راع للديمقراطية في بلد عانى لعقود من حكم أوتوقراطي قاس، بالإضافة إلى تمكنه من تسويق نفسه للغرب على أنه الخيار الأفضل لمصالحهم وأنه البديل الوحيد لسيطرة قوى إسلامية متطرفة على مقاليد الحكم، فيما عرف إعلامياً بسياسة «فزاعة الإخوان المسلمين». كما أوجد هذا المنهج آليات لتنفيس الغضب الشعبي ووسائل لتفريغ الاحتقان الاجتماعي الناجمين عن الموت الإكلينيكي للسياسة في مصر، الأمر الذي ضمن للنظام الإبقاء على مستويات الاستياء العام وعدم الرضا عن أداء النظام والدولة عند مستويات معتدلة لا تصل إلى معدلات خطيرة تهدد بقاء النظام ذاته. فأتيج، مثلاً، لصحف مستقلة ومعارضة - خصوصاً في السنوات العشر الأخيرة - هامش أوسع لانتقاد النظام ووزرائه والكشف عن بعض فضائح الفساد، بل وحتى تناول أداء الرئيس نفسه والتعرض لملف التوريت والتنبيه لمخطط نقل السلطة إلى نجله جمال مبارك.. كما

سُمح لبعض وسائل الإعلام - وبخاصة القنوات الفضائية - أن تنتقد أداء الحكومة في مجالات متعددة، بل ووصل الأمر إلى قيام بعض أقطاب النظام القديم بتوجيه انتقادات لاذعة للدولة واتهامها بالتقصير في تلبية مطالب الجماهير.^(١) وهي كلها، كما قلنا، أدوات وتكتيكات مصممة للتنفيس عن الإحباط الناتج عن إستراتيجية القتل المنهجي للسياسة في مصر والغضب الناجم عن فشل الدولة في تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين.

وفي ذات السياق، وسعيًا منه لاكتمال عناصر صورة الدولة الديمقراطية القائمة على المؤسسات، أتاح النظام إنشاء الأحزاب ومشاركتها ومعها قوى مجتمعية أخرى في الحياة السياسية وخوض الانتخابات التشريعية بمختلف مستوياتها. ولكن ضمانة للإبقاء على الطبيعة الصورية للديمقراطية، تمادى النظام في القيود والشروط التي وضعها لإنشاء وتأسيس الأحزاب.^(٢) وبالتالي، تمكن النظام من خلق مسرح سياسي يتسم بالتعددية الشكلية ويعطي الانطباع بوجود معارضة سياسية تقف في مواجهة النظام.. إلا أنه في الواقع أديرت السياسة في مصر وفق ما يمكن وصفه بأنه اتفاق ضمني بين النظام والمعارضة الحزبية وغيرها من القوى السياسية، بحيث تشارك هذه الأطراف ويسمح لها بالوجود بشرط ألا تتجاوز حدودًا وخطوطًا حمراء تهدد

(١) من أشهر أمثلة قيام أقطاب ورموز من النظام القديم بانتقاد أداء الدولة، التصريح الشهير للدكتور زكريا عزمي رئيس ديوان رئيس الجمهورية السابق، والذي وصف فيه الفساد في المحليات بأنه وصل «للكرب». انظر: رحاب عبد المنعم، فساد المحليات في ميزان اللامركزية، جريدة الأهرام المسائي ٧ مارس ٢٠١١.

(٢) نظم الحياة الحزبية في مصر خلال هذه الفترة القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧، وهو القانون الذي وضع كثيرًا من الشروط والقيود المبالغ فيها والتي هدفت لتقويض الحياة السياسية والحد من فاعلية القوى المجتمعية المختلفة في منافسة النظام على السلطة. وبالتحديد، اشترطت المادة الرابعة من هذا القانون للموافقة على إنشاء أي حزب «تميز برنامج الحزب وسياسته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزًا ظاهرًا عن الأحزاب الأخرى». ثم أناط القانون بموجب مادته السابعة الموافقة على إنشاء الأحزاب إلى «لجنة شؤون الأحزاب» والتي نصت المادة الثامنة على أن يرأسها رئيس مجلس الشورى وأن تضم في عضويتها وزير الداخلية والعدل والدولة لمجلس الشعب وممثلين غير متممين لأحزاب سياسية من الهيئات القضائية. وبالتالي، أقام القانون نظامًا معيّنًا لتنظيم الحياة الحزبية يجعل من الدولة خصمًا وحكمًا في آن واحد، حيث توافق الدولة من خلال لجنة الأحزاب على إنشاء الأحزاب الجديدة ويقرر أعضاء في الحزب الحاكم ما إذا كانت الشروط الواردة في القانون قد تم استيفائها في طلبات إنشاء الأحزاب.

استتار النظام بالحكم والسلطة.^(١) ومن هنا يمكن فهم ظاهرة كثرة الأحزاب القائمة في مصر والتي تفتقد لشعبية حقيقية.. فقد تأسس منذ عام ١٩٨١ ثمانية عشر حزباً، معظمها بموجب أحكام قضائية ليصل عدد الأحزاب المنشأة منذ إطلاق الرئيس الراحل السادات سياسة المنابر في منتصف السبعينيات إلى أربعة وعشرين حزباً. إلا أن أغلب هذه الأحزاب لم يكن لها وجود فعلي في المشهد السياسي ولم تكن لها جذور في المجتمع ولا قواعد جماهيرية تذكر، وهو ما نعزوه لأسباب متعددة، بعضها مرتبط بسياسة النظام الرامية لتضييق الخناق على الأحزاب وتكبير يدها والحد من فاعليتها، وبعضها متصل بقيام النظام بتوظيف الدولة ومؤسساتها لخدمة الحزب الحاكم والترويج له من خلال الإعلام واجتذاب الناخبين له عن طريق إسداء الخدمات للمواطنين، وذلك فضلاً عما شهدته بعض هذه الأحزاب من صراعات وخلافات داخلية وانشقاقات أدت إلى إضعافها.

وفي الإطار ذاته، ظهر أحد التناقضات المثيرة على المشهد السياسي المصري، والممثلة في الدور الملموس لجماعة الإخوان المسلمين على المسرح السياسي رغم أنها محظورة رسمياً منذ عام ١٩٥٤. فقد أتاح النظام للجماعة المشاركة في العمل العام وخوض انتخابات مجالس إدارة النقابات المهنية في منتصف وأواخر تسعينيات القرن العشرين، وهو ما تطور بعد ذلك إلى مشاركتها في انتخابات مجلس الشعب. وقد تجلت سياسة النظام الممثلة في إتاحة هامش من حرية الحركة للقوى السياسية بشرط ألا يهدد ذلك هيمنته على السلطة في انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٥، حيث سُمح لأعضاء جماعة الإخوان المسلمين بالمشاركة في الانتخابات بوصفهم مستقلين، إلا أنه عندما تجاوزت الجماعة الخطوط الحمراء وبدأت تهدد احتكار النظام وحزبه الحاكم للسلطة بفوزها ونجاحها المشهود في جولتي الاقتراع الأولى والثانية، تدخلت الدولة بوسائلها القمعية كافة في الجولة الثالثة لمنع حصول الجماعة

(١) كان هذا الأسلوب في إدارة الحياة الحزبية امتداداً للتكتيك الذي اتهمه الرئيس الراحل السادات عند إطلاقه لحرية إنشاء الأحزاب في منتصف السبعينيات، وقد وصف الناشط الحقوقي بهي الدين حسن سياسة السادات هذه بأنها قامت على منح «هامش محدود من التعددية الحزبية»، من خلال السماح بإنشاء ثلاثة أحزاب، أحدهما الحزب الحاكم، بينما يقتصر دور الحزبين الآخرين (يمين ويسار) على دور «الوصيف».

على أغلبية نيابية أو حتى أقلية كبيرة. ومنذ هذه الانتخابات والنظام يسعى لتقويض الجماعة (التي دأب الإعلام الرسمي على وصفها بالـ «محظورة» رغم أنها تحوز على حوالي سدس مقاعد البرلمان) والضغط عليها وإخضاعها لإرادته من خلال اعتقال أقطابها ومحاكمتهم أمام محاكم عسكرية، وذلك كله لأن الجماعة تجاوزت الخطوط الحمراء وخرقت قواعد اللعبة السياسية التي وضعها النظام.

وطبق النظام الأسلوب نفسه مع الدكتور أيمن نور، حيث وافقت لجنة الأحزاب التي كان يرأسها رئيس مجلس الشورى الذي هو نفسه من أقطاب الحزب الحاكم على طلب الدكتور نور لإنشاء حزب الغد في عام ٢٠٠٤، إلا أنه ما لبث أن اتهم نور بتزوير توكيلات إنشاء الحزب في قضية رأى كثيرون أن دوافعها كانت سياسية بعدما حصل على ٩, ٧٪ من أصوات الناخبين في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٥، متجاوزًا بذلك الحدود المسموح بها للعمل السياسي في البلاد.

أما بالنسبة للرئيس شخصيًا، فقد كان الأكثر ذكاءً ودهاءً.. فرغم أنه المهيمن الفعلي على السلطة التنفيذية والقابض على دفتها والموجه لمسارها، فإنه تمكن - بمساعدة وسائل الإعلام الرسمية - من جعل الحكومة ووزرائها هم المسؤولين أمام الشعب والرأي العام عن تردي الأوضاع الاقتصادية والأحوال المعيشية للمواطنين، على أن يبدو الرئيس هو المنحاز دائمًا لمحدودي الدخل (وهي عبارة استخدمها باستمرار في خطبه) وأن الحكومة هي التي تخفق في ترجمة توجيهاته بالاهتمام بالفقراء والمحتاجين في البلاد، وبالتالي تحولت الحكومة التي لا تملك السلطة الفعلية إلى متلق لغضب الشعب فيما بقي الرئيس المستحوذ على السلطات الملاذ الأخير للجماهير لتخليصهم من مساوئ الحكومة.

لقد كان عهد الرئيس السابق مبارك امتدادًا لما سبقه من عهود، فإستراتيجية تجريف السياسية، بل قتلها، متطابقة، وظاهرة إقصاء قوى المعارضة وتهميشها مستمرة، وهدف احتكار السلطة لم يتغير، وإنما ما تبدل هو التكتيك والأسلوب.. فأدوات إضفاء الشرعية على النظام تبدلت، وآليات إدارة المسرح السياسي تعدلت،

ولكنها كلها سعت لضمان استمرار وبقاء النظام. وكان لهذه الإستراتيجية أثر عظيم في إشاعة إحساس عام بالإحباط والعجز لدى جموع المصريين، أدت إلى هجرهم السياسة، وأقنعتهم بعدم جدوى الانخراط فيها. وتجسد ذلك في أن القوى التي قادت ثورة ٢٥ يناير ودعت إليها لم تخرج من رحم النظام السياسي بمكوناته وأطرافه المختلفة، بل تجاوزتهم جميعاً وأظهرت انفصالهم عن واقع الشعب وكشفت محدودية تأثيرهم في الشارع والمجتمع. ومن ثم صح القول بأن ثورة ٢٥ يناير لم تقم لإسقاط الحاكم ونظامه فحسب، وإنما كذلك لإسقاط التركيبة السياسية الحاكمة برمتها، بأحزابها ومؤسساتها والقواعد الحاكمة لنشاطها..^(١) كما يمكن الإدعاء أن ما سقط يوم ١١ فبراير ٢٠١١ لم يكن الحزب الوطني الديمقراطي ولا النظام الذي كرسه، وإنما المعادلة السياسية التي قامت عليها الجمهورية المصرية الأولى والتي تأسست في ٢٣ يوليو ١٩٥٢.

٢- ضبابية خلافة الرئيس ومشروع التوريث

إذاً، فماذا حدث؟ ولماذا انهار النظام في ثمانية عشر يوماً؟ ولماذا انقلب شعب على رئيس نجحت تكتيكاته في إبقائه على سدة الحكم على مدار ثلاثة عقود؟ نرى أنه بجانب تجريفه للسياسة، فإن مشروع التوريث يعد من العوامل المهمة التي ساهمت في انهيار شرعية النظام سياسياً، وفي تأجيج مشاعر الغضب تجاهه.^(٢) فمنذ

(١) من الشعارات الشهيرة التي ظهرت إبان ثورة ٢٥ يناير: «لا إخوان ولا أحزاب... ثورتنا ثورة شباب»، وهو ما فسره البعض بأنه تعبير عما يضمه الشباب الذي قاد ثورة ٢٥ يناير من «كراهية عميقة لمفهوم وشكل العمل الحزبي بمفهوم ما قبل الثورة».

(٢) انظر بصفة عامة فيما يتعلق بملف التوريث فيما يلي: خليل أحمد خليل، التوريث السياسي في الأنظمة الجمهورية العربية المعاصرة (٢٠٠٣)؛ صنع الله إبراهيم ومحمد طعيمة، جمهورية آل مبارك (٢٠٠٥). وفي المقابل، رأي يميل إلى تأييد الصعود السياسي لجمال مبارك، انظر: جهاد عودة، جمال مبارك: تجديد الليبرالية الوطنية (٢٠٠٤).

Jason Brownlee, The Heir Apparent of Gamal Mubarak, 40 Arab Studies Journal (2007/2008); Daniel Sobelman, Gamal Mubarak, President of Egypt? The Middle East Quarterly, Spring 2001 Vol. VIII, No. 2; Samer Shehata, Political Succession in Egypt, Middle East Policy, 2002.

عودة النجل الأصغر للرئيس من لندن حيث كان يعمل في أحد البنوك الأمريكية وبدء انخراطه في العمل السياسي في أواخر التسعينيات من القرن الماضي والتكهنات تدور حول احتمال تطلعه لاعتلاء كرسي الرئاسة، خصوصاً بعدما خلف بشار الأسد والده على سدة الحكم في سوريا. وما لبثت أن تحولت هذه التكهنات إلى هواجس بعدما انضم جمال مبارك في فبراير ٢٠٠٢ إلى الأمانة العامة للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم وقاد ما أضحى يعرف فيما بعد بالتيار الإصلاحي داخل الحزب الذي دشّن ما سمّي بأنه «فكر جديد» قيل إنه سيمضي بمصر نحو المزيد من الديمقراطية. ثم تحولت هذه الهواجس إلى مخاوف مع تأسيس أمانة السياسات بالحزب التي ترأسها جمال مبارك ومارس من خلالها نفوذاً كبيراً على الحزب وعلى إدارة الدولة، إلى أن وصل الأمر لتدخله في اختيار وزراء ما عرف بالمجموعة الاقتصادية، والتي ضمت مقربين منه في حقائب كالمالية والاستثمار والتجارة والصناعة والسياحة وغيرها. وأخيراً تحولت تكهنات وهواجس ومخاوف المصريين إلى واقع ملموس بعد تعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ والتي وصفت هي وما لحقها من تعديلات بأنها خطيئة دستورية جعلت من الابن المرشح الوحيد فعلياً لخلافة والده.^(١)

وزاد من قلق المصريين من توريث الحكم في البلاد إلى مبارك الابن ما أحاط بمسألة خلافة الرئيس السابق من ضبابية وغموض، فلم يكن مبارك الأب قد عين نائباً له منذ توليه الرئاسة بعد اغتيال الرئيس الراحل أنور السادات، ولم يكن هناك من رموز السياسة بالحزب الوطني أو خارجه من يبدو أنه يُعد ليكون خليفة للرئيس، ولم تكن هناك أصلاً آلية لتفريخ قيادات سياسية جديدة للنهوض بمسئوليات القيادة مستقبلاً، بل حامت الشبهات والتكهنات حول أفراد وأسماء بعينها، كان أبرزهم اللواء الراحل عمر سليمان رئيس المخابرات العامة السابق، والسيد عمرو موسى وزير الخارجية الأسبق والأمين العام السابق للجامعة العربية، إلا أن الأمر لم يتعد مرحلة تكهنات الخبراء والمحللين. وقد غذت كل هذه الشواهد والظواهر مخاوف المصريين من أن المسرح يعد لتوريث الحكم لمبارك الابن.

(١) راجع الفصل الرابع والذي نتناول فيه بالتعليق والنقد مواد دستور ١٩٧١ المتعلقة بشروط وأساليب انتخاب رئيس الجمهورية.

وما من شك في أن ظهور جمال مبارك في المشهد السياسي وسطوع نجمه وما بدا للعيان أنه تمهيد الطريق لوصوله إلى قمة السلطة في البلاد قد أثار استياء بل وغضب المصريين وأهانهم في كرامتهم ودفعهم للتساؤل: هل نضبت مصر وأصابها العقم وعجزت عن إنتاج وتوليد من يصلحون لحكمها وقيادة شعبها؟ كما ولدت ظاهرة التوريث إحساسًا بأن النظام أصبح عصياً على الإصلاح، وأنه لا سبيل لإرساء دعائم الحكم الديمقراطي السليم في البلاد إلا بإزاحة النظام برمته، وأنه لا أمل في إقامة دولة يسود فيها القانون والمحاسبة والشفافية إلا بعد إسقاط مشروع التوريث ومعه النظام.

٣- إفساد السياسة بزواج المال والسلطة

اقترن مشروع التوريث بظاهرة جديدة على المسرح السياسي المصري منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢، ألا وهي تولي كبار رجال الأعمال مناصب سياسية قيادية داخل الحزب الحاكم وفي الحكومة. وكما أسلفنا، كان لجمال مبارك دور مشهود في اختيار وزراء المجموعة الاقتصادية والتي كان كثير منهم من رجال الأعمال، كما اصطحب جمال رجال أعمال آخرين إلى الحزب الوطني الديمقراطي كان أبرزهم المهندس أحمد عز الذي رأس أمانة التنظيم بالحزب.

وأدت ظاهرة تحالف كبار رجال الأعمال مع الحزب الحاكم وتزواج المال والسلطة إلى نتائج سلبية عديدة، كان أهمها ما تكشف في أعقاب ثورة ٢٥ يناير وسقوط النظام، من إضعاف جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في كثير من مرافق الدولة وأجهزتها، ومن غياب قواعد تحول دون تعارض المصالح مما ساهم في اتهام كثير من الوزراء والمسؤولين باستغلال مناصبهم ومواقعهم للتربح ولتحقيق منافع شخصية لأنفسهم وللشركات التي كانوا يرأسونها أو يمتلكونها أو يساهمون فيها. أما اجتماعياً، فقد أدى تولي رجال الأعمال من ذوي الحيازات المالية الكبرى لكثير من المناصب المهمة بالدولة وبروز دورهم في الحياة السياسية إلى انتشار إحساس في أوساط المصريين بانفصام الحكومة عن الشارع وعدم إحساسها

بمتاعب المواطنين ومعاناتهم. وتفاقم هذا الإحساس ونما مع فشل السياسات الاقتصادية الليبرالية التي تبنتها الدولة وروجت لها في تحقيق النمو المنشود والرخاء الذي وعدت به المواطنين، مما ساهم في إشاعة شعور عام بأن النظام لم يعد يخدم محدودي الدخل، وهم الغالبية الكاسحة من أبناء الشعب المصري.

٤ - استمرار البحث عن حلول أمنية لمشكلات سياسية واجتماعية

لم تنفرد الأعوام الثلاثون الماضية بظاهرة قوة وسطوة الأجهزة الأمنية، بل إن التاريخ الحديث لمصر شهد فترات وحقبا كانت الأجهزة الأمنية فيها أكثر قوة وبطشاً بالمصريين. إلا أن أهم ما تميز به النظام السابق مقارنة بما قبله، وخصوصاً في السنوات الأخيرة، هو مواجهة كثير من المشكلات الاجتماعية والسياسية التي واجهت الأمة المصرية أخيراً بأسلوب أمني بحت دون البحث عن حل سياسي أو اقتصادي للمظالم التي أفرزتها. فعلى سبيل المثال، تعامل النظام بمنهج أمني صرف مع ملف بدو سيناء في أعقاب الهجمات الإرهابية المتتالية التي تعرضت لها منتجعات سياحية في طابا وشرم الشيخ ودهب، فقام الجهاز الأمني باعتقال المئات - إن لم يكن الآلاف - من أبناء قبائل سيناء للتحقيق معهم وأساء معاملتهم، مما زرع إحساساً بالكرهية العميقة بين القبائل والدولة وأجهزتها الأمنية، وهو ما ظهر جلياً في الهجوم الشرس لهذه القبائل على المراكز والمقار الأمنية في أعقاب سقوط النظام فيما يشبه عملية قصاص من عدو قديم. وجاءت هذه الممارسات القمعية للأجهزة الأمنية بدلاً من البحث في الأسباب التي أثارت سخط أبناء سيناء، ومنها تهميشهم سياسياً واقتصادياً، وعدم دمجهم في المجتمع المصري بشكل كامل، وفشل المشروعات التنموية القليلة التي قامت بها الدولة في سيناء في النهوض بالأوضاع المعيشية للمواطنين هناك، والتركيز الذي يكاد يكون حصرياً على قطاع السياحة الساحلية في سيناء على حساب بقية القطاعات الاقتصادية.

كما اتبع النظام السابق المنطق نفسه في التعامل مع ملف الاحتقان الطائفي بين أقباط مصر ومسلميها. فقد شهدت البلاد على مدار العقد الأخير موجة من

الصدمات بين جناحي الأمة وعمليات إرهابية استهدفت الكنائس في مناسبات وأعياد مسيحية.^(١) ورغم أن كثيرا من هذه الأحداث المؤسفة كان السبب المباشر لها إما أعمالا إرهابية آثمة، وإما خلافات عائلية وشخصية، فإن الدولة تجاهلت مظالم مشروعة لأقباط مصر ارتبطت بإحساس تولد لديهم - ونشاركهم إياه - باضطهاد الدولة لهم، أو على الأقل تمييزها ضدهم وعدم التعامل معهم بوصفهم مواطنين متساوين مع أشقائهم المسلمين في الحقوق والواجبات كافة.^(٢) ولجأت الدولة إلى حلول أمنية صرفة للتعاطي مع مطالب الأقباط من دون أن تبحث بالجدية الكافية في تلبية مطالبهم، وهو الأسلوب الذي ارتبط في كثير من الأحيان بمواءمات سياسية كانت تقوم بها بعض الأجهزة الأمنية لإحداث توازن بين قوى وتيارات اجتماعية ودينية مختلفة في المجتمع.

وقد تجلى تفضيل النظام للمنهج الأمني في التعامل مع القضايا الوطنية أو الأزمات التي تواجهه في تصرفاته أثناء ثورة ٢٥ يناير.. فقد اعتمدت إستراتيجية النظام على رؤية ما شهدته شوارع وميادين مصر بمثابة مظاهرات واضطرابات محدودة تسيّر لها «قلة مندسة» أو «فصيل سياسي» معين، بما يعني أن الأمر برمته يمكن التصدي له أمنياً بدلاً من البحث في أسباب خروج المظاهرات ومحاولة تلبية المطالب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي هتف بها المصريون. وبطبيعة الحال أدى هذا الأسلوب الأمني العنيف والفج إلى تأجيج مشاعر السخط ضد النظام وعضد من موقف الثوار وجعلهم يرفعون من سقف مطالبهم ووفر لهم تعاطف ودعم أغلب المصريين.

٥ - احتكار الحكم وتوغل الدولة الأبوية

تنبت الثورة في أي مكان في العالم ولدى بني البشر كافة، كفكرة أو حلم يراود من ضاقوا ذرعاً بواقعهم الذي يعيشونه، وفقدوا الأمل في تغييره بالطرق التقليدية.

(١) نذكر منها أحداث الكشح التي وقعت سنة ١٩٩٩ وراح ضحيته حوالي ٢٠ شخصا، وحادثتي نجع حمادي عام ٢٠١٠ وكنيسة القديسين عام ٢٠١١.

(٢) هناك كثير من المشكلات التي عانى منها أقباط مصر في العهد السابق، منها مسألة بناء الكنائس وترميمها، ووجودهم في المناصب العليا بالدولة، والتعيين بالكليات والجامعات.

فالثورات تحتاج لخيال وإرادة ورغبة في التغيير وطموح في صياغة واقع بديل لما هو قائم بالفعل. وقد شهد التاريخ على ذلك.. فالثورة الأمريكية عام ١٧٧٦ قامت لأجل الحرية من المستعمر البريطاني، والثورة الفرنسية اندلعت في ١٧٨٩ لإقامة مجتمع عادل يسود فيه الإخاء والمساواة، وثار الروس في ١٩١٧ لإزاحة قيصر مستبد وطبقة أرستقراطية احتكرت ثروات الأمة الروسية، واندلعت الثورة الإيرانية في ١٩٧٨ والتي بدأت كثورة مجتمع إلى أن سيطر عليها الإسلاميون واستحوذوا عليها وخلعت الشاه في ١٩٧٩ سعياً لتأسيس جمهورية إسلامية تقوم على فكرة ولاية الفقيه.

وعلى الرغم من أن ثورة ٢٥ يناير لم يكن لها زعيم أو رمز كجورج واشنطن أو فلاديمير لينين أو آية الله الخميني، ولم يهيمن عليها تيار أو فصيل كأئمة إيران أو اليسوعيين في فرنسا، ولم تسيرها أيديولوجية معينة كالشيوعية في روسيا، فإنها قامت من أجل حلم راود كثيرين من المصريين، وبخاصة النواة الثورية من الشباب المسيس الذي أشعل الثورة في مظاهرات ٢٥ يناير ٢٠١١.

وفي رأينا، فإنه لا يمكن فصل ما شهدته مصر منذ ٢٥ يناير ٢٠١١ عن سياقه التاريخي والاجتماعي الأوسع.. فما حدث في مصر لم يكن مجرد سقوط لنظام أو إزاحة لحاكم أو توقيراطي، وإنما هو ثورة على فكر وفلسفة الحكم التي سادت في مصر لعقود بل ولقرون. ثورة على فكرة الدولة المركزية القوية المهيمنة على مقدرات المصريين ومناحي حياتهم كافة. ثورة على مظاهر هيمنة الحاكم الذي يمارس دور رب الأسرة المهيمن على حياة أبنائه. ثورة على فكرة تحوّل الأمة إلى تابع مطيع للحاكم لا ترى الحرية إلا بوصفها منحة يهبها هذا الأخير ويحدد مقدارها ومساحتها. لقد كان حلم الثوار الذين خرجوا إلى الشوارع والميادين يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ هو كسر عجلة التاريخ والإطاحة بالدولة الأبوية التي تبسط سيادتها على حياتهم، وإعادة صياغة العقد الاجتماعي المصري على أساس جديد يمنح الأمة حقها في تقرير مصيرها ويعيد السيادة إلى مواطنيها من جموع الشعب المصري.

ولا شك في أن الخط الفاصل بين التمادي في مواجهة الدولة الأبوية والسعي إلى تحجيم دورها من جانب وبين إسقاط الدولة أو مؤسساتها أو كسر هيبتها من جانب

آخر، خط دقيق بالغ الدقة يستوجب حذرًا في الفهم الفلسفي وفي التطبيق العملي على سواء. فينبغي أن تظل الدولة المصرية قوية، ويجب أن يظل دورها في حياة المصريين قائمًا، فلم تعرف مصر تقدمًا أو ازدهارًا إلا ودولتها ومؤسساتها قوية. فقد كانت الدولة - وبالتحديد الجيش - هي قاطرة التنمية والتقدم في عصر محمد علي باشا مؤسس الدولة المصرية الحديثة، كما كانت الدولة هي المحرك والقائد للنهضة التي أحدثها الخديو إسماعيل، وأدت الدولة وقيادتها السياسية الدور الأبرز في النقلة النوعية والطفرة الملموسة التي حققها الزعيم جمال عبد الناصر من خلال مشروعاته القومية الكبرى وفي مقدمتها السد العالي. ولكن لا يجب أن يحول إدراكنا وإيماننا بأهمية ومركزية الدولة المصرية - والجيش هو عمودها الفقري - وضرورة أن تكون قوية وعتيدة دون مراجعة دور تلك الدولة ومؤسساتها الحاكمة أو دون إعادة ترسيم حدود سلطتها في توجيه دفة ووجهة المجتمع بحيث لا يقيد من حق المصريين كافة بطوائفهم ومشاربهم الفكرية في المشاركة في صنع مستقبلهم.

ورغم تعدد التيارات السياسية والأيدولوجية التي اعتصمت في ميدان التحرير وخاضت معركة إسقاط النظام، فإننا نزعم أنها قد توحدت أو على الأقل قد ظهر أنها توحدت، خلال أيام الثورة، حول رغبتها في خلق واقع اجتماعي جديد في مصر يقوم على التعددية السياسية وعلى نبذ الفكر الإقصائي الاحتكاري الذي انتهجته النظم السابقة. ومن ثم كان نفرد الثورة المصرية.. فهي اندلعت لإسقاط واقع أكثر مما قامت لتأسيس بديل واضح المعالم ومعروف الأبعاد. وهو ما يمكن النظر إليه بوصفه ميزة كبرى فتحت الباب للمجتمع كي يشترك بأسره في صياغة مستقبله، وحالت دون ادعاء أي فصيل أو تيار بأنه صاحب الحق في أن يستأثر بعملية بناء الجمهورية المصرية الثانية. ولكنها ولاشك مثلت في نفس الوقت خطورة على واقع البلاد ما زالت تهدد استقراره، حيث غاب من يستطيع أن يحوز على الرضاء الغالب للشعب، وأضحى أي توجه أو قرار محل اعتراض وانتقاد من شرائح كبرى في المجتمع، وأصبحت أيام الاعتصام والتظاهر في ميدان التحرير أكثر عددا من أيام التباحث والتشاور.

وبطبيعة الحال، فإننا لا ندعي أن ملايين المصريين الذين تظاهروا في أرجاء البلاد على مدار الأيام الثمانية عشر التي أسقطت النظام سعوا جميعًا لإعادة صياغة الحكم

وطبيعته على النحو الذي وصفناه آنفاً. فكما قلنا في مقدمة هذا الفصل، تعددت الأسباب التي انضم المصريون من أجلها إلى الثورة من مظالم اقتصادية إلى دوافع سياسية. ولكن بين هذا وذاك خالَج البعض من الشباب - وبخاصة المسيس منهم - حلم تأسيس مجتمع جديد في مصر وخلق واقع مغاير لما هو قائم يتعد بنا عن نمط علاقة الدولة بالأمة الذي شبهناه بعلاقة رب الأسرة بأبنائه والذي وصفه آخرون بـ«الدولة الأبوية» التي تسيّر أمور رعاياها من دون أن يضطلعوا هم بدور يذكر في تسيير شئونهم.

(ج) المبحث الثاني: قهر الفقر وغياب التنمية الشاملة وشيوع الفساد

كما أسلفنا في مقدمة هذا الفصل التمهيدي، لم تكن المعاناة الاقتصادية في صدارة دوافع طليعة الثوار من الشباب الذين خرجوا في مظاهرات يوم ٢٥ يناير، لكنها كانت على رأس المظالم التي دفعت أغلب طوائف الشعب المصري لمباركة الثورة ومناصرتها حتى سقط النظام يوم ١١ فبراير ٢٠١١^(١). وقد أظهرت سلسلة من استطلاعات الرأي التي أجريت بعد نجاح الثورة الأهمية التي يوليها الأغلبية الكاسحة من المصريين لتحسين الحالة الاقتصادية في البلاد، حيث جاء هدف تحقيق طفرة اقتصادية على رأس أولويات ٨٢٪ من المصريين في أحد هذه الاستطلاعات^(٢).

(١) أكد استطلاع للرأي أجراه مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالتعاون مع الـ Center for International Private Enterprise في عام ٢٠٠٩ أن الأوضاع الاقتصادية في البلاد كانت الأكثر ضغطاً على المواطنين المصريين. فقد أكد أغلب من شاركوا في الاستطلاع أنه لارتقاء الأوضاع المعيشية للمواطن المصري يتعين أن تكون على رأس أولويات الحكومة، حيث جاءت مشكلات البطالة وارتفاع الأسعار والفقر على رأس أولويات ٧٤٪ من المصريين الذي شملهم استطلاع الرأي. فيما جاء الإصلاح السياسي على رأس أولويات ١٪ من المصريين الذين استطلعت آرائهم.

CIPE & Ahram Center for Political and Strategic Studies, Final Report of the 2009 Survey on Corruption .

(٢) للاطلاع على نتائج استطلاع الرأي راجع:

Pew Research Center – Global Attitudes Project, Egyptians Embrace Revolt Leaders, Religious Parties and Military As Well, April 25, 2011.

فيما أظهر استقصاء آخر أن نفس الأغلبية - أي ٨٢٪ - سيؤيدون الحزب السياسي الذي يعد بتحقيق معدلات أعلى من التشغيل من خلال الإصلاح الاقتصادي وجذب الاستثمارات الخارجية وتعزيز التجارة الخارجية.^(١)

ومن ثم فإنه لا ريب في أن التحدي الأهم الذي سيواجه أي حكومة تأتي إلى سدة الحكم في المرحلة المقبلة في مصر سيمثل في إيجاد فرص عمل ودعم الصادرات واجتذاب استثمارات أجنبية تمكن الاقتصاد المصري من تحقيق معدلات نمو مرتفعة تضمن تحسن مستوى المعيشة للمصريين، وهي كلها أمور لم يحقق النظام السابق النجاح المنشود فيها. ولن نسرد هنا التاريخ الاقتصادي لمصر على مدار العقود الثلاثة الأخيرة، ذلك أن هذا ليس الغرض من هذا الفصل، وإنما سنسعى لرسم الملامح العامة للمعاناة الاقتصادية للمصريين وكيف ساهمت في تأجيج مشاعر الغضب والحنق تجاه النظام.

وفي رأينا، فإن ظواهر كتفشي الفقر وتدني الأجور وانتشار البطالة تعد عوارض لعوارض أعمق أصاب هيكل الاقتصاد المصري. فهناك دول كثيرة ومجتمعات عديدة (كالهند والبرازيل مثلاً) يعاني أهلها من الفقر وتدني الأجور، إلا أنها لا تشهد ثورات ولا يسود الإحباط في أوساط شبابها كما ساد في مصر، التي وضح فيها أن الأمل كان قد قتل في نفوس المصريين وأنهم لم يعد لديهم ثقة في المستقبل بسبب ما نراه أنه سوء تطبيق النظام لسياسات التحرر الاقتصادي والتحول من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر.^(٢) فمع اعترافنا بصعوبة الوضع الاقتصادي لمصر عند

(١) International Peace Institute, Egypt National Survey, March 9-20, 2011.

(٢) انظر في هذا الشأن: إبراهيم عيسوي، الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً: تحليل التطورات الاقتصادية الكلية منذ ١٩٧٤ وبيان تداعياتها الاقتصادية مع تصور لنموذج تنموي بديل (٢٠٠٧)؛ أحمد سيد النجار، الانهيار الاقتصادي في عصر مبارك/ حقائق الفساد والبطالة والركود والديون (٢٠٠٥)؛ عبد الخالق فاروق، من عهد التخطيط إلى عصر الامتيازات والخصخصة (٢٠٠٤)؛ هويدا عدلي، سياسات التحرير الاقتصادي في مصر وإمكانات بناء توافق وطني حولها (٢٠٠٤)؛ أحمد سمير إبراهيم (محرر)، أهم القضايا والتطورات الاقتصادية الأخيرة وتأثيرها على الأمن القومي المصري (٢٠٠٩).

تولي الرئيس السابق حسني مبارك مقاليد الحكم في أكتوبر ١٩٨١ لأسباب متعددة منها الحروب التي خاضتها مصر، والديون التي تراكمت عليها، وسياسات الحقبة الناصرية الاشتراكية التي قضت على القطاع الخاص، والآثار السلبية التي تركتها تجربة الانفتاح الاقتصادي في السبعينيات، إلا أن النتيجة تظل أنه بعد ثلاثين عامًا من الإصلاحات الاقتصادية وبعدها أعفت الدول الغربية مصر من نسبة كبيرة من ديونها الخارجية بعد حرب الخليج الثانية في عام ١٩٩١،^(١) فشلت الدولة في تحقيق نقلة نوعية في مستويات معيشة المصريين، وهو ما نجحت فيه دول أخرى واجهت ظروفًا مشابهة لظروف مصر، مثل كوريا الجنوبية وإندونيسيا وماليزيا وفيتنام.. وفي هذا الصدد لا يجوز التذرع بالزيادة السكانية المطردة، أو بندرة الموارد، فجميعها ظروف عانت منها المجتمعات النامية التي حققت طفرات اقتصادية كبرى.

ومن مفارقات القدر أن تحسُن الأداء الاقتصادي كان من أهم ما يسوّقه النظام السابق لشرعنة بقائه واستمراره في الحكم. وما من شك في أن العديد من الخطوات الإيجابية تحققت في السنوات الأخيرة في عدة مجالات، ك معالجة بعض التشوّهات الاقتصادية الكلية،^(٢) وتحقيق معدلات نمو معقولة،^(٣) وتحسين البيئة الاستثمارية،^(٤) وتوفير خدمات تكنولوجيا المعلومات لمجتمع الأعمال،^(٥) وبناء مشاريع للبنية

(١) راجع المصادر الآتية:

Heba Handoussa and Nemat Shafik, The Economics of Peace: The Egyptian Case, in Stanley Fischer and Dani Rodrik, The Economics of Middle East Peace: Views from the Region (1994); Ann Mosely Lesch, Contrasting Reactions to the Persian Gulf Crisis: Egypt, Syria, Jordan, and the Palestinian, Middle East Journal Vol. 45, No. 1, Winter 1991.

(٢) بالنسبة للأداء الكلي للاقتصاد المصري في الفترة السابقة على الثورة مباشرة، راجع:

International Monetary Fund, Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, 25 November 2008.

(٣) وفق صندوق النقد الدولي، حققت مصر معدلات نمو بلغت: ٦,٨٪ (٢٠٠٥/٢٠٠٦)، ٧,١٪ (٢٠٠٦/٢٠٠٧)، ٧,٢٪ (٢٠٠٧/٢٠٠٨)، ٤,٧٪ (٢٠٠٨/٢٠٠٩)، ٥,٠٪ (٢٠٠٩/٢٠١٠).

(٤) راجع: Ministry of Investment of Egypt, Egypt Investment Monitor 2009, June 2009.

(٥) راجع: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2008-2009.

التحتية.^(١) إلا أن الإشكالية الرئيسة التي واجهت الاقتصاد المصري، ولاسيما خلال العقد الأول من القرن الحالي، هو عدم ترجمة هذه الخطوات الإيجابية والتحسين الذي طرأ على بعض مؤشرات الاقتصاد الكلي إلى تحسن ملموس في مستوى معيشة المواطن المصري العادي. ويرى العديد من خبراء الاقتصاد والتنمية أن السبب الرئيس لفشل السياسات الاقتصادية للحكومة المصرية منذ مطلع التسعينيات هو أنها لم تحقق التنمية بمفهومها الواسع والذي يمتد لما هو أبعد من مؤشرات الاقتصاد الكلي ليشمل التنمية البشرية الشاملة،^(٢) وهو ما عبر عنه بعض المعلقين بالقول إن «المؤشرات الاقتصادية لا تسمن ولا تغني من جوع».^(٣) وقد تجلت إخفاقات النظام السابق في احتلال مصر - بعد ثلاثين عامًا من برامج الإصلاح الاقتصادي - المرتبة ١٠١ من أصل ١٦٩ دولة قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحصر حالة التنمية البشرية فيها عام ٢٠١٠،^(٤) وفي المركز ١٤ بين الدول العربية.^(٥) ويعد تردي النظام التعليمي في مصر أهم الشواهد على تراجع التنمية البشرية، حيث ما زال حوالي ٤٠٪ من المصريين يعانون من الأمية، فيما حققت دول عربية غير نفطية أخرى نجاحات كبيرة في مجال محو الأمية، فقد وصلت نسبة المتعلمين في

(١) راجع:

Norman Loayza and Rei Odawara, Infrastructure and Economic Growth, The World Bank Group, Policy Research Working Paper 5177.

(٢) تقاس التنمية البشرية من خلال ما يعرف بالـ Human Development Index، أو مؤشر التنمية البشرية، وهو يتكون من مؤشرات تتعلق بمستوى الخدمات الصحية، ومتوسط الأعمار، ومعدلات الأمية وجودة التعليم، ومستويات الفقر وجودة المعيشة.

(٣) Heba Saleh, Egypt: You Can't Feed the People Economic Indicators, Financial Times, (٣) 12, October 2010.

(٤) انظر الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: <http://hrdstats.undp.org/en/countries/profiles/EGY.html>

(٥) United Nations Development Program, Arab Human Development Report 2009, United Nations 2009.

كل من الأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة إلى ٩٩٪، وإلى ٩٤٪ في تونس، وإلى ٩٢،٥٪ في سوريا، و٩٠٪ في الجزائر.^(١)

وقد أدت عدة عوامل مجتمعة - وفي مقدمتها ضعف النظام التعليمي - إلى انتشار البطالة في أوساط الشباب.. فقد أظهرت الإحصاءات أن ٩٢٪ ممن يعانون من البطالة هم من المتعلمين ممن هم دون سن الثلاثين وأن ٥٠٪ من هؤلاء العاطلين عن العمل في المرحلة العمرية من ٢٠-٢٥ سنة،^(٢) وذلك لأن التعليم المصري كان يخرج أجيالاً من الشباب غير المؤهلين للمنافسة بكفاءة في سوق العمل وغير القادرين على توفير الأيدي العاملة المدربة القادرة على دفع عجلة الإنتاج.^(٣) ويتجسد ذلك في الإحصاءات التي توضح أن أعداد العاطلين من المتعلمين والحاصلين على الشهادات العليا أعلى بكثير مما هي عليه بالنسبة لحاملي الشهادات دون المتوسطة وغير المتعلمين، والذين يعانون بدورهم من ضعف شديد في دخولهم.^(٤)

وقد أدى ذلك كله إلى انتشار الفقر وتحوله إلى ظاهرة وقفت الدولة مكتوفة الأيدي أمامها.. فقد كشفت الإحصاءات الدولية عن أن حوالي ٤٤٪ من المصريين

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية العربية ٢٠٠٩: تحديات الأمن الإنساني في الدول العربية.

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥: نحو عقد اجتماعي جديد.

(٣) راجع المصادر الآتية بشأن حالة البطالة في مصر:

H. El-Laithy, H. Lokshin, and A. Banerje, Poverty and Economic Growth in Egypt 1995-2000, World Bank Policy Research Working Paper 3068 (2003); N. Elmegharbel, the Impact of Recent Macro and Labor Market policies on Job Creation Policies in Egypt, The Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper 123 (2007); S. Radwan, Employment and Unemployment in Egypt: Conventional Problems and Unconventional Remedies, The Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper 70, (2002); R. Assaad, The Egyptian Labor Market in an Era of Reform (2002).

(٤) انظر التقرير الذي أصدره المعهد العربي للتخطيط:

Mohamed Hassan and Cyrus Sassanpour, Labor Market Pressure in Egypt: Why is the Unemployment Rate Stubbornly High?, International Conference on «The Unemployment Crisis in the Arab Countries» 17-18 March 2008, Cairo, Egypt.

يعيشون على أقل من دولارين في اليوم وأن ٢٠٪ محرومون من الخدمات الأساسية اللازمة للاستمتاع بمستوى ملائم للمعيشة.^(١)

ومن ثم، فإن النتيجة التي نخلص إليها هي أن الاقتصاد المصري كان يعاني من حلقة مفرغة من الجهل والفقر، حيث يساهم تردي التعليم وضعف مستوى الخريجين في ارتفاع معدلات البطالة وضعف النمو الاقتصادي مما يقلل من معدلات الادخار ويحد من مستويات الاستثمار المحلي ويجعل المستثمر الأجنبي يتردد في الدخول إلى السوق المصرية لأنه لا يجد الأيدي العاملة المدربة، وهو ما يعود ويؤجج مشكلة البطالة ويفضي إلى زيادة وانتشار الفقر في المجتمع.

كما ترتب على سوء تطبيق سياسات التحرر الاقتصادي وإهمال التنمية البشرية الشاملة حدوث خلل جسيم في هيكل الدخل في المجتمع المصري، فالتسع الفجوة بين الطبقات وازداد الأغنياء غنى والفقراء فقراً، وشعرت الطبقة الوسطى - والتي يفترض أنها عماد المجتمع - بضغط شديد نتيجة الارتفاع المطرد في الأسعار وزيادة تكاليف الحياة من دون أن يقترن ذلك بزيادة مماثلة في الدخل. وعبرت الوثائق والدراسات الدولية عن هذه الظاهرة بجلاء، حيث تظهر الإحصاءات أن الشريحة الأغنى من المجتمع المصري - والتي تمثل ٣٠٪ من الشعب - استحوذت على ٧٣٪ من الدخل القومي، فيما لم تحظ شريحة الـ ٣٠٪ الأكثر فقراً إلا على ١٢٪ من الدخل. أما الطبقة الوسطى التي تمثل الـ ٤٠٪ الواقعة بين هاتين الشريحتين، فكان نصيبها من الدخل القومي حوالي ١٥٪ فقط،^(٢) وهو أبلغ دليل على اختلال التوازن والعدل في توزيع الثروة في البلاد وإخفاق الدولة في تحقيق الحد الأدنى من العدالة الاجتماعية.

ومن هنا، فإنه يصبح منطقياً أن يؤدي فشل النظام في تحقيق التنمية الشاملة في المجتمع المصري وما أنتجه ذلك من ضعف في الأداء الاقتصادي إلى إفقاد النظام

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية العربية ٢٠٠٩: تحديات الأمن الإنساني في الدول العربية.

(٢) المرجع السابق.

أحد أهم ركائز شرعيته. فقد كان العقد الاجتماعي الضمني المبرم بين الشعب المصري وحكامه يقضي بأن يوفر النظام حياة كريمة للمصريين في مقابل بقائه في السلطة، وهو العقد الذي أحل به النظام بفشله في ضمان حد أدنى من الرفاهية والرخاء للمصريين. كما أن إخفاق الدولة في تحقيق تقدم اقتصادي كبير في مصر أثبت عدم صحة النظرية التي كان يتبناها النظام والقائلة بأنه يتعين التمهّل في القيام بإصلاحات سياسية جذرية إلى حين تحقيق نجاحات في المجال الاقتصادي. وبالتالي، تصافرت هذه الظروف مع غيرها من المعطيات السياسية والاجتماعية لتؤجج شعور المصريين بضياح الأمل ولتفقدتهم الثقة في قدرة النظام على توفير مستقبل أفضل لهم ولأسرهم ولتشعل غضب المصريين، الذي لم ينطفئ بعد. ولا شك في أن شيوع الفساد قد ساهم بدوره في تعزيز الفقر وإجهاض كل محاولات إسقاط ثمار التنمية على القطاع الأوسع من الشعب.

لم يكن يخفى على المصريين، قبل ثورة ٢٥ يناير، أن بلدهم يعاني من الفساد بمختلف أنواعه وعلى اختلاف مستوياته ومجالاته، إلى الحد الذي دفع ما نسبته ١٣٪ ممن شملهم استقصاء للرأي أجري في عام ٢٠٠٩ للمطالبة بضرورة وضع مكافحة الفساد على قمة أولويات الحكومة.^(١) إلا أن التحقيقات التي أجريت في الأيام والأسابيع التي تلت تنحي الرئيس السابق عن سدة الحكم وسقوط رموز نظامه كشفت عن اتهامات بالفساد تفوق حجماً ونوعاً توقعات المهتمين بملف الفساد في مصر. لقد انتشر الفساد في كثير من القطاعات الحكومية وأخذ أشكالا وأنماطا متعددة. لم يقتصر الفساد على صغار الموظفين الإداريين من المعدومين الذين يحاولون زيادة دخلهم المتواضع، بل امتد إلى كبار موظفي الدولة وقيادات بعض من أجهزتها الإدارية ممن وجهت لهم الاتهامات باستغلال مناصبهم إما للترشح وإما لمساعدة المقربين منهم بشكل غير مشروع.

(١) لنتائج الاستقصاء بالكامل، راجع:

وكما فعلنا في المباحث السابقة، فلن نتناول تفاصيل صور وأنماط الفساد الذي عانت منه مصر، فهذا أمر متشعب الأبعاد ومتعدد الجوانب منها القانوني والاقتصادي والاجتماعي، كما أن تحقيقات الأجهزة القضائية والرقابية في كثير من القضايا والدعاوى ما زالت جارية حتى كتابة هذه السطور.. وإنما سنحاول فقط أن نتلمس ملامح شيوع الفساد وتوغله في المجتمع المصري، ومدى تأثير ذلك على خروج الشعب المصري غاضباً واثراً.

لقد تعددت أوجه وأشكال الفساد في مصر، وعایش كل مواطن مظاهره في تعاملاته اليومية مع كثير من الأجهزة والدواوين الحكومية، كما تناولته وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية والعديد من الأعمال الفنية على مدار الأعوام فكشفت عن كثير من فضائحه وسلطت الضوء على ممارساته المعيبة التي ارتكبها بعض من المسؤولين الحكوميين أثناء تأدية وظائفهم، كما تناوله العديد من التقارير والبحوث الأكاديمية. وتجاوز الفساد الأعمال الإدارية البسيطة لأجهزة في الدولة إلى قرارات مهمة مرتبطة باستغلال وتوظيف المال العام، كما تجاوز ظاهرة المحسوبة و«الواسطة» في التوظيف إلى الفساد السياسي والتزواج بين المال والسلطة.

وقد حددت تقارير مؤسسة الشفافية الدولية، وهي من أبرز المنظمات العاملة في مجال مكافحة الفساد، أهم الأنشطة الحكومية التي شهدت مخالفات إدارية، والتي جاء في مقدمتها المشتريات الحكومية، وإساءة استغلال وتبديد المال العام وممتلكات الدولة، واتخاذ قرارات إدارية لتحقيق منفعة لأشخاص أو جهات بعينها، ودفع رشا للحصول على استثناءات من اللوائح أو لإنهاء إجراءات إدارية، وللتعيين في الوظائف الحكومية.^(١) ولم تسلم السياسة هي الأخرى من الفساد، فشايع ما يعرف بـ «شراء الأصوات» خلال الانتخابات، وانتشرت معلومات حول قيام الدولة بـ «تفصيل القوانين» لخدمة مصالح أفراد بعينهم، كما تردد أن مسؤولين حكوميين

(١) Transparency and Integrity Committee, First Report 2007.

سهلوا لأشخاص مقربين من السلطة الاستيلاء على المال العام والاستحواذ على مؤسسات وأراض مملوكة للدولة بأثمان بخسة.^(١) ولهذا كله تكرر قبوع مصر في مراكز متأخرة في تصنيفات المؤسسة لمعدلات الفساد العالمية، فاحتلت مصر المرتبة ٧٠ من أصل ١٦٣ دولة تمت دراسة حجم الفساد فيها في عام ٢٠٠٦، ثم تأخر ترتيب مصر في العامين التاليين اللذين شهدا دراسة حالة ١٨٠ دولة، حيث جاءت مصر في المركز ١٠٥ في عام ٢٠٠٧، ثم تراجعت إلى رقم ١١٥ في عام ٢٠٠٨. وجدير بالذكر أن هذه التقارير الدولية - والتي تتمتع بقدر كبير من المصداقية - لم تكتف برصد انتشار الفساد في مصر، بل سجلت تناميهِ واستفحاله في الأعوام الأخيرة.^(٢)

وبلا شك فإن الفساد الإداري ظاهرة لا تنفرد بها مصر، وإنما هو واقع تعاشيه وتعاني منه جميع دول العالم، بما فيها الدول المتقدمة والديمقراطية. لكن أكثر ما ميز الفساد في المجتمع المصري، وجعله أكثر خطورة وتأثيراً على حياة المواطن، هو استشرؤه رغم وجود إطار قانوني متكامل يجرم الفساد وأجهزة رقابية مكلفة بإنفاذ هذه القوانين وملاحقة المفسدين. وبمعنى آخر، فقد كان لدى مصر - وبشهادة المنظمات الدولية - إطار قانوني معقول ومجموعة جيدة من الآليات والأجهزة الرقابية المخصصة لمكافحة الفساد ومحاسبة المفسدين، إلا أن هذه الآليات عانت من التهميش والتقويض والتكيبيل.^(٣) وليس أدل على ذلك من عدد وحجم الأجهزة الرقابية المتعددة القائمة في مصر والتي شملت تخصصاتها مكافحة أوجه وأنماط

(١) بالنسبة للفساد في الحياة السياسية، يمكن الاطلاع على تقرير لمؤسسة Freedom House الأمريكية:

Freedom House, Countries at the Crossroads: Egypt 2007.

Transparency International, National Integrity System Study: Egypt 2009. (٢)

(٣) وبالتحديد، أصدرت منظمة الشفافية الدولية في عام ٢٠٠٩ تقريراً شاملاً حول حالة الفساد في مصر ولتقييم المؤسسات والقوانين القائمة لمكافحة الفساد. وخلص التقرير إلى أن الدستور والقوانين واللوائح والهيئات المعنية بمكافحة الفساد في مصر توفر إطاراً مناسباً لتحقيق الشفافية والنزاهة في مصر، إلا أنها لم تكن تستخدم بفاعلية في الماضي. انظر:

www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2010/2010_03_20_nis_egypt_english.

الفساد كافة. فهناك هيئة الرقابة الإدارية،^(١) والنيابة الإدارية،^(٢) ومباحث الأموال العامة،^(٣) والجهاز المركزي للمحاسبات،^(٤) وجهاز الكسب غير المشروع،^(٥) ووحدة مكافحة غسل الأموال،^(٦) بالإضافة إلى أجهزة تنظيمية ورقابية كالبنك المركزي الذي ينظم ويراقب أداء القطاع المالي المصرفي، والهيئة العامة للرقابة المالية التي تتولى التنظيم والرقابة لقطاعات التأمين وسوق رأس المال والتمويل العقاري وغيرها من

(١) أنشئت الرقابة الإدارية في عام ١٩٦٤ وتعمل وفق القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتتبع رئيس الوزراء. والمهمة الرئيسية التي تضطلع بها هي التحقيق في قضايا الفساد الإداري في الجهات الحكومية المختلفة، وفي مؤسسات القطاع الخاص التي تنجز مهام تابعة للحكومة، وشركات قطاع الأعمال وغيرها من الكيانات التي ترتبط بالدولة وأجهزتها.

(٢) تعمل النيابة الإدارية وفق القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

(٣) مباحث الأموال العامة لديها تاريخ طويل في مصر، فقد تأسست في عام ١٩٣٣ بهدف مكافحة تزوير العملة، ثم أوكلت إليها مهمة مكافحة جرائم تهريب العملة في عام ١٩٦٢، ثم تطور عملها في عام ١٩٧٢ ليشمل جرائم الاختلاس والرشا والتربح، ثم جاء عام ١٩٨٤ لتحويل هذه الجهة إلى مباحث الأموال العامة بموجب قرار جمهوري. وتتخصص هذه الإدارة في مجال الجرائم الاقتصادية.

(٤) أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات لأول مرة في عام ١٩٤٢ وأطلق عليه اسم الجهاز المركزي للمحاسبات في عام ١٩٦٤. وينظم عمل هذا الجهاز القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ (وقد عدل بموجب القانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨)، حيث يتولى الجهاز - الذي يتمتع بالاستقلالية ويتبع رئيس الجمهورية من الناحية التنظيمية والقانونية - مراجعة حسابات الأجهزة والجهات الحكومية وشركات قطاع الأعمال، وهو ما يتضمن حوالي ١٣٠ هيئة تابعة للحكومة المركزية ووزاراتها، و١٢٠ جهة خدمية، ودواوين جميع المحافظات، وأكثر من ١٦٠ شركة مملوكة للدولة، والأحزاب، والنقابات، وجميع وسائل الإعلام.

(٥) تأسست هذه الهيئة بموجب القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ وتهدف للرقابة على مصادر دخل المسؤولين الحكوميين والتأكد من عدم تضخم ثروتهم بشكل غير مشروع. وتتولى هذه الهيئة تلقي إقرارات الذمة المالية للمسؤولين الحكوميين وفحصها، كما تقوم - بموجب القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بإحالة المسؤولين الذين يثبت تورطهم في جرائم الكسب غير المشروع إلى المحاكم الجنائية المختصة.

(٦) هذه هي أحدث جهات الرقابة المصرية، حيث أنشئت بموجب القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ للتصدي لظاهرة غسل الأموال ولمكافحة تمويل الإرهاب. وكان إنشاء هذا الجهاز ضروريا في أعقاب هجمات ١١ سبتمبر ٢٠٠١ والتي أبرزت أهمية التصدي لشبكات الجريمة المنظمة التي تقوم بغسل الأموال وتمويل الأنشطة الإرهابية.

النشاطات المالية غير المصرفية،^(١) وجهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار، وجهاز حماية المستهلك، وأخيراً النيابة العامة صاحبة الاختصاص الأصلي بتحريك الدعوى الجنائية، والوحيد بمباشرتها.

ومن هنا تأتي المفارقة ويثور التساؤل عن مصدر هذا الفساد الذي استشرى بمختلف أشكاله وأنواعه والذي امتد من القطاع العام وأجهزته إلى القطاع الخاص وكياناته؟ وكيف سُمح للفساد بأن يتحول إلى منظومة كلفت مصر - وفق دراسات دولية^(٢) - ما يقرب من ستة مليارات دولار سنوياً بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨؟ وتتطلب الإجابة الشافية والوافية عن هذا السؤال أكثر بكثير مما هو مخصص هنا لمسألة الفساد.

وفي جميع الأحوال، فإنه من المؤكد أن غياب إستراتيجية وطنية واضحة لمنع وقوع الفساد من خلال إصلاح مواطن الخلل القانوني والإداري والاقتصادي التي تسمح للمفسدين بأن يمارسوا نشاطهم يمثل واحداً من أهم الأسباب التي أدت إلى استفحال الفساد في مصر، حيث لا يمكن لجهود الملاحقة الجنائية للمفسدين وحدها أن تقف في وجه منظومة الفساد.

لقد ساهم تدخل السلطة التنفيذية في عمل الأجهزة الرقابية ومنعها من تأدية مهامها وغض البصر عن التقارير التي كانت ترفعها بشأن بعض وقائع الفساد في المساعدة على انتشارها.. فلم تكن هذه الجهات الرقابية تتمتع بالقدر الواجب من

(١) بدأ العمل في هذه الهيئة الوليدة التي ضمت عدة هيئات رقابية سابقة كالهيئة العامة لسوق المال والهيئة المصرية للرقابة على التأمين والهيئة العامة لشئون التمويل العقاري في يوليو ٢٠٠٩ بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية.

(٢) انظر التقرير الآتي:

الحرية والاستقلال القانوني والمالي والإداري،^(١) كما لم يكن عملها في بعض الحالات على القدر الواجب من الكفاءة المهنية، حيث قيدت اللوائح والنظم الإدارية التقليدية قدرتها على استقطاب الكفاءات، وكانت تصدر في بعض الأحيان توجيهات سياسية بتوقف أعمال الرقابة عند مستوى معين من الوظائف أو بتجاهل تقارير هذه الأجهزة. وقد اقترنت هذه الممارسات مع ما سبق تناوله حول الزواج المشؤوم بين المال والسلطة الذي أدى إلى اعتلال السياسة في مصر، وساهم في تفاقم حالات تضارب المصالح، مما هياأ المناخ لكثيرين ممن كانوا في السلطة لتحقيق مكاسب طائلة أو على الأقل خلق البيئة المناسبة للاعتقاد في ذلك. ويجب ألا ننسى في هذا الصدد أن الإحساس بوجود فساد لا يقل خطورة عن وجود الفساد بشكل حقيقي.

وكان للفساد بأشكاله كافة، والذي أصاب الحياة الاقتصادية بقدر ما شاع في العمل السياسي، نصيب كبير في تأجيج مشاعر الغضب لدى المصريين وفي ترسخ اقتناعهم باستحالة إصلاح النظام، فدفعهم للثورة على النظام والمطالبة بإسقاطه يوم ٢٥ يناير ٢٠١١، ومن ثم الدعوة لتطهير البلاد من المفسدين، وهي الدعوة التي لبها المصريون في المظاهرة المليونية المعروفة بجمعة التطهير يوم ١١ إبريل ٢٠١١، والتي صدر في أعقابها قرارات حبس الرئيس السابق وأبنائه على ذمة التحقيق في بلاغات تتضمن التهرب وسوء استغلال السلطة والفساد، وهي البلاغات التي قضى فيها فيما بعد بانقضاء الدعوى الجنائية في شق منها وبالبراءة في شق آخر.

(د) المبحث الثالث: استباحة الحقوق وإهدار الكرامة الإنسانية

لا يثور شعب على نظام يصون كرامة الإنسان ويحمي حقوقه وحياته الأساسية. أما في مصر، فقد استباح النظام حقوق المواطنين وأهدر كرامتهم على نحو دفع كثيرين من المصريين الذين ضاقت بهم السبل لهجر بلدهم بحثاً عن حياة أفضل

(١) على سبيل المثال، نرى أنه من غير المنطقي أن يكون الجهاز المركزي للمحاسبات تابعاً للرئيس الجمهورية، الذي يعد الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية والمهيمن عليها، وفي نفس الوقت يقوم الجهاز بمراجعة حسابات جميع الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية. ونحن لا نشكك في نزاهة وحيدة الجهاز وغيره من الأجهزة الرقابية، إلا أنه ما من شك في أن عمل الجهاز كان سيكون أكثر فاعلية إذا كان متمتعاً بقدر أكبر من الحرية والاستقلالية.

في شتى بقاع الأرض. لقد شهدت مصر العديد من أوجه وأشكال انتهاكات حقوق الإنسان على مدار السنوات بل والعقود الماضية، فعانى المواطن مساسًا بحقوقه المدنية وافتئاتًا على حرياته السياسية، فضلًا عما رصدناه سابقًا من إخفاقات في مجال حقوقه في التنمية حرمت جانبا كبيرا من المصريين من جزء مهم من حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

وقد وثقت العديد من الهيئات والمنظمات الوطنية والإقليمية والدولية حالة حقوق الإنسان في مصر، وسجلت المخالفات التي ارتكبتها الدولة لواجباتها المرتبطة بحماية الحقوق والحريات العامة المقررة بموجب الدستور والقانون وبمقتضى الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها مصر. ومن ثم، فلن نسهب في وصف حالة حقوق الإنسان في مصر بالتفصيل، حيث يسهل التعرف على أوجه القصور التي شابته أوضاع حقوق الإنسان في البلاد بالرجوع للعديد من التقارير المنشورة عن جهات متعددة وطنية ودولية رسمية وأهلية خلال الفترة الماضية.^(١) وغاية الأمر أننا

(١) للتقارير الصادرة عن مصادر رسمية حكومية مصرية بشأن حالة حقوق الإنسان في البلاد، يمكن الاطلاع على ما يلي: التقرير الوطني المصري المقدم إلى آلية المراجعة الدورية لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة (وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/WG.6/7/EGY/1). أما بالنسبة للمصادر غير الحكومية، فهي عديدة، ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان: التقارير السنوية للمجلس القومي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤ - ٢٠١٠). أما بالنسبة لتقارير منظمات المجتمع المدني المصري المهتمة بمجال حقوق الإنسان، فيمكن مراجعة ما يلي: المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، التقارير السنوية؛ المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، العنف الطائفي في عامين ... ماذا حدث؟ ومن أين نبدأ؟ دراسة تحليلية من يناير ٢٠٠٨ وحتى يناير ٢٠١٠؛ مؤسسة حرية الفكر والتعبير، تقرير حول حرية الفكر والإبداع في مصر. أما بالنسبة للتقارير الصادرة عن الأمم المتحدة، فيمكن مراجعة الوثائق الآتية: الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير المقدم من مصر تنفيذًا للعهد الدولي لحقوق الإنسان والمدنية والسياسية (وثيقة الأمم المتحدة رقم: CCPR/C/EGY/2001/3)؛ الملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على التقرير المقدم من مصر (وثيقة الأمم المتحدة رقم: E/1990/5/Add.38)؛ الاستخلاصات والتوصيات الخاصة بلجنة مناهضة التعذيب بشأن التقرير المقدم من مصر بموجب معاهدة مناهضة التعذيب وجميع أشكال العقاب والمعاملة القاسية وغير الإنسانية والحاطة بالكرامة (وثيقة الأمم المتحدة: CAT/C/29/4)؛ تعليق اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على التقرير المصري المقدم بشأن التزاماتها بموجب اتفاقية القضاء على أشكال التمييز كافة ضد المرأة (وثيقة الأمم المتحدة: CEDAW/C/EGY/4-5)؛ الملاحظات الختامية الخاصة بلجنة حقوق الطفل حول التقرير المصري المقدم إلى اللجنة بشأن تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل (وثيقة الأمم المتحدة: CRC/C/SR.679)؛ الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري على التقرير الدوري المصري (وثيقة الأمم المتحدة: CERD/C/384/Add.3).

سنحاول في السطور القليلة القادمة أن نلقي نظرة شاملة على أوضاع حقوق الإنسان في مصر بهدف تشخيص النمط العام للحوار الذي شاب أداء الدولة في هذا المجال ولتحديد أبرز عوارض إهدار كرامة المصري في وطنه.

وبصفة عامة، عندما نطالع تاريخ وسجل مصر في مجال حقوق الإنسان على مدار القرن العشرين، سنجد أن ما عانى منه الشعب المصري خلال العقود الأخيرة، لم يكن فريداً أو استثنائياً، بل جاء امتداداً ونتاجاً للعلاقة التي سادت بين الدولة والمواطن طوال القرن الفائت وخصوصاً في ظل الجمهورية المصرية الأولى التي تأسست في ٢٣ يوليو ١٩٥٢. فقد اتسم الأسلوب العام لتعامل الدولة المصرية مع المجتمع على مدار تلك العقود الستة بعدة ملامح لم تختلف كثيراً مع تغير الحاكم.

ومن أبرز ملامح السجل المصري في حقوق الإنسان بصفة عامة هو تفضيل الدولة المصرية وانحيازها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حساب الحقوق المدنية والسياسية. وكما هو معروف فإن حقوق الإنسان تنقسم إلى قسمين رئيسيين،^(١) أولهما الحقوق المدنية والسياسية التي تتمحور فلسفتها حول فكرة وقيمة الحرية، وذلك من خلال صون حياة الإنسان وحمايته من إساءة معاملته من

(١) يتأسس هذا التقسيم على فكر يرى أن الحقوق المدنية والسياسية تمثل «الجيل الأول» من حقوق الإنسان لأنها ظهرت وحظيت باعتراف المجتمعات والحكومات منذ أواخر القرن الثامن عشر وبعد قيام الثورتين الأمريكية والفرنسية، وربما ما قبل ذلك بكثير، وتحديدًا منذ إطلاق وثيقة الحريات في بريطانيا والمعروفة باسم Magna Carta في سنة ١٢١٥ ميلادية. كما ينبع هذا التقسيم مما يراه بعض الفقهاء، وخصوصاً في الولايات المتحدة، من أن الحقوق المدنية والسياسية هي في واقع الأمر الأساس الحقيقي لحقوق الإنسان كافة، حيث يرى هؤلاء أن الغرض الأساسي من حقوق الإنسان هو إطلاق الحريات بأنواعها كافة وفرض قيود على ما يمكن للدولة أن تتخذه من إجراءات في مواجهة المواطنين وأن الهدف هو حماية المجتمع من تغول الدولة وافتئاتها على حقوقه. وبالتالي، يرى هؤلاء أنه ليس من المناسب أن تمتد فكرة حقوق الإنسان للمجال الاقتصادي والاجتماعي، لأن هذه الأمور تعد من الموضوعات التي لا يفترض أن يكون للدولة دور فيها أصلاً، وأن يترك للمجتمع وللشوق حرية تنظيم توفير هذه الخدمات للمواطنين، وذلك على أساس أن السوق سيكون أكثر فاعلية وكفاءة في القيام بهذه المهمة. وعلى جانب آخر، ينتقد قسم من الفقهاء هذه النظرة لحقوق الإنسان باعتبارها ضيقة أكثر من اللازم وأنها تتجاهل جزءاً رئيساً من حياة الإنسان، ألا وهو حاجته للحياة الكريمة التي لا تتوافر إلا بوجود مجموعة من المقومات الاقتصادية والاجتماعية. ونحن نعي تماماً هذا النقاش والحوار الفقهي، إلا أننا تبيننا هذا التقسيم لوضوحه ولبساطته وحتى لا نعقد الأمور أكثر مما ينبغي على القارئ الكريم.

قبل الدولة أو المواطنين الآخرين، وعن طريق إقامة العدل وترسيخ المساواة ومنع التمييز، بالإضافة إلى منح المجتمع حرية إدارة شئونه من خلال وضع أسس الحكم الديمقراطي، كحريتي الرأي والتعبير والمشاركة في الحياة العامة وإجراء الانتخابات وتأسيس الجمعيات. أما القسم الثاني من منظومة حقوق الإنسان فيتكون من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تتصل في مجملها بفكرة ضمان مستوى لائق من المعيشة للمواطنين، من خلال توفير خدمات الصحة والتعليم والسكن، و ضمان حد أدنى من الغذاء ومنح الحق في الحصول على فرصة عمل مناسب وتأسيس نقابات عمالية وتوفير الضمان الاجتماعي للمواطنين.

ويتأسس تفضيل الدولة المصرية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية على الحقوق المدنية والسياسية على اقتناع بأنه لا يمكن إقامة الديمقراطية السليمة في البلاد من دون أن يسبق ذلك إقامة العدالة الاجتماعية وتأمين الاحتياجات الاقتصادية الأساسية للمواطنين. أي أن لب هذا الفكر وأساسه هو القول إن الفقراء والمعدمين ليس في مقدورهم ممارسة الديمقراطية، وأنه يتعين تحقيق التنمية والرخاء في المجتمع قبل إطلاق الحريات السياسية. وما من شك في أن هذا الرأي له وجهته ويحظى بقبول في بعض الدوائر الفكرية والأيدولوجية. وعلى سبيل المثال لا الحصر، عبر الرئيس الراحل جمال عبد الناصر عن هذا المنهج في مناسبات عديدة، منها كلمته لعرض الميثاق الوطني لمجلس الأمة المصري في ٢١ مايو ١٩٦٢، حيث قال: «إن المواطن لا تكون له حرية التصويت في الانتخابات إلا إذا توافرت له ضمانات ثلاثة: (١) أن يتحرر من الاستغلال في جميع صورته، (٢) أن تكون له الفرصة المتكافئة في نصيب عادل من الثروة الوطنية، (٣) أن يتخلص من كل قلق يبدد أمن المستقبل في حياته». وما من شك في أن حكام مصر الذين جلسوا على قمة هرم الدولة المصرية منذ عام ١٩٥٢، أو على الأقل بعضهم، كانوا مقتنعين إلى حد ما بهذه النظرية، إلا أن التجربة التاريخية في مصر وفي غيرها من دول العالم أثبتت أيضًا أن هذا المنطق كان يروج له ويسوّق لتوفير تكأة وحجة للدولة لتأجيل وتأخير التحول للديمقراطية لما

ينطوي عليه ذلك من تهديد لاستئثارها بالسلطة والحكم، ولما سيفرز الانتقال إلى التعددية السياسية من منافسين للنخبة الحاكمة التي احتكرت السياسة. وبالتالي، كان هناك تكامل بين هذه النظرية التي تؤخر وتهمل، بل وتهدر، الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين وتحرمهم من حق ممارسة السياسة والاشتغال بالعمل العام وبين ظاهرة تجريف السياسة وإقصائها من حياة المصريين التي تحدثنا عنها فيما سبق.

أما الظاهرة الثانية التي ميّزت حالة حقوق الإنسان في الجمهورية المصرية الأولى، بما فيها السنوات الثلاثون لحكم الرئيس السابق، فكانت ما نصفه بأنه «تطبيع الاستثناء»، ونقصد به ظاهرة لجوء الدولة إلى إجراءات وسياسات وأدوات استثنائية لإحكام قبضتها على مقاليد الحكم في البلاد، وهي الإجراءات والأدوات التي عادة ما اقترنت بإهدار للعديد من الحقوق والحريات الأساسية وساهمت في تكريس السلطة المطلقة للدولة وهيمنتها على أوجه الحياة كافة في مصر. لقد جاءت قمة تجليات هذا المنهج في تطبيق حالة الطوارئ طوال معظم السنوات التي مضت على إعلان الجمهورية في مصر^(١) بل إن الأمر يتجاوز الحكم الجمهوري ليمتد لما سبقه من حكم ملكي. فخلال الأعوام الثلاثين التي امتدت من إعلان استقلال مصر بموجب التصريح البريطاني الصادر في ٢٨ فبراير ١٩٢٢ وإلى قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، فرضت الأحكام العرفية (وهو المسمى المستخدم آنذاك لوصف «حالة الطوارئ») لسبعة عشر عامًا. أما منذ قيام ثورة يوليو إلى يومنا هذا، فقد طبقت حالة الطوارئ على مصر لأربعة وخمسين سنة من أصل تسعة وخمسين سنة هي عمر الجمهورية الأولى في مصر.^(٢)

ورغم أن مصر مرت بظروف عصيبة على مدار القرن العشرين، بين أحداث محلية جسيمة وتطورات إقليمية عاصفة، فإنه ما من شك في أن الدولة لم تكن بحاجة لفرض حالة الطوارئ واللجوء لإجراءات استثنائية فرطت في حقوق المصريين وأهدرت

(١) ينظم العمل بحالة الطوارئ القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨.

(٢) راجع فيما يلي من هذا الكتاب الجزء الخاص بتحليلنا ورؤيتنا لمسألة تاريخ وواقع تطبيق حالة الطوارئ في مصر.

كرامتهم للتصدي لهذه لظروف الطارئة التي واجهت الأمة المصرية، وهو ما ينطبق بالأخص على سنوات حكم الرئيس السابق حسني مبارك، التي لم تشهد - في رأينا - أحداثاً أو أزمات بالحجم الذي يتطلب إعلان حالة الطوارئ لثلاثين سنة، بما في ذلك مواجهة الهجمات الإرهابية التي بلغت ذروتها في تسعينيات القرن الماضي.. فهناك دول كثيرة تعرضت لأزمات أمنية داخلية وخارجية أكثر خطورة مما تعرضت لها مصر ولم تأسر هذه الدول مجتمعاتها وتحولها لرهينة خاضعة لقانون الطوارئ بسبب هذه الأزمات، ومنها باكستان والهند وكوريا الجنوبية والمكسيك.

ولم يقتصر الأمر على تطبيق حالة الطوارئ، وإنما تجاوز ذلك إلى خلق آليات وأدوات أخرى أتاحت للدولة الالتفاف على الإجراءات الطبيعية والعادية المنصوص عليها في الدستور والقانون للتعامل مع ما تواجهه أي حكومة من أحداث ومشكلات في إطار إدارتها لشئون أي مجتمع. فعلى سبيل المثال، فرغم وجود المحاكم الجنائية العادية والمنوط بها محاكمة المتهمين في جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات، أنشأ النظام بموجب القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ محاكم أمن الدولة (وهي تختلف عن محاكم أمن الدولة (طوارئ) المنشأة بموجب قانون الطوارئ) والتي أحيلت إليها مجموعة من الجرائم الخطيرة التي تمس الأمن العام. وأخطر ما كانت تتسم به هذه المحاكم أنه كان يجلس على منصفها أفراد من خارج القضاء العادي، وهو ما يخل بمبادئ ومعايير المحاكمة العادلة التي تلزم الدولة بمحاكمة المتهمين في أي قضية أمام قاضيهم الطبيعي وليس أمام محكمة استثنائية.^(١)

كما اعتاد النظام على اللجوء للقضاء العسكري للبت في القضايا التي تتسم بالطابع السياسي، حيث كان يحال إلى هذه المحاكم، والتي تخصص في محاكمة العسكريين وليس المدنيين، أفراد مدنيون ممن ينتمون إلى جماعات أو تنظيمات مناوئة للنظام، كما حدث مع بعض قيادات جماعة الإخوان المسلمين.

وقد ترتب على ما وصفناه بأنه «تطبيع للاستثناء» عدة نتائج خطيرة، كان أهمها إحساس بعض الأجهزة الأمنية بأنها غير ملزمة باتباع القانون واحترام مقتضياته

(١) تجدر الإشارة إلى أنه تم إلغاء القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بموجب القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣.

وإجراءاته، وأنه يمكن الافتتاح على أي من الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين باسم حماية الاستقرار في البلاد، والذي تحول في كثير من الأحيان من حماية الوطن إلى حماية النظام. كما أفرزت هذه الظاهرة ثقافة في أوساط بعض رجال الأمن بأنه لا حدود لما يمكن أن يتخذه من إجراءات أثناء التحقيق مع من يشبه في تورطهم في أعمال إجرامية من دون أن يحاسبوا أو يسألوا على ما يقترونه من خروقات لحقوق المشتبه فيهم أو المتهمين. وهو ما أدى كله إلى وقوع انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، مثل أفضعها في انتشار التعذيب وسوء المعاملة في الدوائر الأمنية واحتجاز الآلاف من المواطنين واعتقالهم تعسفياً.

وقد تركت هذه الممارسات أثارها السلبية الملموسة على المستوى الاجتماعي، والتي تعد من أبرزها اهتزاز، بل وانهايار، ثقة واحترام المواطن للمؤسسة الأمنية. كما خلق أداء بعض الأجهزة الأمنية، شعوراً ونزعة انتقامية لدى شريحة كبيرة من المصريين المهمشين والمستضعفين وممن كانوا مصنفيين بوصفهم خصوما سياسيين للنظام تجاه جهاز الشرطة بأكمله، وهو ما ظهر واضحاً في بعض الممارسات في أعقاب ثورة ٢٥ يناير، حيث رغب هؤلاء، الذين كانوا من أشد من عانوا من العصا الغليظة للأمن، في القصاص من جلاديهم الذين أهانوهم وسلبوهم الكثير من حقوقهم وحررياتهم الأساسية. وما من شك في أن مصر ستعاني خلال الأعوام المقبلة من ظاهرة انكسار هيبة الأمن، وسيكون أمامنا تحد كبير يمثل في الوصول إلى ذلك التوازن الدقيق الذي تحظى به الشرطة باحترامها وهيبتهما اللازمين لاستعادة الانضباط في الشارع المصري، دون أن يتحقق ذلك بوسائل وأدوات قمعية عنيفة تنتهك حقوق الإنسان وتحط من كرامته.

أما ثالث مظاهر الإخلال بحقوق المواطنين التي اتسمت بها الجمهورية المصرية الأولى فتمثل في بعض أوجه القصور التي شابت عمل وأداء مرفق القضاء في مصر. فرغم أننا لا نحمل في قلوبنا للقضاء المصري الشامخ وقضاته الأجلاء سوى كل الاحترام وعظيم التقدير، فإنه علينا الاعتراف بأن إيمان المصريين بإمكانية إنصاف

الحقوق وإنفاذ القانون وإقامة العدل في المجتمع قد تراجع وتصدع خلال السنوات والأعوام الماضية، وهو ما قرره القضاة أنفسهم في مؤتمرهم الأول للعدالة قبل خمسة عشر عامًا، حين عددوا أسباب الشعور بغياب العدل والإنصاف، والتي كان من أهمها طول فترة التقاضي والبطء في إصدار الأحكام النهائية، وهو ما نرجعه بالأساس لنقص الموارد البشرية والأعباء الهائلة التي يتحملها القضاة نتيجة الأعداد الضخمة من القضايا التي ينظرون فيها. وقد تسببت هذه الظاهرة في الانتقاص من ثقة المواطنين في فاعلية اللجوء إلى القضاء كوسيلة للحفاظ على حقوقهم ولحل منازعاتهم، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة تحول الأفراد لوسائل الأخرى لاقتضاء حقوقهم، كاللجوء للقوة والعنف أو إلى محافل عرفية وغير رسمية للفصل في النزاعات التي تنشأ بين المواطنين. وبصفة عامة، فإن القاعدة الفقهية تقول إن التأخر في إقامة العدالة يؤدي لضياع العدالة وربما لإنكارها، وهو ما يعني أنه ليس بغريب أن يفقد المواطن المصري كثيرا من إيمانه بالقضاء والقانون كركائز ودعائم لا غنى عنها في بناء المجتمع القويم بسبب التأخر والتباطؤ في إقامة العدل.

ولم يكن طول فترة التقاضي هو المصدر الوحيد لتراجع ثقة المواطن المصري في فاعلية القضاء كأداة لصون الحقوق وإنفاذ القانون، وإنما ازداد الأمر تعقيداً عندما واجه المصريون ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الباتة والواجبة التنفيذ. ورغم عدم نشر إحصاءات أو تقارير رسمية تبين أعداد وأنواع الأحكام غير المنفذة في مصر خلال السنوات الأخيرة، فإنه لا يخفى على أحد عاش في مصر في السنوات الأخيرة واحتك بالمشاكل التي يتعرض لها المواطنون أن ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية أصبحت واقعاً ملموساً عايشه المصريون جميعاً. والملاحظ أن الأحكام التي ظلت حبراً على ورق تعددت أنواعها وامتدت لتشمل أحكاماً صادرة في قضايا مدنية وجنائية وإدارية بمختلف محافظات الجمهورية، وهو ما يعني أن الأمر لم يقتصر على القضايا المتصلة بالشأن العام أو بملفات سياسية قد يكون للدولة وللنظام مصلحة في تجاهل تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها، وإنما تحول إلى ظاهرة عامة تمثل في التراخي والإهمال الجسيمين في تنفيذ الأحكام القضائية، بل وربما في بعض

الأحيان ارتباط الأمر بفساد حال دون تنفيذ أحكام تُضر بمن كانوا ذوي نفوذ أو على اتصال بمن كانوا في السلطة.

ولعل قضية اختيار المرشحين للعمل في مرفق القضاء أو في مرفق الأمن، واعتماد معايير التقارير الأمنية، وفضل أبناء العائلات الكبرى والأسر ميسورة الحال على حساب أصحاب التقديرات العليا والمتميزين علمياً، ووقف التنقل والتبادل بين العاملين في الحقل القانوني وخصوصاً من المحامين وأساتذة الجامعات وبين العاملين في مرفق القضاء كانت هي الأخرى عاملاً في اهتزاز صورة القضاء المصري.

لقد أدت هذه الظواهر الثلاث التي تناولناها (تفضيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على حساب الحقوق المدنية والسياسية، واللجوء لأدوات وإجراءات استثنائية لقمع معارضي النظام، والقصور الذي شاب بعض أوجه عمل القضاء) إلى حرمان المصريين من المزيد من حقوقهم. فسُدت الطرق والوسائل الشرعية للمشاركة في الحياة السياسية، ولجأ النظام لقانون الطوارئ وغيره من الأساليب الاستثنائية لتأمين احتكاره للسلطة والحكم، وتزعزعت الثقة في القضاء كوسيلة لإقامة العدل وصور الحريات وحفظ الحقوق، وهو ما أفضى في نهاية المطاف إلى سيادة شعور لدى المصريين بأن سيادة القانون قد غابت - أو غيّبت - عن بلدهم.

وللأسف، لم تقتصر أعراض الخلل التي عانى منها المجتمع المصري في السنوات والعقود الأخيرة على انتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين المصريين، ولم يتوقف الأمر عند الخروقات الجسيمة التي ارتكبتها الأجهزة الأمنية لحقوق الإنسان دون عقاب أو مساءلة، بل ازداد الوضع سوءاً بشيوع إحساس في أوساط المصريين بأن كرامتهم مهددة وأن آدميتهم مستباحة. وهو شعور غذاه أداء الدولة الذي اتسم بالإهمال الجسيم والتراخي غير المبرر في التصدي لحوادث مأساوية تعرضت لها مصر على مدار السنوات الأخيرة، كاحتراق قطار الصعيد في فبراير ٢٠٠٢ الذي أودى بحياة أكثر من ٣٥٠ مصرياً، وغرق العبارة السلام ٩٨ في فبراير ٢٠٠٦ الذي راح ضحيته أكثر من ١١٠٠ شخص بين مواطنين مصريين

وأجانب، والانهيار الصخري لهضبة المقطم الذي أدى إلى مقتل حوالي ٨٠ شخصاً من سكان منطقة الدويقة العشوائية في سبتمبر ٢٠٠٨. ورغم أن الحكومة نفسها لم تتسبب في هذه الحوادث مباشرة، فإنها ساهمت في تراجع شعبية وشرعية النظام لأنها جسدت الأشكال المختلفة والأوجه المتعددة لإخفاق النظام في توفير الحياة الكريمة للمصريين. فحادث قطار الصعيد أبرز تردي مستوى الخدمات العامة التي تقدمها الوزارات والهيئات الحكومية للجمهور، كما لفت حادث الدويقة الانتباه إلى أزمة العشوائيات والتي نتجت عن سوء التخطيط العمراني على مدار عقود من الزمن وفشل الدولة في تحقيق التنمية المستدامة الشاملة التي تستوعب هذه الأعداد الهائلة من المهمشين، فيما كشف غرق العبارة ٩٨ وإفلات مالكها من العقاب بهربه إلى خارج البلاد عن مدى تهاون الدولة بشأن حياة المصريين.

وقد اجتمع كل ما تقدم من ممارسات قمعية وانتهاكات لحقوق الإنسان وغياب لسيادة القانون وحوادث آلمت المصريين وأدمت قلوبهم لتسهم في تأجيج غضب الأمة المصرية ونقمتها على النظام الحاكم.. فقد أحس المصريون أنهم ليسوا الملاك الحقيقيين لوطنهم وأنه لا كرامة لهم في بلدهم، وأنه لم يعد هناك مجال أو طريق لإصلاح حال المجتمع المصري إلا بإسقاط نظام فرط في كرامة المصريين وأشعر غالبيتهم بالهوان.

(هـ) المبحث الرابع: ثورتنا المعلومات والأفكار

تحدث كثيرون عن دور تكنولوجيا المعلومات في قيام ثورة ٢٥ يناير وكيف أدت دوراً رئيسياً في حشد الجماهير ونشر الدعوات للخروج في مظاهرات تطالب بالتغيير وإسقاط النظام. كما أبرز كثيرون دور الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي الإلكترونية في فضح محاولات النظام في قمع المتظاهرين، الأمر الذي أوجع غضب الجماهير وساهم في زيادة زخم الثورة وقوة اندفاعها.^(١) ومن جانبنا، نتفق مع كافة

(١) انظر على سبيل المثال:

Hugh Miles, The Al-Jazeera Effect, in Revolution in the Arab World, Foreign Policy, 2011.

الآراء التي وصفت الدور المهم الذي أدته وسائل الاتصال الحديثة في تفجير وإنجاح ثورة ٢٥ يناير، إلا أننا لا نصفنها ضمن دوافع قيام الثورة أو أسباب اندلاعها، وإنما نعدّها من أدواتها ووسائل إدارتها.

أما ثورة المعلومات التي نقصدها في هذا السياق، والتي ساهمت في إشعال الثورة، فتمثل في سقوط احتكار الدولة للحقيقة. ففي أزمان ماضية، كانت الدولة هي المصدر الرئيس الذي يستقي المواطنون منه معلوماتهم، وكانت أجهزة الإعلام الرسمية باختلاف أشكالها هي الأداة الأكثر تأثيراً في الرأي العام والأداة الأقوى في تشكيل وجدان المجتمع. وقد احترفت الأنظمة الاستبدادية في مختلف دول العالم توظيف احتكارها للإعلام لإضفاء الشرعية على نفسها وإقناع المواطنين بما تسوقه لهم من مبررات لوجودها. ولم تكن مصر بعيدة عن هذا النمط، وإنما ساد هذا الأسلوب في استغلال الإعلام لمصلحة النظام الحاكم طوال عمر الجمهورية الأولى، فلم يختلف أسلوب تعامل الدولة مع الإعلام في الحقبة الناصرية عما كان عليه في سنوات الرئيس الراحل السادات ولا عما كان قائماً في سنوات حكم الرئيس السابق مبارك الثلاثين، فكان الإعلام الرسمي للدولة يعمل دوماً لحساب النظام ويدافع عنه ويوفر التبريرات لبقائه ويقصي الأصوات المعارضة له.

إذاً، فماذا تغير؟ ولماذا أخفق الإعلام الرسمي في مهمته الرئيسة، ألا وهي شرعنة النظام وتبرير وجوده؟ الإجابة تمثل في ثورة المعلومات التي تسببت في انهيار احتكار الدولة وأجهزتها للمعلومة وأفضت إلى تلاشي قدرة النظام على الادعاء بأنه وحده يمتلك الحقيقة. فلم يعد المواطنون أسرى ما تطعمهم إياه الدولة من معلومات، ولم يعد النظام مستأثراً بما يصل إلى مسامع شعبه من حقائق عما يجري داخل الوطن وخارجه. وقد ساهمت هذه الظاهرة التي تعاضمت منذ تسعينيات القرن الماضي الذي وصف عن حق بأنه عصر «السماوات المفتوحة» في تعريف المواطن المصري بما حققته أمم أخرى في شرقي المعمورة وغربها من نجاحات وإنجازات في مجالات الديمقراطية والتنمية، رغم أن الكثير من هذه الأمم واجهتها معضلات اقتصادية واجتماعية مشابهة لما تواجهه مصر.

فتعلم المصريون، مثلاً، من تجربة حزب العدالة والتنمية في تركيا، وفتنوا إلى أن الإسلام السياسي لا يعني بالضرورة التحول إلى دولة دينية يحكمها الأئمة، كما نظروا إلى البرازيل والصين وإندونيسيا، واكتشفوا أن التعداد السكاني لا يشكل بالضرورة حاجزاً أمام التنمية والرخاء، وأن السر يكمن في حسن إدارة الموارد البشرية الكامنة في المجتمع.. كما اطلعوا على تجربة ماليزيا في التحرر الاقتصادي، وفتنوا إلى أن التحول لاقتصاد السوق لا يتحتم أن يتم فقط وفق تعليمات صندوق النقد والبنك الدوليين، كما لاحظوا كيف أن أكبر ديمقراطيات العالم، وهي الهند، تعاني مثلما تعاني مصر من غياب للاستقرار في إقليمها ومن معدلات مرتفعة من الفقر والامية ولكنها تمكنت رغم هذه العراقيل من أن تحتفظ بطابعها الديمقراطي وأن تحقق في نفس الوقت معدلات مشرفة من التنمية.

ومن هنا عقد المصريون المقارنة بين واقعهم وما حققته أمم أخرى، وبدأ الإعلام الرسمي يفقد مصداقيته وبدأ المصريون يتشككون في المبررات الواهية التي يسوقها النظام لبقائه عبر إعلامه. ومثلما سقط احتكار الدولة لما يرد من الخارج من معلومات وأخبار، انهارت سيطرة الدولة على نقل ما يحدث داخل الوطن من أحداث، فانتشرت الصحف المستقلة والقنوات الفضائية ببرامجها الحوارية التي طرح العديد منها رؤية مغايرة لما يقدمه الإعلام الرسمي، كما منحت منبراً للأراء المعارضة والمناهضة للنظام لتعبر منه عن رأياها ولتكشف عن سوء إدارة الدولة لدفة البلاد. فكم من حادثة وكارثة هون منها الإعلام الرسمي وكشفت عنها وسائل إعلامية أخرى.

وكانت نتيجة هذه الثورة المعلوماتية التي شهدها العالم وتأثرت بها مصر هو التراجع الشديد في مفعول إحدى الأدوات الرئيسة التي كانت تضمن بقاء النظام واستقراره، ألا وهو احتكار الحقيقة.. فلم يعد ما يروجه الإعلام من مبررات وما يقدمه من خطاب اعتذاري نيابة عن الدولة ينطلي على المصريين، وتلاشت مصداقية وسائل الإعلام الرسمية بعدما ظهرت بدائل لها تقدم صورة أوقع لآلام الناس وتعبر عما يعانیه المواطنون في حياتهم اليومية، وهو ما ساهم في إفقاد النظام لشرعيته في أعين الشعب وشجعهم على الخروج للمطالبة بإسقاطه.

ويجب علينا في هذا الصدد أن نشير إلى أن الدولة ذاتها التي حاولت احتكار الحقيقة ولم تبذل الجهد المطلوب في مواجهة ظواهر الفساد، هي ذاتها التي سعت إلى الإسراع بفتح السموات وبتطوير البيئة المعلومة وبتحسين مستوى خدمات شبكة المعلومات. وتلك مفارقة ساعدت في زيادة الفجوة وساهمت في تأجيج مشاعر الغضب.

(و) المبحث الخامس: تراجع دور السياسة الخارجية المصرية

من الأمور المسلطة في الثورة المصرية والشعارات التي رفعتها والمطالب التي تبنتها الغياب النسبي للسياسة الخارجية عن المشهد في ميدان التحرير، خصوصا إذا ما قورن ما حدث في مصر بما شهدته دول أخرى مرت بثورات على أنظمتها الحاكمة. ففي إيران مثلاً كان التدخل الأجنبي عامة والأمريكي خاصة في الشأن الإيراني من الأسباب الرئيسية لقيام الثورة. أما في مصر فلم تأت المطالبات المرتبطة بالسياسة الخارجية في صدارة الشعارات التي رفعها ثوار التحرير وغيرهم في مختلف الميادين المصرية. إلا أن هذا لا ينفي أن بعض المواقف التي تبنتها السياسة الخارجية المصرية خلال الأعوام الأخيرة أزعجت المصريين وأثارت مشاعر الضيق لديهم.

لقد تحدث كثيرون في الشهور والسنوات السابقة لثورة ٢٥ يناير عن «تراجع الدور المصري» في مختلف ميادين العمل الخارجي، وخصوصا في منطقة الشرق الأوسط التي تمثل المجال الحيوي للأمن القومي المصري، بالإضافة إلى ما رآه البعض تقزماً للوجود وللتأثير المصريين على الساحة الإفريقية، وهو ما أثار استياء كثير من المصريين، وخصوصا حين أدركوا تأثير ذلك على مصالحهم الإستراتيجية ولا سيما في ملف منابع النيل. إلا أنه لم يُغضب الشباب المصري أمر في السياسة الخارجية لنظام الرئيس السابق مثلما أغضبهم تعامله مع ملف الصراع العربي الإسرائيلي، والشكل الذي أخذته العلاقة مع إسرائيل وخصوصا في شأن تصدير الغاز الطبيعي إليها بأسعار دون السعر العالمي، وموقفه من الحصار الإسرائيلي المفروض على

قطاع غزة^(١). ولن نبالغ إذا قلنا إن النظام الحاكم في مصر كان أحد ضحايا الحربين اللتين خاضتهما إسرائيل ضد لبنان في أغسطس ٢٠٠٦ وضد قطاع غزة في ديسمبر ٢٠٠٨ ويناير ٢٠٠٩، فقد أفقدت هاتان الحربان النظام كثيرا من شرعيته في أعين جموع الشعب المصري الذي تعاطف مع اللبنانيين وتألّم لمعاناة الفلسطينيين واعتبر أن الموقف الرسمي لحكومته جاء متخاذلاً أو حتى متواطئاً في نظر البعض.

ولم يضارّ النظام من قضية بعينها مثلما أضرتّه إدارته لملف معبر رفح البري الذي يربط بين شبه جزيرة سيناء وقطاع غزة، فلم تكن المبررات التي قدمها النظام لسياسته تجاه المعبر وقراره الإبقاء عليه مغلقاً لفترات طويلة مقنعة، فلم يقبل المصريون المنطق القائل بعدم رغبة مصر تحمل مسؤولية القطاع لأن المسؤولية القانونية عن القطاع تقع على عاتق إسرائيل بوصفها قوة احتلال.. ورفض الشعب المصري ما ساقته الدولة من حجج بشأن عدم شرعية حكومة حماس التي سيطرت على قطاع غزة منذ يونيو ٢٠٠٧، كما لم يفهم المصريون التبريرات القانونية المعقدة لإغلاق المعبر بسبب وقف العمل ببروتوكول ٢٠٠٥ المنظم لإدارة المعبر على الجانب الفلسطيني بسبب استيلاء حماس على السلطة في القطاع.

(١) في مقال له على الموقع الإلكتروني لحركة شباب ٦ إبريل، التي كان لها دور قيادي في إطلاق ثورة ٢٥ يناير، نوه مؤسس الحركة المهندس أحمد ماهر إلى الدور الذي ساهمت به السياسة الخارجية لنظام الرئيس السابق حسني مبارك في تأجيج مشاعر الغضب في أوساط المصريين، وبخاصة الشباب الذين قادوا ثورة ٢٥ يناير، حيث ذكر ماهر: «في أحداث انتفاضة الأقصى في عام ٢٠٠٠ و٢٠٠١ امتلأت الجماعات المصرية وأيضاً المدارس بمظاهرات يومية تندد بما يحدث في فلسطين، وكانت المظاهرات بعشرات الآلاف في كل جامعة مصرية في جميع المحافظات، وكان تعامل الأمن بالعنف المفرط المعتاد من اعتقالات وتعذيب ولكن بعد تلك الأحداث اقترب شباب التيارات السياسية بعضهم من بعض... خصوصاً الناصريين والشوعيين وبعض الإسلاميين وجلسوا يفكرون سوياً... أين المفر؟... وتوصلوا للنتيجة مهمة بأنه لا تحرير للقدس بدون تحرير للعواصم العربية من الحكام الخونة. وكان هؤلاء الشباب هم شباب التيارات السياسية من جيل التسعينيات الذي ولد جيداً بدون أي رابط أو أي مشروع أو أي هدف. وفي عام ٢٠٠٣ كان ضرب العراق وانتشرت المظاهرات مرة أخرى في كل الجامعات المصرية. وبسبب تواطؤ مبارك في ضرب العراق كان الغضب موجهاً ضده بدرجة كبيرة... وكان لأول مرة في مصر هتافات ضد مبارك في الجامعات المصرية... ولكن كانت تقابل بالرعب الشديد من الطلاب». أحمد ماهر، سياسة النفس الطويل: من نحن؟ ولماذا نحن هنا؟ وكيف الموقع الإلكتروني لحركة شباب ٦ إبريل (<http://shabab6april.wordpress.com>)

وما زاد الأمور تعقيداً للنظام الحاكم في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير هو أن سياساته تجاه قطاع غزة تزامنت مع بروز قوى إقليمية أخرى بعضها عربي كقطر والآخر غير عربي كإيران وتركيا سارعت لملء الفراغ الذي خلفه تراجع الدور المصري في الآونة الأخيرة. وتبنت هذه الدول خطاباً إعلامياً مناصراً للشعب الفلسطيني واتخذت بعض الإجراءات العملية إما للتصدي للممارسات الإسرائيلية، مثلما تفعل إيران من خلال دعمها لحزب الله اللبناني ولأطراف فلسطينية، وإما للتخفيف من معاناة الشعب الفلسطيني، كما تجسد في أسطول الحرية الذي أبحر من تركيا لكسر الحصار الإسرائيلي على غزة وقوبل بهجوم إسرائيلي عنيف أوقع عدداً كبيراً من القتلى والجرحى. وما من شك لدينا في أن هذه الدول رسمت مواقفها تجاه الصراع العربي الإسرائيلي لا حباً في الفلسطينيين ولا إيماناً بقضيتهم وإنما وفق ما تقتضيه مصالحها السياسية والاقتصادية وتحقيقاً لما تبتغيه من مقاصد إستراتيجية ترتبط بتوازنات سياسية داخلية أو بتطلعات لتعظيم نفوذها في الشرق الأوسط أو تتصل بصراعات تديرها مع قوى كبرى. ورغم ذلك، فإن المشهد الذي ظهر أمام الشعب المصري أضحى شديد الغرابة، فبلدهم الذي طالما اعتبروه قائد الأمة العربية والمقاتل من أجل استقلالها وكرامتها والمضحي لأجل فلسطين وحريتها تحول في نظرهم إلى شريك متضامن في حصار إسرائيل لقطاع غزة، في الوقت الذي تهرع دول أخرى لمديد العون للفلسطينيين وتسعى للذود عنهم والتصدي لممارسات الاحتلال الإسرائيلي، وهو ما أخرج الدولة المصرية حرجاً شديداً وانتقص من شرعية النظام في أعين المصريين.

بالطبع ليست هذه الأمور هي الوحيدة التي أشعرت المصريين بضيق حيال سياسة بلدهم الخارجية، فكما قلنا سابقاً، استاء المصريون مما أحسوا أنه تراجعاً عاماً لنفوذ بلدهم وانكماشاً لتأثيرها في مجالها الحيوي العربي ومحيطها الإفريقي، وما لمسوه من عداة أضمرته لأطراف إقليمية كإيران وفتور خيم على علاقتها مع دول عربية كسوريا، فضلاً عما اعتبره البعض بأنه تبعية زائدة للولايات المتحدة.. إلا أنه يظل

أن ملف السياسة الخارجية الأكثر إثارة للغضب والاستهجان في الأوساط الشعبية المصرية تمثل في تعاطي النظام مع الوضع في قطاع غزة وتفاعله مع تطورات الصراع العربي الإسرائيلي عامة.

وكما أسلفنا، لم يكن تغيير السياسة الخارجية للنظام السابق ضمن أبرز المطالب التي رفعها الثوار في ميدان التحرير، إلا أن الاستياء العام من الخطاب والمواقف الخارجية المصرية كانت مصدرًا مهمًا لعدم الرضا الشعبي عن النظام وعن أدائه، وأحد أسباب تراجع شعبيته على مدار الأعوام الأخيرة، بما ساهم - وإن بقدر محدود مقارنة بالمظالم السياسية والاجتماعية الداخلية - في إقناع المصريين بضرورة إسقاط النظام.^(١)

(ز) المبحث السادس: فتيل الثورة

كل ما سبق سرده من أوجه اعوجاج وعوار شابت النظام الحاكم في مصر وتأثرت بها الأمة المصرية وعانى منها المجتمع بأسره كانت أسبابا نراها «هيكلية» لقيام الثورة، أي أنها ترتبط بهيكل الحكم في مصر، وبالنظام السائد في البلاد بمختلف

(١) قبل أن تنتقل للمبحث التالي، يتعين علينا أن نسجل كلمة وجيزة للتاريخ تتصل بأداء مؤسسات الأمن القومي والشئون الخارجية في مصر. وذلك لأن أحدنا كان له شرف العمل في إحدى هذه المؤسسات، وهي وزارة الخارجية، وهي مؤسسة وطنية عريقة لها إسهامات ودور عظيم في الذود عن الأمن القومي المصري ورعاية المصالح المصرية في الخارج، فضلاً عن أن أحدنا تعاون لخدمة الوطن مع جهات سيادية أخرى تشتغل في هذا المجال مما أتاح له الاقتراب من قيادتها والتعرف عليها شخصيًا وعلى رؤيتها للسياسة الخارجية المصرية. ومن واقع تجربتنا ومشاهداتنا فإن العاملين في مؤسسات الأمن القومي المصري، والتي تشمل القوات المسلحة ووزارة الخارجية وجهاز المخابرات العامة، هم من أخلص الرجال وأكثرهم وطنية وتضحية من أجل بلدهم. ومن هنا فالسؤال يصبح: ما السبب وراء التراجع الذي لحق بنفوذ مصر والتآكل الذي أصاب تأثيرها في محيطها؟ وفي رأينا أن الإخفاقات التي تعرضت لها السياسة الخارجية المصرية لا تلام عليها هذه المؤسسات الوطنية وإنما تتحملها الدولة المصرية برمتها وقيادتها السياسية العليا التي لم تستطع أن تنقل مصر من مصاف الدول النامية والفقيرة لتتحول إلى دولة غنية ومتقدمة بما يتيح لها الموارد والإمكانات التي يمكن أن توظفها في بسط نفوذها في محيطها الإقليمي. فيكفي أن نقول إنه لا يمكن تحميل وزارة الخارجية مثلًا ذنب تراجع النفوذ المصري في إفريقيا في حين أن الدولة لم تستطع أن تخصص سوى بضعة ملايين من الدولارات كمعونات مصرية للدول الإفريقية، وهي أداة لا غنى عنها للمتعمق بنفوذ في القارة السمراء.

ملامحه وعناصره، بما فيها المعادلة المنظمة للعلاقة بين القوى السياسية المختلفة، وطبيعة النظام الاقتصادي الذي تبنته الدولة، وشبكة العلاقات والمصالح السياسية والاقتصادية التي نشأت وانتشرت برعاية النظام وما ترتب عليها من انتشار للفساد السياسي والإداري والمالي، وهي كلها أمور أدت مجتمعة لتهميش المواطن المصري وإشاعة إحساس بالغبن والغضب تجاه نظام الحكم. إلا أن هذه المظالم مجتمعة، والتي حولت المجتمع إلى برميل من البرود، احتاجت لفتيل ليشعل الثورة ويوقد نارها.

قد تعددت الأسباب الآنية لإشعال الثورة ولانفجار غضب الشعب المصري بين تطورات سياسية، ومأس إنسانية، وأحداث إقليمية. فعلى الصعيد السياسي، لم يكن يوم ٢٥ يناير هو الظهور الأول للقوى التي قادت الثورة وأشعلتها، ولم يكن الشباب الذين تواصلوا على مواقع التواصل الاجتماعي على الإنترنت وأطلقوا الشرارة الأولى للثورة حديثي العهد بالعمل السياسي الميداني، وإنما كانوا ممن انخرطوا في كثير من التيارات والحركات المعارضة للنظام والتي بدأت تنشط في النصف الثاني من العقد الأول من القرن الحالي. ورغم تعدد هذه الحركات والتنظيمات المعارضة وامتدادها لأكثر من قطاع في المجتمع، فإننا سنسلط الضوء على اثنتين منها وستتناول نشأتها وأهدافها وأسلوب عملها خلال الأعوام الأخيرة.^(١)

أولى هذه الجماعات المناهضة لنظام الحكم هي «الحركة المصرية من أجل التغيير»، والمعروفة بحركة «كفاية» والتي تأسست في يوليو ٢٠٠٤ لمعارضة إعادة انتخاب الرئيس السابق حسني مبارك لولاية خامسة وللتصدي لمشروع توريث

(١) من أهم الحركات الاجتماعية الاحتجاجية التي ظهرت خلال الأعوام الأخيرة والتي كان لها تأثير على المجموعات التي قادت ثورة ٢٥ يناير: اللجنة الشعبية المصرية لدعم الانتفاضة الشعبية، والحملة الشعبية من أجل التغيير (الحرية الآن)، واللجنة القومية للدفاع عن أموال التأمينات، والشباب من أجل التغيير، ومجموعة لا للتوريث، وحملة «شايفنكم». وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن الكثير من هذه الحركات كانت لها علاقات وثيقة بعضها ببعض، بل إن بعضها نشأ وتفرع عن حركات أخرى، فمثلاً كان العديد من أعضاء حركة الشباب من أجل التغيير في الأصل أعضاء في حركة كفاية.

الحكم، وهو ما عبرت عنه الحركة بشعارها الشهير: «لا للتمديد... لا للتوريث».^(١) وقد انضوى تحت لواء حركة كفاية عدد كبير من المثقفين والنشطاء والحزبيين من مختلف المشارب السياسية والأيدولوجية، بما فيها اليسارية والناصرية والليبرالية والإسلامية، وتوحدوا حول المطالب التي صاغوها في بيان تأسيسي تضمن الدعوة لإنهاء حالة «الاستبداد الشامل الذي أصاب المجتمع المصري» والذي يتطلب «إنهاء احتكار السلطة، وفتح الباب لتداولها من موقع رئيس الدولة، لتتجدد الدماء وينكسر الجمود السياسي والمؤسسي في كافة مواقع الدولة». كما طالب مؤسسو الحركة بإعلاء سيادة القانون واحترام استقلال القضاء ومحاربة الفساد واستعادة مكانة مصر الخارجية^(٢).

وقد اعتمدت حركة كفاية على عدة أدوات لتحقيق أهدافها وللفت الانتباه إلى القضية التي تتبناها ولاجتذاب الجماهير إلى صفها. وكانت أهم هذه الأدوات تنظيم المظاهرات والاعتصامات في الشوارع والميادين العامة وأمام منشآت ومبان حكومية مهمة، كمجلسي الشعب والشورى ودار القضاء العالي ونقابة الصحفيين ونقابة المحامين. كما استفادت قيادات الحركة من وسائل الإعلام والقنوات الفضائية لنشر رسالتها والتعريف بالحركة وأهدافها. ولعل أهم ما ميز حركة كفاية أنها تجاوزت قواعد اللعبة السياسية التي كانت قائمة في مصر، فهي لم تكن حزباً سياسياً، ولم تسع للوصول للسلطة كغيرها من اللاعبين السياسيين، بل ظلت حركة مجتمعية تتبنى رسالة واضحة تمثل في معارضة النظام السابق وتطالب بإدخال إصلاحات جذرية على الحكم في مصر. كما أنه يجب أن نعترف لحركة كفاية بأنه كان لها السبق في إحداث الشرخ الأول في حاجز الخوف الذي انتاب المصريين من النظام وعصاه الأمنية الغليظة، وهو الحاجز الذي انكسر يوم ٢٥ يناير ٢٠١١، فكانت كفاية من أوائل التنظيمات المدنية غير المنتمية إلى تيار سياسي بعينه والتي ركزت

(١) حركة كفاية المصرية، موقع شبكة الجزيرة الإخبارية ٧ فبراير ٢٠١١.

(٢) المصدر السابق. يمكن أيضاً مراجعة: نحو عقد اجتماعي/ سياسي جديد، الطبعة الأولى، سلسلة الحوار- مطبوعات كفاية، ٢٠٠٥.

على الشأن الداخلي المصري ودخلت في مواجهة مفتوحة مع النظام في الشارع للمطالبة بالديمقراطية والعدالة الاجتماعية ومكافحة الفساد.

أما المجموعة الثانية التي نود تسليط الضوء عليها فهي حركة «شباب ٦ إبريل» التي تأسست في عام ٢٠٠٨ بعد الدعوة التي أطلقها بعض عمال الغزل والنسيج بالمحلة للإضراب عن العمل، فحوّل القائمون على حركة ٦ إبريل هذه الدعوة إلى مطالبة بإضراب عام في جميع أنحاء الجمهورية. وأحدثت الأداة التي استخدمتها الحركة في نشر دعوتها نقلة نوعية في العمل السياسي والاجتماعي في مصر، حيث لجأت الحركة إلى إطلاق صفحة على موقع التواصل الإلكتروني «فيسبوك» للترويج لدعوتها والتي تجاوب معها آلاف الشباب من مختلف أنحاء الجمهورية. كما اعتمدت الحركة على المدونات الإلكترونية لنشر أفكارها ومطالبها، وهي كلها أدوات أتاحت للحركة أن تنفذ إلى أحد أضخم الكتل البشرية في المجتمع وأكثرها نشاطاً وقدرة على الحركة، ألا وهي شريحة الشباب، وهي من الفئات الأكثر تضرراً من الأوضاع التي كانت قائمة في البلاد ومن أكثرها سخطاً على النظام لفشله في تحقيق الطفرة الاقتصادية التي تحسّن من أوضاعهم المعيشية ولتجاهله للنداءات المطالبة بالمزيد من المساحة للمشاركة السياسية.

ومثلما كان الحال بالنسبة لحركة كفاية، لا تنتمي حركة شباب ٦ إبريل إلى تيار أو فصيل سياسي معين، وإنما تركت بابها مفتوحاً للشباب من مختلف التوجهات الفكرية، وإن كانت مطالبها التي أعلنت عنها وكتابات بعض قياداتها تنم عن ميلهم لما يمكن وصفه بيسار وسط الخريطة السياسية. وكما فعلت حركة كفاية، كان لحركة ٦ إبريل دور كبير في كسر حاجز خوف المصريين من الأجهزة الأمنية، كما تميزت بقدرتها على استيراد وتمصير العديد من تكتيكات المقاومة السلمية من تجارب حركات وتنظيمات أجنبية.. فقد نقلت حركة شباب ٦ إبريل من تجربة حركة «أوتبور»^(١) الصربية في الإطاحة بالرئيس الأسبق سلوبودان ميلوسوفيتش في

(١) «أوتبور» كلمة صربية تعني المقاومة.

عام ٢٠٠٠، وقاموا بنقل خبراتهم إلى مصر، خصوصاً فيما يتعلق بحشد الجماهير وتنظيم المسيرات السلمية والتصدي لقوات الأمن.

وكما قلنا، لم تكن هاتان الحركتان منفردتين في رفع شعار الإصلاح على مدار السنوات الأخيرة، وإنما شهد المسرح السياسي بزوغ العديد من الحركات الاجتماعية الداعية لمراجعة الأوضاع القائمة في المجتمع المصري. وتنوعت هذه الحركات وتعددت خلفياتها وامتدت لعدة مرافق وقطاعات في الدولة. وكان من أبرزها نادي القضاة الذي دخل في مواجهة مع الدولة في النصف الأول من العقد الأول من القرن الحالي، للمطالبة باستقلال القضاء ورفض بعض تعديلات قانون السلطة القضائية، وساهم في كشف بعض أحداث التزوير في انتخابات عام ٢٠١٠ النيابية. كما اشتركت العديد من التشكيلات العمالية في مظاهرات واعتصامات للمطالبة برفع الحد الأدنى للأجور ولتحسين أوضاع العمال، وذلك خارج الأطر النقابية الرسمية المفترض أنها تمثل وترعى مصالح العمال.

ومن هنا نخلص إلى نتيجة مفادها أن ما يربط كافة هذه الحركات الاحتجاجية التي تعددت أشكالها وأنماطها وتوجهاتها الفكرية والتي كان لها دور محوري في إشعال ثورة ٢٥ يناير هو أنها كلها جاءت من خارج الإطار السياسي الرسمي وأنها تجاوزت ميادين وأدوات العمل السياسي التقليدي. فهي لم تأت - بطبيعة الحال - من رحم الحزب الحاكم، ولم تنشأ برعاية أي من الأحزاب السياسية القائمة، ولم تهيمن عليها أي من القوى السياسية الفاعلة في المجتمع كالإخوان المسلمين مثلاً، ولم تحتوها أي من المؤسسات المجتمعية القائمة بالفعل كالنقابات مثلما حدث في ثورة تونس، وإنما جاءت هذه الحركات كافة من خارج المنظومة السياسية بمختلف عناصرها ومكوناتها، وأثبتت عجز العملية السياسية التي كانت قائمة في مصر برمتها، وهو ما نعتبره نتيجة مباشرة لما شهدته الجمهورية المصرية الأولى القائمة منذ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من تجريف منهجي للسياسة وتهميش متعمد للقوى المعارضة للنظام وإقصاء مقصود للسياسة من حياة المصريين. ومن المستلفت أيضاً أن هذه الحركات لم تتبن

خطاباً دينياً أو طائفيًا وإنما تحركت على أرضية وطنية خالصة جامعة لكل عناصر المجتمع ومكوناته تحت لواء واحد هو مصلحة البلاد وكرامة العباد.

ورغم الزخم الملموس الذي أحدثته نشاط هذه الحركات الاحتجاجية المختلفة، فإن ذلك لم يكن كفيلاً بإشعال الثورة بمفرده، فكان الأمر يحتاج لأحداث أخرى، بعضها محلي وبعضها إقليمي حتى تتولد قوة الدفع اللازمة لإزاحة النظام السابق. وكان أول هذه التطورات هي عودة الدكتور محمد البرادعي الحائز على جائزة نوبل للسلام إلى مصر بعدما أنهى فترة ولايته الثالثة كمدير عام للوكالة الدولية للطاقة الذرية وتبنيه لقضية الإصلاح في مصر ودعوته لإجراء مراجعة شاملة للأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد. وأحدثت عودة الدكتور البرادعي أثرا كبيرا على الساحة السياسية في مصر، فقد حركت المياه الراكدة، وحيّدت ما كان يروج له النظام بعدم وجود بديل للحزب الوطني وأنه لا توجد شخصيات لديها الخبرة والقدرة على قيادة مصر إلا ما يقدمه الحزب.. كما وفر الدكتور البرادعي بقيمته العالمية شخصية ورمزا يمكن لكافة الطوائف السياسية في مصر أن تلتف حولها وأن تكون جبهة موحدة وصلبة تصدى للنظام. ولكن يبقى في نظرنا أن الأثر الأهم لعودة الدكتور البرادعي مُثل في إيقاظ أمل التغيير في قلوب العديد من المصريين، وبخاصة أبناء الطبقة الوسطى. فقد جاءتهم شخصية تحظى بتقدير القوى السياسية كافة وتتمتع باحترام دولي مشهود ولديها الرغبة في المشاركة في الحياة السياسية وتتمتع برؤية إصلاحية شاملة تخاطب وتلاقي طموحات وأحلام المصريين.

ثم ساهم النظام بنفسه في توفير المبررات الآنية للثورة من خلال الانتخابات النيابية الأخيرة التي أجريت في أواخر عام ٢٠١٠، وهي الانتخابات التي جاءت نتائجها فادحة وفاضحة لغياب أي نية للنظام للقيام بأي إصلاحات سياسية تخطو بمصر نحو الديمقراطية. فقد فاز الحزب الوطني الديمقراطي بأغلبية هائلة، وخسرت جماعة الإخوان المسلمين جميع مقاعدها الثمانية والثمانين التي شغلها منذ عام ٢٠٠٥، ولم تحل محلها أي قوى معارضة. وأدت هذه الانتخابات إلى ترسخ الاقتناع لدى

المواطنين المصريين ولدى النخبة السياسية التي طالما قنعت بدورها المعارض، بأنه لا أمل للإصلاح في ظل النظام القائم، بل بدا ظاهراً أن النظام يتأهب لتنفيذ مخطط التوريث في الانتخابات الرئاسية التي كان مخططاً لها في أواخر عام ٢٠١١، فقد ضمن النظام برلماناً مستأنساً وأفرغه من أي معارضة حقيقية يمكن أن تؤلب الرأي العام على النظام ويمكن أن تتصدى لمشروع التوريث.

كما انطوى أسلوب الحزب الوطني في إدارة هذه الانتخابات على قدر كبير من السذاجة السياسية.. فقد خرق الحزب الاتفاق الضمني الحاكم للمعادلة السياسية في البلاد، والتي تحدثنا عنها في بداية هذا الفصل. فقد أقصت الانتخابات جميع القوى والتيارات من المشهد السياسي، وقضت على أي مصلحة لهم في بقاء النظام، وبعثت برسالة مفادها أن النظام لم يعد بحاجة لشركاء على المسرح السياسي - حتى ولو كانوا شركاء صغاراً ومحدودي الفاعلية. وقد أدى ذلك إلى تبخر ما كان باقياً من شرعية محدودة للنظام في أعين المصريين، وحولت جميع اللاعبين السياسيين إلى أعداء للنظام، ودفعتهم كلهم لمباركة الثورة والانضمام إليها.

وإلى حد ما، تُذكرنا تصرفات الحزب الوطني الديمقراطي خلال انتخابات مجلس الشعب الأخيرة بقرارات سبتمبر ١٩٨١ الشهيرة للرئيس الراحل السادات، والتي قام بموجبها باعتقال كثير من رموز السياسة من كافة التيارات السياسية والأيدولوجية بل وحتى الدينية، وهو ما كان بمثابة حرق للجسور القائمة آنذاك بين النظام وهذه القوى، وحول المجتمع بأسره بعناصره وتكتلاته وأطيافه المختلفة إلى أعداء للرئيس، فلم تمض أيام إلا واغتيل في حادث المنصة. وبنفس المنطق، أحرقت انتخابات ٢٠١٠ كافة الجسور بين النظام والقوى السياسية الأخرى، وأدى تعالي الحزب وقياداته - التي استهزأت في افتتاح الدورة البرلمانية من السياسيين الذين أنشئوا «البرلمان الموازي» - إلى تحويل القطاع الغالب من المجتمع بكافة قواه وتياراته إلى أعداء للنظام. وبالفعل لم تمض سوى أسابيع وقامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

وجاءت القشة التي قصمت ظهر النظام، وهي ثورة تونس. والأثر الرئيس الذي أحدثته ثورة الشعب التونسي على نظام رئيسهم السابق زين الدين بن علي مُثّل في اكتشاف المصريين أن الإطاحة بالنظام ليست بعيدة المنال، وترسخ الاقتناع لدى العديد ممن قادوا الثورة بأنه إذا كان الشعب التونسي الشقيق قد أزاح رئيسًا مكث في الحكم لثلاث وعشرين سنة، فإنه يمكن للمصريين أن يفعلوا الشيء نفسه مع رئيس حكمهم لثلاثين عامًا. وبالتالي لاقت الدعوة التي أطلقت على مواقع التواصل الاجتماعي الإلكترونية قبولًا وتجاوبًا هائلًا، كما انضم الآلاف من المصريين بمختلف طوائفهم وخلفياتهم السياسية والاجتماعية إلى المظاهرات المنادية بالتغيير فور خروجها من مناطق وأحياء مختلفة في مدن بطول مصر وعرضها.. فقد انكسر حاجز الخوف وانهارت هيبة عصا الأمن الغليظة، وأطلق العنان لحلم المصريين بالخلاص من نظام سلب قطاعا كبيرا منهم آدميتهم وكرامتهم وحریتهم.

(ح) ختام الفصل التمهيدي : إسدال ستار الجمهورية الأولى

لقد كان يوم الحادي عشر من فبراير لعام ٢٠١١ موعدًا لإسدال الستار على الجمهورية المصرية الأولى التي تأسست يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢. فقد خرجت جموع الشعب المصري للمطالبة بإسقاط نظام لم يتأسس بتولي الرئيس السابق حسني مبارك الحكم يوم ١٥ أكتوبر ١٩٨١، وإنما نظام تمتد جذوره لما أبعد من ذلك. فلم تكن إستراتيجية تجريف السياسية واستئثار الحاكم بالسلطة من صنائع مبارك ونظامه، بل كانت أسلوبًا انتهجته من سبقوه في حكم مصر. ولم يكن تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية بأمر استحدثه مبارك، وإنما هي ظاهرة ورثها ممن رأسوا البلد قبله. ولم تكن الممارسات القمعية والحلول الأمنية للمشكلات السياسية والاجتماعية أسلوبًا تفرد به النظام السابق، وإنما اشترك فيه مع من سبقوه. فكما أوضحنا على مدار هذا الفصل، فإنه إذا كانت تكتيكات النظام ولغته وخطابه السياسيان قد تغيرا نسبيًا، فإن ذلك لا يعني أن إستراتيجيته في التعامل مع المشهد السياسي الداخلي قد تبدلت.

ومع استمرار تهميش المصريين وإقصائهم من إدارة شئون بلدهم، بدأت شرعية النظام في الاهتزاز. فإذا كان نظام الرئيس الراحل عبد الناصر قد أسس شرعيته على ثورة يوليو وما تبعها من معارك لتصفية الاستعمار ومواجهة العدو الإسرائيلي ومساع صديقة لبناء مجتمع اشتراكي تسود فيه العدالة الاجتماعية، وإذا كان الرئيس الراحل السادات قد أقام شرعيته على أساس تحرير الأرض بالحرب وبالسلام والتحول التدريجي للديمقراطية، فإن نظام مبارك لم تكن لديه أي من هذه الوسائل لترسيخ وتعميق شرعيته السياسية. فبعد أن أنهت إسرائيل انسحابها من سيناء يوم ٢٥ إبريل ١٩٨٢ لم يعد أمام الدولة المصرية تحد خارجي يطغى على أولياتها الأخرى ولم تعد هناك حجج لتأخير أو تعطيل مسيرة الديمقراطية، وهو ما أخفق النظام في تحقيقه، واكتفى بالديمقراطية الصورية التي أقامها في البلاد، بل وتمادى في استهزائه بالمصريين ومضى في تمهيد الطريق للتوريث، فهبئت الظروف وأعد المناخ وفصلت الدساتير. وقد أدى هذا كله إلى تراجع شرعية النظام وتأكلها تدريجياً وساد الاقتناع باستحالة انصلاح أحوال النظام، بما جعل من الثورة السبيل الوحيد لخلق واقع جديد في البلاد.

وبقدر ما أخفق النظام في فتح الباب لتعددية سياسية تسمح بتداول السلطة سلمياً، بقدر ما فشل كذلك في بلوغ الهدف الأساسي الذي أعلن أنه سيسعى لتحقيقه، وهو الرخاء الاقتصادي. ففشلت الدولة في تحدي التنمية الشاملة، وأدى أسلوبها المعيب في التحول إلى الاقتصاد الحر إلى إفراز اعوجاج شديد في هيكل الاقتصاد القومي، وزاد الفقراء فقراً وتهميشاً، وفتح المجال للفساد بتزاوج المال والسلطة، وأقيم نظام تعليمي خرّج جيلاً من الشباب المصريين غير القادرين على المنافسة بفاعلية في الأسواق العالمية، وتحقق فشل في خلق صناعة وطنية تعمل كقاطرة للاقتصاد والمجتمع المصريين وتنقلهما إلى مصاف الدول المتقدمة. وبذلك أخذت شعبية النظام في الانكماش.. ومع ازدياد أعداد العاطلين عن العمل ارتفعت معدلات السخط على الأوضاع القائمة في البلاد، وساد الإحباط في أوساط الشباب، وشاعت

الرغبة في الهجرة بحثاً عن الحياة الكريمة، وهو ما وفر بيئة خصبة لتولد غضب الشعب الذي انفجر في ثورة ٢٥ يناير.

ثم جاءت سلسلة من الأحداث والتطورات السياسية المحلية والإقليمية المتلاحقة لتشعل فتيل الثورة وتطلق شرارتها الأولى. فشرخت حركات احتجاجية مجتمعية حاجز الخوف من النظام، وتجاوزت بنشاطها الميداني المنظومة السياسية القائمة برمتها وأظهرت عجزها عن التعبير عن المواطن المصري وآلامه وطموحاته، وأسقطت المعادلة التي نظمت نمط الحركة على المسرح السياسي على مدار العقود الثلاثة الماضية. وعاد الدكتور البرادعي ليحرك المياه الراكدة وليوفر رمزاً وبديلاً للقيادة القائمة، وليصبح نقطة ارتكاز يمكن أن تتوحد حولها قوى المعارضة السياسية المؤسسية والمجتمعية. وأخيراً جاء الزلزال التونسي الذي أقع المصريين بإمكانية إزاحة رئيس وإسقاط نظام.

وختاماً، فإننا نرى أن الثورة التي عاشتها مصر وانبهر بها العالم على مدار ١٨ يوماً كانت في حقيقتها حلاً وفضلاً لنزاع على ملكية مقدرات الوطن. فقد استعاد الشعب بنضاله الثوري وبدماء شهدائه الأبرار ملكيته لبلده وانتزع حقه في إدارتها وفي تقرير مصيره بنفسه دون وصاية من أحد. لقد هب الشعب وثار وأسقط النظام ومعه الجمهورية المصرية الأولى وقرر أن يخلق واقعاً جديداً وأن يصنع مستقبله بيده وأن يشيد الجمهورية المصرية الثانية على أسس من الحرية والكرامة والعدل والمساواة.

الفصل الثاني

ركائز الجمهورية الثانية

توطئة

يكشف المطالع للتاريخ الإنساني أن نتائج الثورات لا تقتصر على إزاحة رئيس أو حاكم عن سدة الحكم، ولا تتوقف عند إسقاط نظام استبد بالعباد وأفسد في البلاد، وإنما تمتد آثارها إلى فتح المجال لصنع مستقبل جديد أكثر إشراقاً وأكثر تعبيراً عن آمال وطموحات الشعب الثائر بشكل لم يكن متاحاً أو ممكناً قبل قيام الثورة. لذا، فإن أهم إنجازات ثورة الأمة المصرية التي اندلعت شرارتها يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ تكمن فيما قدمته للمصريين من فرصة لإطلاق العنان لخيالهم ليحلّموا بغد أفضل يشاركون في صناعته وصياغته، وتضان فيه حقوقهم، وينعمون فيه بالعيش الكريم. أي أن الثورة الشعبية منحت المجتمع المصري فرصة لتجاوز الحكمة القائلة بأن «السياسة فن الممكن»، ذلك لأنه أصبح في مقدور المصريين أن يتخيلوا ويحلّموا - بل ويصنعوا - ما لم يكن ممكناً أو متصوراً قبل قيام الثورة، وهو إحداث تغييرات جذرية وعميقة في أوجه متعددة من حياتهم، بما يعالج كثيراً من مظاهر الأوجاع والعلل التي كان المجتمع يئن منها.^(١)

(١) نتفق في هذا مع المفكر والمؤرخ الفلسطيني الكبير رشيد الخالدي، الذي تحدث عن ربيع الثورات العربية قائلاً: «قبل كل شيء، هذه لحظة فرص جديدة في العالم العربي، وفي الشرق الأوسط برمه. لم نشهد لحظة كهذه منذ زمن بعيد. فجأة، العقبات التي بدت في وقت مضى لا تقهر، تصبح قابلة للتدليل. والأنظمة الاستبدادية الراسخة في العالم العربي على مدار جيلين كاملين تبدو فجأة قابلة للعطب». انظر: رشيد الخالدي، الثورتان المصرية والتونسية، مجلة الكرمل الجديد، العدد ١، صيف ٢٠١١.

ومن هنا، فإنه يتوجب علينا كمصريين أن نسبح في آفاق الخيال لنحلم بمصر التي تتمناها والمجتمع الذي نصبو إليه، وأن نتفكر وتداول حول شكل وملامح الدولة الجديدة التي نأمل أن تبني في مصر على أنقاض نظام أهدر كرامة المصريين، وانتقص من حريتهم، وأفقدهم كثيرا من عزتهم وكبريائهم. لذا، يأتي هذا الفصل كمحاولة منا لنطرح رؤية طويلة الأمد لما نطمح أن تكون عليه الجمهورية الثانية في مصر، ولتحديد الركائز والدعائم التي نرى ضرورة وضعها وإقامتها لكي تشيّد هذه الجمهورية الثانية على أسس متينة وراسخة.

ومقصدنا من هذا الفصل هو سد ما نرى أنه أحد مواطن النقص في النقاش العام الذي شهدته مصر في الأسابيع والشهور التالية على سقوط نظام الحكم، ألا وهو الغياب النسبي للحديث حول الرؤية والنظرة بعيدتي الأمد والمتكاملتين لشكل وطبيعة الجمهورية الثانية في مصر، في مقابل التركيز والاهتمام الكبيرين بالخطوات والإجراءات اللازم اتخاذها في الفترة الانتقالية. فقد قدم كثيرون من أقطاب النخبة المثقفة في مصر بمختلف توجهاتهم الفكرية، ومشاربهم الأيديولوجية، وميولهم السياسية، رؤاهم وأفكارهم حول الفترة الانتقالية التي بدأت بسقوط النظام وتولي القوات المسلحة مقاليد الحكم في البلاد. وهو ما تجلّى في العديد من النقاشات والحوارات التي شهدتها مصر منذ ١١ فبراير ٢٠١١ حول عدة قضايا مرتبطة بالفترة الانتقالية وكيفية إدارتها، كالحديث عن وضعية دستور ١٩٧١ وعما إذا كان قد سقط بفعل الثورة، والجدل حول التعديلات الدستورية التي استفتي الشعب المصري بشأنها يوم ١٩ مارس ٢٠١١، وما لحقها من إعلانات دستورية أصلية ومكملة، والآراء التي طعنت في شرعية وسلامة هذا الاستفتاء ومدى ضرورة الالتزام بنتائجه، والاستقطاب الذي وقع بين من يفضلون كتابة الدستور الجديد أولاً ومن يدعون لإجراء الانتخابات النيابية أولاً، والمبادرات التي أطلقتها بعض التيارات السياسية والشخصيات البارزة للتوافق على مبادئ اصطلاح على تسميتها «فوق دستورية» لتحكم ملامح الدستور الجديد، والتركيز الكبير الذي حظيت به المحاكمات

والملاحظات القضائية لرموز النظام السابق وعلى رأسهم الرئيس السابق وأسرتة، والدعوات لتطهير بعض أجهزة الدولة ممن شاركوا في إفساد الحياة العامة في مصر أو من ارتكبوا جرائم بحق المصريين، والمهاترات السياسية والقضائية التي صاحبت الانتخابات التشريعية والرئاسية.

ومن جانبنا، نرى أن الاهتمام الذي أولاه المجتمع المصري بهذه الموضوعات والملفات هو أمر طبيعي ومتوقع، بل مطلوب ومفيد، في أعقاب ثورة شعبية أسقطت نظام الحكم وأنهت عمر الجمهورية الأولى في مصر.. كما أننا نتفق مع كثير مما جاءت به هذه الأطروحات والاجتهادات من أفكار ومقترحات ترتبط بخطوات يتوجب اتخاذها لتحقيق أهداف الثورة.. لكننا نلاحظ أنه في خضم هذه النقاشات والحوارات حول الفترة الانتقالية، لم يحظ المستقبل البعيد بنفس القدر من الاهتمام والتفكير من قبل النخب المثقفة، والتيارات السياسية، وجموع الشعب بطبقاته وأطيافه المختلفة. فرغم وجود بعض التصورات العامة التي صاغتها قوى سياسية حول ملامح نظام الحكم المستقبلي، ومبادرات طرحها خبراء متخصصون في مجالات متعددة لمشروعات تنموية واقتصادية واجتماعية يمكن تنفيذها في مصر، واقتراحات قدمت بشأن الإجراءات التي تهدف لمعالجة بعض أوجه الاعتلال التي أصابت الوطن في العقود الفائتة، فإننا مازلنا نرصد نقصاً في الحوار المجتمعي في مصر حول النظرة المستقبلية طويلة الأمد لما ينبغي أن تكون عليه الجمهورية الثانية، والأسس والدعائم التي يتعين وضعها وإقامتها لكي تنهض هذه الأمة وتحظى بما تستحقه من حرية ونمو ورخاء.

لذا، فإننا نطمح من خلال صفحات هذا الفصل أن نسهم، ولو بالقدر القليل، في سد هذا النقص وملء هذه الفجوة في النقاش العام عن طريق تحديد الركائز التي نرى أنها تكوّن في مجموعها أساساً سليماً لبناء جمهورية مصرية ثانية تتجنب المثالب وأوجه العوار التي عانت منها الجمهورية الأولى. وسنقوم كذلك بشرح مضمون كل من هذه الركائز، وسنوضح العلاقة التكاملية التي تربط بينها. كما سنعرّج في هذا الفصل على دور الدستور وموقعه في عملية إقامة هذه الجمهورية الجديدة، وسنوضح

العلاقة العضوية التي تربط هذه الوثيقة الأسمى في البلاد (أي الدستور) بالقوانين والتشريعات، فضلاً عن تحديد مجموعة من الأولويات السياسية والخطوات الإصلاحية التي نرى أهمية أن تتخذها السلطة المنتخبة الحاكمة للبلاد في الفترة المقبلة لتحقيق أهداف الثورة ولإطلاق مرحلة جديدة في تاريخ مصر المعاصر ينعم فيها أبناء شعبها بكامل حقوقهم وحررياتهم وكرامتهم.

(أ) تقديم: الفترة الانتقالية والمرحلة التأسيسية

قال الشيخ الجليل والعالم الكبير متولي الشعراوي: «إن الثائر الحق هو الذي يثور ليهدم الفساد، ثم يهدأ لينبي الأجداد».. وهي مقولة نراها غائرة في أعماق الحكمة والعلم، وتصف بدقة الدرب الذي ينبغي أن تمشي عليه أمة هبت وثارَت وأسقطت حكماً فاسداً. فالثورة لن تُكْمَل رسالتها ولن تُؤْتِيَ ثمارها إلا إذا انتقل المجتمع الثائر من حالة الثورة والفوران إلى حالة البناء والتشييد. ومن هنا، يمكن تقسيم الثورة إلى مرحلتين بينهما تداخل وترابط:

أولاهما تهدف لهدم الفساد وتطهير البلاد وتحرير العباد، وتشتمل على عملية إسقاط وتفكيك النظام الفاسد الذي ثار عليه الشعب، بكل ما يقتضيه ذلك من إزالة للأطر القانونية والتشريعية التي قام عليها ذلك النظام، وإبعاد لمن تورطوا في نشر الفساد بمختلف أنواعه وأنماطه، ومحاسبة للذين ارتكبوا مخالفات وجرائم بحق الشعب. أما في المرحلة الثانية، فيهدأ الشعب الثائر وتستكين فورته، ويفرغ المجتمع للصنع والإبداع، ولإيجاد واقع جديد يقوم على أسس ثابتة وراسخة، ولإنشاء المؤسسات التي تستطيع خدمة الشعب ورعايته وفق القواعد والحدود التي توافقت عليها الأمة.⁽¹⁾

(1) رأينا أن نقدم هذا التقسيم المبسط رغم أنه مختزل بعض الشيء، والذي يتفق مع مقولة الشيخ الشعراوي، لكونه متماشياً مع الاتجاه العام لكثير من الدراسات والأدبيات التي كتبت حول الثورات، والتي تناولت بالشرح والمقارنة الحركات الثورية المختلفة التي شهدتها الإنسانية على مدار التاريخ، ووصلت إلى مجموعة من النتائج والخلاصات حول طريقة تطور الثورة والاتجاهات التي تأخذها مع مرور الزمن. في هذا الإطار، يمكن مراجعة المصادر الآتية:

وإذا ما طبقنا هذا التقسيم المبسط على الحالة المصرية،^(١) فسنجد أن المرحلة الأولى من الثورة (وهي هدم الفساد) بدأت بخروج ملايين المصريين في مظاهرات حاشدة يوم ٢٥ يناير استمرت إلى أن تخلى رئيس الجمهورية السابق عن منصبه يوم ١١ فبراير ٢٠١١ وتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة مسؤولية إدارة شؤون البلاد، ودخلت مصر منذئذ فيما جرى تسميته بالـ «الفترة الانتقالية» التي امتدت إلى أن أجريت الانتخابات لاختيار رئيس الجمهورية الجديد للبلاد. وشهدت هذه الأشهر عدة خطوات لإسقاط بقايا نظام الحكم وإلقاء القبض على العديد من رموز النظام السابق في مقدمتهم رئيس الجمهورية ونجله، ورئيس الوزراء الأسبق، ورئيساً لمجلسي الشعب والشورى السابقان، وعدد من الوزراء، ومجموعة من قيادات الحزب الوطني الحاكم آنذاك، وبعض رجال الأعمال والسياسيين المقربين من السلطة الحاكمة والذين وجهت إليهم تهمة بالفساد وسوء استغلال النفوذ والتربح. كما شهدت هذه الفترة بدء تفكيك الإطار الدستوري والقانوني المنظم للحياة العامة في مصر في العهد السابق، فُعطل الدستور، ثم خضع لتعديلات محدودة، واستبدل به إعلان دستوري مكون من ٦٣ مادة، لحقه إعلان دستوري مكمل في شهر يونيو ٢٠١٢، فضلاً عن إجراء حزمة من الإصلاحات القانونية الرامية لتمكين القوى السياسية من الانخراط في العمل العام بحرية أكبر.

George Pettee, *The Process of Revolution* (1937); Michael Kimmel, *Revolution: A Sociological Interpretation* (1990); Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel* (1970); Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (1968); Ekkart Zimmermann, *Political Violence, Crises, and Revolution* (1983); John Walton, *Reluctant Rebels: Comparative studies of Revolution and Underdevelopment* (1984); Michael Taylor, *Rationality and Revolution* (1988); Neil Smelser, *Theory of Collective Behavior* (1963); George Ruse, *Revolutionary Europe 1783-1815* (1964); Lawrence Stone, *Theories of Revolution, World Politics, Vol. 18, No. 2, (Jan 1966)*; Ian Roxborough, *Theories of Revolution: The Evidence from Latin America*, 3 (2) *London School of Economics Quarterly* (1989); Mathew Shugart, *Patterns of Revolution*, 18 (2) *Theory and Society* (1989); Robert Dix, *Why Revolutions Succeed and Fail*, 16 (3) *Polity* (1984); James Davies, *Toward a Theory of Revolution*, 27 (1) *American Sociological Review* (Feb. 1962).

(١) انظر: Tarek Masoud, *The Road to (and from) Liberation Square*, 22(3) *Journal of Democracy* (2011).

أما المرحلة الثانية من الثورة المصرية، والتي كُتبت هذه السطور ونحن على مشارفها، فهي المرحلة التأسيسية التي يفترض أن تركز الأمة خلالها على وضع أسس ودعائم الجمهورية الثانية التي يتوجب أن تمكّن المجتمع (بكل أطرافه ومكوناته) من تحقيق أهداف ثورته عن طريق مجموعة من الإجراءات والسياسات الرامية لإصلاح مختلف أوجه الخلل التي عانت منها مصر خلال العقود الأخيرة من تاريخ الجمهورية الأولى. وفي مقدمة هذه الإجراءات إعادة هيكلة المؤسسات الدستورية بشكل يعبر بحق عن إرادة الشعب المصري وقيم الحياة الديمقراطية السليمة، ومنح المصريين الحق في المشاركة في الحياة السياسية على أساس من الحرية والمساواة وعدم التمييز، والشروع في عملية إصلاحية شاملة تطول مختلف قطاعات الدولة بهدف الارتقاء بالخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين وفي مقدمتها التعليم والصحة، وتنفيذ خطة اقتصادية وتنموية مدروسة بعناية ترمي لإحداث نقلة نوعية في مستوى معيشة المواطنين، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتصدي لظاهرة البطالة، وتشجيع الصناعة الوطنية، وتدعم البحث العلمي والابتكار لجعل مصر دولة رائدة في مجال العلوم والتكنولوجيا.

وقد أثبت التاريخ أن المراحل التأسيسية التي تتبع الفترات الانتقالية التالية على الثورات الشعبية هي الأكثر أهمية والأشد خطورة.. فالهدم والتفكيك أسهل وأيسر من البناء والتركيب، والتوصل إلى توافق مجتمعي حول شكل وطبيعة الجمهورية الثانية هو تحدٍ جسيم يتطلب أن تتحلى القوى السياسية الفاعلة بحس رفيع من الوطنية بما يمكّنها من تغليب هدف التوصل لإجماع بين أبناء وأطراف الجماعة الوطنية على مصالحها وآرائها الفردية. ويضاف إلى ذلك تحدي تحقيق نقلة نوعية في مستوى معيشة المواطنين، وإشعار المجتمع بأن الثورة ستأتي برخاء ونمو توزع ثماره بعدل على جميع أبنائه.^(١) ويخطئ من يتصور أنه سيكون بمقدور الدولة أو الحكومة

(١) نوه المؤرخ رشيد الخالدي بالصعوبات التي تواجهها الأمم في الفترات التالية على الثورات بقوله: «يبدأ المهام الأكثر صعوبة ما تزال في الانتظار. لم يكن من السهل الإطاحة بمستبد يعيش في عالم آخر، وعائلته الجشعة، سواء في مصر أو تونس، لكن بناء نظام ديمقراطي فعّال سيكون أشد صعوبة. وأشد صعوبة أيضًا ضمان

أو الحزب الحاكم في مصر التصدي بمفرده لكافة التحديات والمشكلات التي ستواجهه خلال هذه المرحلة التأسيسية من تاريخ الجمهورية المصرية الثانية، فالعبء سيكون ثقيلاً والمسئولية جسيمة. وإنما يتعين أن تتكاتف مجهودات الأمة المصرية بأسرها في جو من التوحد والتجرد، وأن تستعين الدولة ومؤسساتها بالمجتمع المدني ومنظماته لتحقيق أهداف ثورة الشعب المصري؛ فهناك كثير من الأمور التي يمكن للمجتمع المدني أن يعاون الدولة في تحقيقها، وتوجد مجالات عديدة ستحتاج المنظمات غير الحكومية لمساعدة الجهات الرسمية لإحداث أثر إيجابي فيها يلმسه ويشعر به المصريون.

ويتضح مما تقدم أن الثورة المصرية ليست مجرد موجة من الاحتجاجات الشعبية، ولا تقتصر نتائجها على إسقاط سلطة حاكمة، وإنما يتعين أن تمتد آثارها لتمس مختلف مناحي الحياة في البلاد، وأن تكون ثمرتها إعادة صياغة كثير من القواعد المنظمة لحركة المجتمع المصري، وهي أمور لن تتأتى ولن نشعر بها كمصريين بين عشية وضحاها، ولا حتى خلال السنوات الأولى من عمر الجمهورية الثانية. وإنما سيتطلب إصلاح الخلل الجسيم الذي طال العديد من أوجه الحياة في مصر عدة سنوات حتى يشهد المجتمع تغييراً ملموساً، وهو ما يفرض علينا أن نتحلى بقدر من الصبر والمثابرة حتى نعبر بمصر ومجتمعها إلى بر الأمان، وأن نتيقن أن الثورة لن تكمل رسالتها إلا بتعاون المصريين وتكاتفهم ونبذهم لخلافاتهم الضيقة، وإعلائهم للمصلحة الوطنية وتقديمها على الاختلافات والتباينات الحزبية أو الفكرية أو الطائفية.

ألا يهيمن على النظام الديمقراطي - في حال نشوء نظام كهذا - أصحاب النفوذ المستمد من ثروتهم، وهم كثير في العالم العربي، وأصحاب مصالح قوية راسخة مثل العسكر. وأخيراً، ثمة مهمة تثير الرهبة، ستقع على عاتق كل نظام ديمقراطي شعبي يسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية، والنمو الاقتصادي السريع: المطلوب توفير فرص عمل جيدة، وإسكان مقبول، وتعليم يتسم بالكفاءة، وبنية تحتية ملحة أكثر من غيرها، وفرص متساوية. هذه هي الأشياء نفسها التي فشلت الأنظمة القديمة في توفيرها، والتي تسبب غيابها في ثورة الشباب، التي تجتاح المنطقة. وكل فشل في تحقيق أحد هذه المهام الثقيلة قد يؤدي إلى احتمال عودة قوى الرجعية والقمع. كما يمكن أن يطلق اتجاهات عنيفة ومتطرفة، تزدهر في ظروف الفوضى والفلتان، شبيهة بتلك التي خلفها غزو أمريكا واحتلالها للعراق، وما صاحبه من تدمير للدولة العراقية. انظر: رشيد الخالدي، الثورتان المصرية والتونسية، مجلة الكرمل الجديد، العدد ١، صيف ٢٠١١.

ومقصدنا من حديثنا هذا هو التحذير والتنبيه من أمر قد يشكل تهديداً حقيقياً للثورة المصرية ومسارها وفرص نجاحها، وهو الخطر الممثل فيما سمته أدبيات الثورات بال Frustrated Expectations أو التوقعات والآمال المحبطة، والنتيجة عن البطء والتأخر في جني ثمار الثورة. فقد كشف التاريخ أنه عادة ما يعقب الثورات الشعبية التي تنجح في إسقاط نظام للحكم ثورة في توقعات وطموحات ومتطلبات الشعب، فالمواطنون متعطشون للعدالة المفقودة، وراغبون في التمتع بنسب الحرة المسلوقة، ومتطلعون لتحقيق الرخاء المنشود، على أن يتحقق ذلك كله في آن واحد وفي وقت وجيز. ورغم مشروعية وعدالة هذه المطالبات، فإن الخطر يكمن في أن يتسلل إلى الشعب - وبخاصة طبقاته الأكثر تهميشاً اقتصادياً واجتماعياً - شعور بالتأخر أو التباطؤ في تلبية هذه الأمور، بما قد يولد ردة فعل عكسية وغاضبة ستكون عواقبها وخيمة، وقد تمهد إما لفوضى عارمة تأتي على الأخضر واليابس أو تودي بمصر إلى فترة جديدة يسود فيها الاستبداد - وصوره كثيرة وأشكاله متعددة - في البلاد.

(ب) تقسيم الركائز الثلاث للجمهورية الثانية: الديمقراطية وسيادة القانون

وحقوق الإنسان

نستعرض في هذا الفصل الركائز الثلاث للجمهورية المصرية الثانية، كما سنعرض ماهية ومضمون ونطاق كل منها، في ثلاثة مباحث، على أن نستتبع ذلك بمبحثين - رابع وخامس - يخصصان للحديث عن العلاقة التكاملية التي تربط بين هذه الركائز الثلاث، وتمثل، كما يبين من عنوان هذا الفصل في الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، ويحاولان إلقاء الضوء على تعريف الدستور في النظم القانونية وبيان مقاصده ودوره في الهرم التشريعي للبلاد.

على الرغم من وجود جذور فلسفية وأصول فكرية عميقة لنظرية إقامة المجتمعات الحديثة على أساس هذا المثلث، أي الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان،

فإن الاتحاد الأوروبي يعد هو الكيان السياسي الأبرز على المستوى العالمي الذي أخذ صراحة في تاريخنا المعاصر بهذا النموذج لإعادة بناء المجتمعات الخارجة من النزاعات المسلحة أو لبناء الدول الخارجة من حكم استبدادي على أسس تسود وتعلو فيها قيم العدالة والكرامة الإنسانية. ويتجسد ذلك في اتفاقية الاتحاد الأوروبي، التي تحدد شكل ومهام الاتحاد والمبادئ القائمة عليها، حيث تنص الاتفاقية في مادتها السادسة على ما يلي: «يتأسس الاتحاد على مبادئ الحرية، والديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وسيادة القانون، وهي مبادئ مشتركة بين الدول المنضمة للاتحاد».

ولا يقتصر تطبيق هذا النموذج على الدول الأوروبية أو الغربية فحسب، فقد أخذت به دول عديدة ذات خلفيات حضارية مختلفة ومستويات تنمية متباينة. كما أيقن كثير من المجتمعات التي عانت لفترات طويلة من الحكم الديكتاتوري أو الشمولي بمختلف أشكاله وأنماطه أن بناء مستقبل أفضل لشعوبها لن يتأتى إلا بتأسيس دولة تقوم على هذه الدعائم الثلاث. ومن أبرز تلك الأمثلة جنوب إفريقيا من قارتنا السمراء، والأرجنتين والبرازيل وشيلي في أمريكا اللاتينية، وإندونيسيا والفلبين في آسيا، وهو ما يثبت أن هذا المثلث المكون من الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، ليس قالبًا جامدًا، بل إطارًا عامًا وفضفاضًا يحتوي على مجموعة من المبادئ العامة والعريضة التي يمكن أن تطبقها المجتمعات المختلفة بطرق وأشكال متعددة بما يتناسب مع إرثها الثقافي وواقعها السياسي.

ومن جانبنا، فإننا نرى أن هذه الأضلاع الثلاثة لهذا المثلث - الذي سنتناوله تفصيلاً فيما يلي - يشكل أساساً متيناً وأرضية صلبة لبناء جمهورية مصرية ثانية يتمكن المجتمع المصري في ظلها من معالجة أوجه الاعوجاج والاعتلال التي عانت منها الأمة على مدار العقود الأخيرة من تاريخها، ويتيح للشعب المصري أن يمارس الديمقراطية السليمة، وأن يحمي سيادة القانون ويضمن لإعلاء كلمة العدالة، وأن يتحقق من احترام حقوق البشر وصون حرياتهم الأساسية.

(ج) المبحث الأول: الديمقراطية: (١)

١ - تعريف الديمقراطية: (٢)

اختلفت التعريفات الفقهية والفلسفية للديمقراطية باختلاف المرجعيات الأيديولوجية والمشارب الفكرية، كما تباينت الآراء حول العناصر اللازمة والضرورية لبناء نظام حكم ديمقراطي بقدر تباين الأصول الثقافية والدينية والحضارية للبشر،^(٣) بل وتعددت آراء المفكرين والسياسيين المتممين لذات الأمة حول تعريف

(١) استعنا بالأساس في هذا القسم بالدراسة التالية التي أعدها الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني:

M. Cherif Bassiouni, *Toward a Universal Declaration on the Basic Principles of Democracy: From Principles to Realization in Democracy: Its Principles and Achievement* (Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998).

(٢) تأتي كلمة «الديمقراطية» من عبارة *demokratia* اليونانية، والتي تنقسم إلى جزأين، أولهما «*demos*» ويعني الشعب، وثانيهما «*kratos*» وتعني السلطة، بما يعني أن الديمقراطية ككلمة تعني أن تكون السلطة في يد الشعب. حول الديمقراطية في الحضارة الإغريقية القديمة، انظر:

Raphael Sealy, *A History of the Greek City States* (1976); Raphael Sealy, *The Origin of Demokratia*, 6 *California Studies in Classical Antiquity* (1973).

(٣) تعد آليات وأدوات إدارة المجتمعات من أهم الأمور التي استحوذت على اهتمام وتركيز المفكرين والفلاسفة على مر العصور، بداية بالفلاسفة الإغريق، الذين وضعوا أسس العديد من النظريات التي مازالت موجودة إلى يومنا هذا، وانتهاءً بالمفكرين المعاصرين. ويمكن، في هذا الإطار، الإطلاع على المراجع الآتية لكبار المفكرين من عصور مختلفة والذين تعرضوا لمسألة أشكال الحكم والديمقراطية:

Plato, *The Republic* (Penguin Books, 1970); Aristotle, *Politics* (Stephen Everson ed., Cambridge University Press 1977); Thomas Hobbes, *The Leviathan* (A.R. Weller ed. Cambridge University Press 1904); John Locke, *Two Treatise of Government* (Charles Sherman ed., Appelton-Century Co. 1965); John Stuart Mill, *On Liberty* (R.B. McCallum ed., 1946); Thomas Paine, *The Rights of Man* (1792); Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (Literary Classics of the United States 2004); Montesquieu, *The Spirit of the Laws* (David Wallace ed., University of California Press 1977); Jean-Jacques Rousseau, *The Social CONTRACT* (COSIMO INC., 2008).

كما يمكن مراجعة الأعمال الآتية والتي تقدم عرضاً لأعمال أهم الفلاسفة والمفكرين في مجال السياسة العامة ونظم الحكم:

William Ebenstein and Alan Ebenstein, *Great Political Thinkers: Plato to Present* (2000); Ernest Barker, *The Political Thought of Plato and Aristotle* (1959); Jan-Erik Lane and Svante Ersson, *Democracy: A Comparative Approach* (2003); John Dryzek, Bonnie Honig and Anne Phillips, *The Oxford Handbook of Political Theory* (2006); B. A. Haddock, *A History of Political Thought 1789-Present* (2005); George Klosko, *History of Political Theory: Modern Political Theory* (1995).

الديمقراطية والآليات الكفيلة بإشراك الشعب في إدارة شؤون المجتمع.^(١) بيد أن هذا التعدد والتنوع في الآراء والأفكار لا ينفي وجود توافق عام بين الفلاسفة والمفكرين حول ماهية الديمقراطية وأهم ملامحها.. فالديمقراطية في مكوناتها وأساسها ما هي إلا نظرية حول العلاقة بين الحاكم والمحكوم وكيفية منح الشرعية للأول ليدبر شؤون الثاني، ونموذج لآليات استعمال السلطة، ونقلها، وتداولها، ومحاسبة من يمارس مسؤولياتها. ومن هنا، يمكن أن نحدد أهم عناصر الديمقراطية والتي تميزها عن غيرها من نظم الحكم، كالشمولية والشيوعية والديكتاتورية والثيوقراطية. وفي مقدمة هذه العناصر: المشاركة الشعبية في إدارة شؤون البلاد. ففي النظم الشمولية والديكتاتورية - ككوريا الشمالية مثلاً - يُغيب الشعب والمجتمع عن العملية السياسية، وتُسير شؤون البلاد وفق الرؤية التي تضعها السلطة الحاكمة منفردة، وتُحدد أولويات العمل العام والأهداف التي ينبغي للدولة أن تسعى لتحقيقها من دون مشاركة تذكر من الشعب. وفي المقابل، يكون للشعب في النظم الديمقراطية - كما هو الحال في بريطانيا أو الولايات المتحدة أو الهند - دور وأثر كبيران في تحديد الدرب الذي ستسير عليه البلاد، حيث يشارك الشعب في رسم السياسة العامة، ويؤثر في قرارات السلطة الحاكمة، ويحاسبها إذا أخفقت في تلبية متطلباته.

(١) مثال ذلك الاختلافات المعروفة بين الآباء المؤسسين للولايات المتحدة ورؤاهم المتباينة حول الطريقة المثلى لإدارة الديمقراطية في هذه الدولة الوليدة التي نالت استقلالها عن المملكة المتحدة في الرابع من يوليو من عام ١٧٧٦، وهي الخلافات التي امتدت إلى العديد من الموضوعات الفلسفية حول الديمقراطية ومضمونها، وطالت الكثير من الجوانب الإجرائية والتنفيذية للديمقراطية. فعلى سبيل المثال، تبنى ثالث رؤساء الولايات المتحدة توماس جيفرسون الرأي القائل بأن الديمقراطية الحقيقية هي التي تمنح المواطن أكبر هامش من الحرية للمشاركة في الحياة العامة، بما ينطوي ذلك على تقليص لصلاحيات الحكومة المركزية الفدرالية لصالح تعضيد صلاحيات الولايات وسلطات الحكم المحلي. وفي المقابل، طالب ألكسندر هاميلتون، وهو من أبرز رموز السياسة الأمريكية في نهاية القرن الثامن عشر، بتوسيع صلاحيات الحكومة الفدرالية على حساب صلاحيات الولايات، وفسر الدستور الأمريكي بشكل يمنح السلطة التنفيذية المزيد من الصلاحيات على حساب الكونغرس، وهو السلطة التشريعية، وذلك لأنه كان يرى أن الديمقراطية تتطلب ممارسة السلطة المركزية لسلطات واسعة تمكنها من توفير الخدمات للمواطنين. انظر في هذا الشأن:

Bridget Hayes, *American Democracy: Its History and Problems* (1921); Harvey Flaumenhaft, *The Effective Republic: Administration and Constitution in the Thought of Alexander Hamilton* (1992); Christopher Hitchens, *Thomas Jefferson: Author of America* (2009); John Severance, *Thomas Jefferson: Architect of Democracy* (1998); Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers* (Hayes Barton Press 1997).

أما العنصر الثاني الذي يميز النظم الديمقراطية عن غيرها فيمثل في مصدر شرعية الحكم. ففي الدول الديمقراطية يكون الشعب هو مصدر هذه الشرعية، بحيث يتولى من هم في الحكم مسئولية إدارة شؤون البلاد بناء على تفويض منحتهم إياه الأمة، وهو ما يضيفي المشروعية على قراراتهم بوصفها معبرة عن إرادة الشعب. وتجسّد هذا العنصر في العديد من الوثائق الدستورية الحديثة بقولها إن السيادة للشعب وإنه مصدر السلطات. ونقيض ذلك هو أن تأتي شرعية من هم في الحكم من مصدر غير الموافقة والمباركة الشعبية، ومثال ذلك ما يعرف بالنظم الشيوعية، أي نظم الحكم الدينية، والتي تتأسس شرعية الحاكم فيها إما على أنها معبرة عن إرادة إلهية وإما على أساس الادعاء بتطبيق الإرادة الإلهية، وتمارس السلطة صلاحياتها انطلاقاً من كونها ممثلة لإرادة مقدسة.

وبناء على ما تقدم، يمكننا أن نخلص إلى أن النظم الديمقراطية تقوم على اختيار الشعب لحاكمه، ومنحه تفويضاً بإدارة شؤون المجتمع، وموافقة الأمة على الخطة والرؤية التي ي طرحها من هم في السلطة لتنفيذها، ومنحهم الشرعية للقيام بالإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه الرؤية، على أن يقترن ذلك بحق الشعب في محاسبة الحكام، وتغييرهم إذا لم يرض عنهم وعن أدائهم. ورغم إجماع المفكرين على هذه الملامح العامة للديمقراطية، فإنهم يتبنون آراء مختلفة حول الآليات والأدوات اللازمة لإقامة نظام الحكم الديمقراطي، والمؤسسات التي ينبغي إقامتها لتمكين الشعب من ممارسة دوره في الحياة الديمقراطية. فيركز البعض على الجانب الإجرائي للديمقراطية، ويعتبرون نظام الحكم ديمقراطياً إذا وجدت الآليات لاختيار الشعب لحكامه ولمحاسبتهم ولتغييرهم، وأهمها الانتخابات الدورية الحرة النزيهة. وفي المقابل، يشدد آخرون على أهمية الجانب الموضوعي للديمقراطية، ويشترطون لوصف دولة بأنها ديمقراطية أن تحترم فيها الحقوق الأساسية للبشر، وتضمن فيها الحريات العامة، ويسود فيها القانون والعدالة والمساواة. أما طائفة ثالثة من المفكرين، فيهتمون بالجانب الاقتصادي من الديمقراطية، ويرون أن المجتمع الديمقراطي الحق هو الذي تسود فيه العدالة الاجتماعية، وأن المساواة في الانخراط

في العمل العام والنشاط السياسي ستكون مفرغة من مضمونها إن لم تقترن بالتمكين الاقتصادي للشعب وتوزيع الثروات بعدل بين أبناء الأمة الواحدة.

ومن جانبنا، فإننا نتفق مع الرؤى سابقة الذكر، وإن كنا نرى أنه ينبغي دمجها لتكوين نظرة أكثر شمولية للديمقراطية تعبر بدقة عن جميع جوانبها وعناصرها. فالأوجه الإجرائية والموضوعية والاقتصادية للديمقراطية يربط بينها علاقة عضوية وتكاملية، بحيث يكمل كل منها الآخر ويعضده، ويفقد كل منها فاعليته ويتبدد أثره إذا غاب الآخر. فالنظم الديمقراطية تشتمل على جوانب إجرائية تهدف لتمكين الشعب من المشاركة بفاعلية في العمل السياسي، وتقييم القنوات التي يمكن للمجتمع أن يعبر من خلالها عن آرائه وتطلعاته، وتؤسس الأدوات لقيام المواطنين بمحاسبة الحكام إن أخطئوا ومكافأهم إن أحسنوا. ولكن، وجود هذه الجوانب الإجرائية لا يضمن بحال من الأحوال، إقامة الحياة الديمقراطية السليمة، فكم من دولة تقام فيها انتخابات دورية وتتصارع فيها تيارات سياسية وتوجد فيها مؤسسات دستورية، إلا أنها تفتقد للديمقراطية الحقيقية. ومثال ذلك الجمهورية الإسلامية في إيران. فرغم إجراء انتخابات دورية تنسم عادة بالشفافية والمصداقية، وتفرض سلطة تشريعية تحتوي على تيارات سياسية متعددة، فإنه لا يمكن اعتبار النموذج الإيراني ديمقراطياً لافتقاره للعديد من الضمانات والعناصر الموضوعية اللازمة لإقامة النظام الديمقراطي المتكامل، وفي مقدمتها احترام و صون الحقوق والحريات الأساسية.. ففي نهاية المطاف تم بناء النظام السياسي الإيراني بشكل يجعل جميع أطراف اللعبة السياسية ممن يؤمنون بنظام ولاية الفقيه ويحتم إفراز قيادة سياسية تباركها وترضى عنها القيادة الدينية التي تعتبر هي الحاكم الفعلي للبلاد وسلطتها العليا. وفي المقابل، لن تكتمل الحياة الديمقراطية إذا اقتصر في مضمونها على الجوانب السياسية، فيتعين أن تمتد إلى المجال الاقتصادي والاجتماعي حتى تتمكن جميع طوائف الشعب وطبقاته من المشاركة بفاعلية في العمل العام. فبدون هذه الضمانات ستتحول الديمقراطية ومؤسساتها إلى أداة في يد الأغنياء لقهر الفقراء ووسيلة يستخدمها الأقوياء والنخب للانفراد بالسلطة والحكم وتوظيفهما للإبقاء على امتيازاتهم وموقعهم في المجتمع.

إذن، فالخلاصة أنه للديمقراطية أساس لا خلاف عليه يمثل في مشاركة الأمة في تسيير شئونها، وكون الشعب هو من يمنح الشرعية للسلطة الحاكمة لممارسة مهامها. أما ما يتعدى ذلك من عناصر وملامح للحكم الديمقراطي فتختلف من أمة لأخرى ومن بلد لآخر، إلا أنه يتعين أن تتوافر هذه المكونات الإجرائية والموضوعية والاقتصادية للديمقراطية جنباً إلى جنب حتى تستقيم الحياة وتحقق مقاصد الحكم الديمقراطي.

٢- حول الجانب الموضوعي للديمقراطية^(١)

لماذا البداية بالجانب الموضوعي؟ فضّلنا أن نبدأ بالحديث عن الجانب الموضوعي للديمقراطية لعدة أسباب، أولها أن التركيز المفرط والمبالغ فيه على إجراءات العملية السياسية في النظم الديمقراطية قد يؤدي إلى إفراغ الديمقراطية من مضمونها. فالهدف من الديمقراطية ليس مجرد إجراء انتخابات دورية، ولا الفصل بين السلطات، ولا محاسبة السلطة الحاكمة. فرغم أهمية كل هذه الممارسات السياسية، والتي سنعرج عليها ونحدث عنها لاحقاً، فإن المقصد الحقيقي من الديمقراطية يظل منح الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها، وتمكينها من إدارة شئونها بحرية. وثانيها أن الاهتمام الزائد بالأوجه الإجرائية للديمقراطية يعد بمثابة تقديم وتفضيل للوسيلة على الغاية، فالأحرى بنا أن نتعرف على غايات الديمقراطية ومقاصدها قبل الحديث عن وسائلها وأدواتها. أما ثالثها، وهو الأهم، فإن المبادئ والقيم التي تشكل الجانب الموضوعي للديمقراطية تُعدّ أداة لتقييم المؤسسات والسياسات الضرورية لإقامة الأنظمة الديمقراطية، وتحديد ما إذا كانت تعمل بكفاءة وفاعلية، والتعرف على أوجه القصور التي قد تشوب عملها. أي أنه يتعين علينا أن نستخدم هذه القيم والمبادئ والمقاصد معياراً نقيس عليه مدى اتساق المؤسسات والسياسات القائمة في المجتمع مع القيم والمثل الديمقراطية.

(١) استعنا في إعداد هذا الجزء بالدراسة الآتية:

David Beetham, Democracy: Key Principles, Institutions, and Problems in Democracy: Its Principles and Achievement (Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998).

٣- الديمقراطية بورصة للأفكار

يمثل تحديد دور المواطن في المجتمع نقطة الانطلاق في تعريف الجانب الموضوعي للديمقراطية. ففي الأنظمة الديمقراطية يتعدى دور المواطن حدود كونه شخصاً يتمتع بمجموعة من الحقوق والحريات ومكلفاً بحزمة من الواجبات والمسئوليات، ويتحول إلى مشارك أصيل في عملية جماعية لإدارة شؤون المجتمع ولتحديد وجهته وتسيير حياته. ومن هنا، تتكشف لنا اثنتان من أهم القيم التي تكوّن الجانب الموضوعي للديمقراطية، أولاهما أنه للشعب حق أصيل لا يمكن المساس به في المشاركة في عملية إدارة البلاد، والتأثير بشكل ملموس في الحياة العامة والعملية السياسية. أما ثانية هذه القيم، فهي أن جميع أبناء الشعب يتمتعون بحق المساهمة في إدارة شؤون المجتمع على قدم المساواة ومن دون تمييز لأي سبب كان، ذلك لأنه ستتتفي صفة الديمقراطية عن أي نظام للحكم تدعي فيه طائفة بعينها احتكار الحقيقة والحكمة.

ومن هنا، تتحول المجتمعات الديمقراطية إلى ما يمكن وصفه بأنها «بورصة للأفكار»^(١) يتاح فيها للجميع - على أسس من المساواة وعدم التمييز - طرح رؤيته وتصوره للطريقة المثلى لتسيير المجتمع وتلبية متطلبات الشعب وتحقيق آماله، على أن يترك للأمة في نهاية المطاف حق تفضيل التصور والنموذج الذي تراه الأكثر مناسبة وملاءمة لها. وكما هو الحال في كل البورصات التي ترتفع فيها أسعار الأسهم ثم تعود وتنخفض، يحق للشعب في لحظة معينة أن يضع ثقته في رؤية ما، وأن يفوض أصحابها في إدارة شؤون البلاد، على أن يعود الشعب إذا أحس بعدم الرضا تجاه أداء من هم في السلطة ويسحب ثقته منهم، وينهي التفويض الممنوح لهم لتولي مسئوليات الحكم.

٤- الحقوق والحريات اللازمة للديمقراطية

يشترط أن تتوافر مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية لكي يضمن الشعب

(١) تعد فكرة إطلاق حرية طرح الأفكار وتداولها في المجتمع من المفاهيم التي طرحها المفكر جون ستيوارت ميل في مؤلفه المهم حول الحرية الصادر في عام ١٨٥٧. انظر: John Stuart Mill, On Liberty (1857).

حسن إدارة وسير العملية الديمقراطية التي شبهناها ببورصة للأفكار، وهو ما يكشف عن العلاقة التكاملية التي تربط بين الديمقراطية كنظام للحكم وحقوق الإنسان كمجموعة من القيم والمبادئ التي تنظم العلاقة بين المواطنين والسلطة الحاكمة وبين المواطنين وبعضهم البعض. كما توفر حقوق الإنسان إطاراً من المبادئ الحاكمة للعملية الديمقراطية لضمان عدم انحرافها عن مسارها، وللتصدي لمحاولة أي طرف سياسي الافتئات على حق الشعب في تغيير حاكمه ومحاسبته. وفي مقدمة هذه الحقوق والحريات حقاً الرأي والتعبير اللذان يشكلان حجر الزاوية في أي مجتمع ديمقراطي، وحق المواطنين في إنشاء تكتلات وجمعيات للدفاع عن مصالحهم وللضغط على السلطة الحاكمة لتلبية مطالبهم، وحق تكوين الأحزاب السياسية التي تتيح للمواطنين الانخراط في العمل السياسي، وحق التجمع والاجتماع لتمكين الأشخاص من التداول والتناقش في الشأن العام. وبجانب هذه الحقوق السياسية، يأتي حق مدني لا غنى عنه وسبق أن أشرنا إليه، وهو حظر التمييز بين أبناء الأمة الواحدة، ومعاملتهم جميعهم على قدم المساواة.

ثم تأتي طائفة أخرى من الحقوق اللصيقة بآدمية البشر، والتي لا يمكن أن يقوم مجتمع ديمقراطي بدونها، وهي الحقوق المرتبطة بأرزاق المواطنين ومستويات معيشتهم. فرغم تركيز أغلب المفكرين على الحقوق السياسية والمدنية كمقومات للديمقراطية، فإنه لا يمكن أن يشارك المواطنون بحرية وفاعلية في تسيير شئون مجتمعهم من دون أن يتمتعوا بمستوى ملائم من المعيشة يوفر لهم الحد الأدنى من الكرامة الإنسانية. ذلك لأن منح المواطنين حق المشاركة في الحياة السياسية سيظل حبراً على ورق ومفرغاً من مضمونه إذا لم يقترن بتمكين هؤلاء المواطنين اقتصادياً، وستظل حرية البشر منقوصة ومجزأة إذا لم يملكوا قوت يومهم. كما أن المشاركة في الحياة السياسية تتطلب المزيد من الموارد المالية، وإقامة أحزاب تعبر بصدق عن آمال الجماهير تستلزم أن تكون هذه الأحزاب محررة من سطوة وهيمنة رأس المال، الأمر الذي يتطلب أن تركز إلى مصادر للتمويل من الشعب مباشرة. والأهم من هذا وذلك، أن إقامة نظام ديمقراطي من دون عدالة اجتماعية ترتقي بحياة المواطن العادي

ستفتح المجال لاستبداد رأس المال والنخب المستحوذة عليه، واحتكارهم للحكم، وانفرادهم بمقدرات الأمة، على حساب جموع الشعب غير القادرة على التأثير في المسار السياسي في البلاد.

وحتى لا يساء فهم مقصدنا، فنحن لا نروج هنا لنموذج اقتصادي اشتراكي، ولا ندعو لإقصاء رأس المال عن المشهد السياسي، فهذا أمر تؤكد الممارسة السياسية في جميع دول العالم الديمقراطية أنه أمر مستحيل. وإنما ما ننوه به هو أهمية أن ندرك ونحن مقبلون على إقامة الجمهورية المصرية الثانية أن العدالة الاجتماعية جزء أصيل من الديمقراطية، وأن الحرية السياسية لن تكتمل من دون تمكين اقتصادي. أما بالنسبة للسياسات الاقتصادية والتنموية المحددة التي ينبغي تبنيها، فهذا أمر يقرره الاقتصاديون، بشرط أن تعالج البرامج والسياسات المتبعة الخلل الجسيم في مجال التمكين الاقتصادي الذي عانى منه المجتمع المصري في السنوات الأخيرة.

٥- ثقافة الديمقراطية

بجانب صون الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وتمكينهم من الناحية الاقتصادية، سيظل البناء الديمقراطي ضعيفا ومزعزع البنيان إذا لم تكن له دعائم ثقافية راسخة ومتأصلة في وجدان المجتمع. فالديمقراطية ليست مجرد نظام للحكم، وإنما هي ثقافة ونمط حياة. وهو ما يستلزم أن يتحلى الشعب بمجموعة من الشيم والصفات التي تمكنه من الانخراط في الحياة الديمقراطية بفاعلية وكفاءة. ففي نهاية المطاف، يظل الشعب - لا الدساتير ولا القوانين ولا الحكومات - هو وقود الديمقراطية والضامن الحقيقي لبقائها واستمرارها.

ومن هنا، يتحتم علينا بكوننا أمة مصرية أن نعي أن تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير يتطلب أكثر بكثير من إسقاط دستور ١٩٧١ وكتابة دستور جديد، كما يحتاج لما يتجاوز مراجعة الأطر القانونية المنظمة لأوجه الحياة المختلفة في البلاد، ويستوجب التفكير فيما هو أبعد من إطلاق حرية إنشاء الأحزاب وإجراء انتخابات حرة ونزيهة وفتح الباب للمشاركة في الحياة السياسية. فرغم أهمية ومحورية مثل هذه الإجراءات،

سيبقى الشعب وحده هو الحارس الأمين للديمقراطية والحصن المنيع للحرية، بما يؤكد أن نجاح الجمهورية الثانية في تحقيق مقاصدها سيظل مرهوناً بقيامنا نحن الأمة المصرية باكتساب وتنمية تلك الصفات والسمات التي تمكننا من الحفاظ على ديمقراطيتنا وحریتنا.

في مقدمة هذه الطباع والسمات التي تتسم بها الأمم التي تجذرت وترسخت فيها الديمقراطية: الرغبة في المشاركة في الحياة العامة، والإقدام على الخدمة المجتمعية. فلا يتصور أبداً قيام نظام ديمقراطي سليم في بلد يتسم شعبه بالسلبية وعدم الاكتراث، ويتخاذل عن المشاركة برأيه في المشكلات التي تواجه المجتمع، ويبخل بجهده أو ماله عن المساهمة في إزالة العراقيل التي تعوق تحقيق آمال شعب بلده. وبطبيعة الحال، فاجأت ثورة ٢٥ يناير كل المراقبين، وأذهلت العالم عندما كشفت عن وجه آخر للشعب المصري الذي كان الجميع يتصورون أنه خامل ومستكين، ولا يابيه بحال دنياه إلا فيما يرتبط بلقمة عيشه.^(١) فثبت أن الأمة المصرية أبت أن تموت، وأنها تستطيع أن تثور وتغضب، وأن لديها القدرة على تغيير واقعها، وأنها أدركت أن الحقوق لا تمن ولا تمنح، وإنما تنتزع انتزاعاً. ويتمثل التحدي الآن في ضرورة إشاعة هذه السمات والطباع، وتحويلها إلى ثقافة عامة لدى أبناء الشعب المصري، وتربية الأجيال المقبلة من المصريين على نبذ السلبية وإعلاء قيم المبادرة والإقدام، وتشجيعهم على الاهتمام بالشأن العام، وإبداء الرأي فيما يدور حولهم من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية بحرية واستقلالية.

واتصلاً بضرورة تنمية روح المبادرة والإقدام لدى المصريين، يتعين علينا نحن الأمة أن نبتعد عن إحدى الخصال التي تجذرت فينا على مرور العقود التي مرت منذ تأسيس الجمهورية المصرية الأولى، ألا وهي الاعتماد بشكل كبير على الدولة لتوفير كل ما يحتاج إليه المرء في حياته، إلى حد وصل في بعض الأحيان إلى التواكل على الدولة. وليس هنا هو المكان المناسب للبحث في الأسباب التاريخية

(١) انظر في هذا الشأن مؤلف علاء الأسواني «لماذا لا يثور المصريون؟» إصدار دار الشروق عام ٢٠١٠.

والسوسيولوجية التي أدت إلى تفشي هذه الظاهرة، وإنما يكفي أن نقول إن ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، وبعض القرارات التي اتخذت في أعقابها، كان لها دور في تحويل الدولة إلى الركيزة الأساسية في حياة المواطنين، ومحور كافة أنشطة المجتمع،^(١) إلى أن ظهر ما سبق أن وصفناه في الفصل الأول من هذا الكتاب بالدولة الأبوية التي تعد بمثابة راع للشعب وتدير العديد من مظاهر حياة المواطنين. ونحن لا ندعو بالطبع لتفكيك الدولة، أو إقصائها من حياتنا. بل على العكس، إننا نرى دوراً أساسياً ومحورياً يتعين أن تضطلع به الدولة ومؤسساتها وأجهزتها في الفترة المقبلة لتأسيس الجمهورية الثانية لاستعادة الأمن والاستقرار، للنهوض بالمجتمع، وللارتقاء بمستويات المعيشة، ولضمان توافر الاحتياجات الأساسية للمواطنين. ولكن ما نراه ضرورياً هو أن يعي المصريون أن اللجوء إلى الدولة ليس الجواب على كل مشاكلهم، وأن حل ما يواجههم من صعاب لن يتأتى بالضرورة عن طريق الدولة وحدها، وإنما يتعين أن تقوم شراكة بين المجتمع بطاقته التي لا تنضب والدولة بإمكاناتها ورؤيتها بعيدة المدى للنهوض بالأمة المصرية.

من الشيم الأخرى التي ينبغي تنميتها ورعايتها لتمكين الشعب المصري من ممارسة وحراسة الديمقراطية: ما يعرف بـ «التفكير النقدي» (Critical Thinking)، والذي يقصد به عدم أخذ الأمور على علاتها، وعدم قبول كل ما يقال دون تقص أو تمحيص، والتفكير بعين متسائلة وعقل انتقادي فيما يطرح على الساحة العامة من أفكار حول مشاكل الوطن وكيفية التصدي لها. ولا نتصور أن أحداً سيختلف معنا إذا قلنا إن من أكثر ما افتقده النظام التعليمي في مصر على مدار العقود الأخيرة هو تنمية مهارة المواطن المصري في مساءلة ما يقدم له من معلومات، والتفكير الإبداعي المبني على البحث عن نواقص ما هو قائم ومحاولة معالجتها. وأهمية هذه السمات والمهارات أنها تمكن الشخص من تكوين رأي حر ومستقل لنفسه على أساس من العلم والتفكير، وتحصّنه ضد الانسياق وراء ما يقال له وما تمليه عليه حكومة ممسكة

(١) انظر: جلال أمين: بين الدولة الرخوة والدولة القوية، جريدة الشروق ٨ يوليو ٢٠١١.

بتلابيب السلطة أو أي جهة تدعي التحدث باسم الدين والرب عز وجل أو أطراف غير حكومية تزعم الاستقلالية والنزاهة. وستسهم تنمية المهارات النقدية للمواطن المصري في تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير، والتي نتصور أنها لم تسع لتحرير الأبدان والأجساد فحسب، وإنما رمت بالأساس لتحرير العقول.

إضافة لما تقدم من قيم ومبادئ ينبغي علينا كمصريين أن نهتم بتنميتها في أنفسنا وفي الأجيال القادمة من أبناء هذا الشعب، يتعين علينا أن ندرك أمراً آخر لن تستقيم الحياة في مصر بدونها ولن تتأسس الديمقراطية السليمة في غيبته، ألا وهو احترام التعددية والاختلاف بل والاحتفاء بهما. فالديمقراطية تقوم، كما أسلفنا، على بورصة للأفكار تتنافس فيها الرؤى والأطروحات لجذب الشعب إليها وإقناعه بأنها الأفضل والأنجع، وهو ما يستلزم بالضرورة أن يكون المجتمع مرحباً - بل ومشجعاً - للتعددية الفكرية والاختلاف في المناهج بين التيارات والطوائف المختلفة الموجودة في البلاد. وهو ما يؤكد، كما قلنا سابقاً، أن الديمقراطية تفترض أنه لا حكر لأحد على الحقيقة والحكمة، وأن الكل في المجتمع متساوون في الحقوق والواجبات، وأنه لا يجوز الحجر على الأفكار أو الآراء.

والخلاصة، إذن، هي أننا بحاجة في مصر إلى أن تترك ثورة ٢٥ يناير أثرها وبصمتها على الشخصية المصرية، وليس فقط على نظام الحكم والمسرح السياسي. فالمطلوب أن ندرك أن الديمقراطية التي قامت من أجلها الثورة وراح في سبيلها المئات من الشهداء لن تتحقق من دون مراجعة بعض سمات وعادات المصريين، وتنمية مجموعة من الشيم والطباع التي لا غنى عنها في المجتمعات الديمقراطية. وهذه السمات التي تحدثنا عنها واستعرضنا أهمها ليست غائبة بالكامل عن الشعب المصري، وإنما هي موجودة ومحسوسة.. فلم يكن لثورة ٢٥ يناير أن تقوم من دون روح المبادرة والإقدام والتجرد التي تحلى بها المتظاهرون خلال الأيام الثمانية عشرة التي انتهت بإسقاط النظام ورحيل الرئيس، ولم يكن للثورة أن تنجح من دون روح الوحدة التي جمعت بين أطراف الشعب المختلفة، وهي الروح التي سماها البعض

بـ «روح الميدان»، نسبة لميدان التحرير. ومن هنا، فإن أحد التحديات الماثلة أمام المجتمع المصري في السنوات المقبلة، هو إعادة إحياء «روح الميدان»، وتحويلها إلى روح للأمة بأسرها، وإشاعة مبادئها وقيمتها في جميع ربوع البلاد، وجعلها بمثابة القيم الحاكمة والهادية للمجتمع وللديمقراطية التي نسعى لبنائها في الجمهورية المصرية الثانية.

٦- حول الجانب الإجرائي للديمقراطية

كما أسلفنا، فإن الديمقراطية في حقيقتها نظام للحكم يمكن الشعب من تقرير مصيره بنفسه، وذلك عن طريق المشاركة في إدارة شؤون البلاد، وإضفاء الشرعية على السلطة الحاكمة لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق آمال وطموحات الشعب. وقد أثبتت تجارب الأمم المختلفة أن إشراك الشعب في إدارة شؤون البلاد وإخضاع السلطة الحاكمة للرقابة والمحاسبة يتطلبان إيجاد مجموعة من القواعد والقوانين والمؤسسات التي تمكن الشعب من القيام بذلك الدور، وهي الأمور التي تشكل في مجموعها الجانب الإجرائي للديمقراطية.

٧- السلطات العامة ونظام الحكم

تعد مؤسسات الدولة هي العنصر الأهم والأكثر مركزية ضمن مكونات الجانب الإجرائي للديمقراطية. ونقصد بمؤسسات الدولة مجموعة من الهيئات العامة القائمة بموجب الدستور، والتي تضمن المشاركة الفعالة للشعب في الحياة السياسية، وتتيح للأمة مراقبة السلطة الحاكمة ومحاسبتها، وتعمل على توفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين. وبالرغم من أنه لا يوجد نموذج محدد أو قالب جامد لما يجب أن تكون عليه المؤسسات الدستورية في النظم الديمقراطية، بما يفرض على كل مجتمع أن يحدد النمط الأكثر ملاءمة لواقعه وظروفه السياسية، فإن التجربة التاريخية والتطبيقات العملية في الدول المختلفة كشفت عن أنه لا غنى في المجتمعات الديمقراطية عن بناء الدولة على أساس سلطات ثلاث، هي: السلطة التشريعية،

والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، تقوم كل منها بمجموعة من المهام والوظائف الضرورية لاستمرار الديمقراطية، وصون حرية المواطنين، وتلبية احتياجاتهم.. وهو النموذج القائم بالفعل في أغلب دول العالم، بما فيها مصر. إلا أن التحدي الحقيقي، والذي يخفق كثير من المجتمعات في التغلب عليه، يكمن في إقامة علاقة سليمة وصحية بين هذه السلطات الثلاث، والتأكد من أن دستور البلاد أناط بكل منها القدر الكافي من الصلاحيات الذي يمكنها من أداء مهامها، من دون أن يعطي أيًا منها قوة وسلطة تسمح بالفتنات على السلطتين الأخرين.

وترتبط قضية العلاقة بين السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية في أي دولة بطبيعة نظام الحكم الذي تتبناه تلك الدولة. وستحدث مطولاً عن نماذج أنظمة الحكم المختلفة في الفصل الرابع من هذا الكتاب، وذلك في إطار حديثنا عن النظام الأنسب للحالة المصرية، إلا أنه يتعين أن ننوه هنا بأن من أخطر ما يمكن أن يهدد الحكم الديمقراطي في أي بلد هو أن يشوب العلاقة بين هذه السلطات الثلاث عيب أو عوار يؤدي إلى إضعاف أي منها، أو يحد من فاعليتها، أو يمنحها سلطة تفوق ما تحتاج إليه لتأدية وظيفتها. فالديمقراطية تتطلب أن تقوم العلاقة بين السلطات الثلاث على أساس الفصل والتوازن بينها، أي أن يفصل الدستور بين مهام ومسؤوليات كل منها، ويقيم توازناً بين الصلاحيات الممنوحة لكل منها، بحيث تعمل السلطات الثلاث رقباً على عمل وأداء بعضها البعض، وتتأكد من عدم تجاوز أي منها لحدود وظيفتها المنصوص عليها في الدستور.

وفي مصر، عانت الجمهورية الأولى التي تأسست في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من اعوجاج شديد وقصور عميق في العلاقة بين السلطات الثلاث في الدولة، وهو موضوع سنتناوله بالتفصيل في الفصل الثالث الذي خصصناه لاستعراض مسيرة تطور الحياة السياسية والدستورية في مصر منذ عام ١٨٠٥. ولكن يكفي أن ننوه هنا بأن الجمهورية الأولى اتسمت بتغليب السلطة التنفيذية، وتقويتها على حساب السلطتين التشريعية والقضائية. فقد منحت الدساتير المصرية الصادرة منذ ثورة يوليو

المزيد من الصلاحيات للسلطة التنفيذية، وجعلتها المهيمنة على أوجه الحياة كافة في البلاد. ولم تكتف هذه الدساتير بذلك، وإنما ركزت أغلب السلطات التنفيذية في يد مؤسسة رئاسة الجمهورية، وحولتها إلى حجر الزاوية في الدولة المصرية التي اتسمت بالمركزية الشديدة، وهو ما جعل شخص رئيس الجمهورية بمثابة فرعون متوّج، ومسيطر على جميع مفاصل الدولة وأجهزتها^(١).

ولم يقتصر هذا الخلل على العلاقة بين السلطات الثلاث فحسب، وإنما امتد أيضا إلى داخل السلطة التنفيذية ذاتها، حيث اتسمت العلاقة بين مؤسستها الرئيسيتين، وهما رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، باعوجاج شديد. فتمتع رئيس الجمهورية بسلطة مطلقة لتعيين رئيس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، من دون أن يكون للسلطة التشريعية دور يذكر في مراجعة الرئيس في اختياراته. كما هيمن رئيس الدولة على أداء وعمل السلطة التنفيذية، وأصبح الموجه الفعلي لعملها، واقتصر دور رئيس الحكومة على تنفيذ ما يصدر إليه من تعليمات من الرئيس، أو التركيز على الموضوعات الأقل خطورة والتي يحيلها إليه رئيس الجمهورية^(٢).

الأخطر أن هذه الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية لم تقترن بآليات فعّالة لمحاسبته، وهو ما فتح الباب على مصراعيه لارتكاب مؤسسة الرئاسة مخالفات جسيمة على مدار السنوات الماضية. فكما تقول الحكمة الشهيرة: «السلطة مفسدة؛ والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة»، فقد كان لغياب الرقيب والحسيب دور مهم في تسهيل المخالفات السياسية والمالية الخطيرة التي اقترفتها رئاسة الجمهورية في العهد الماضي. فقد غابت عن دساتير الجمهورية المصرية الأولى الأدوات المتعارف

(١) على سبيل المثال: أورد دستور ١٩٧١ صلاحيات هائلة لرئيس الجمهورية، وهي السلطات الواردة في المواد الآتية: ٧٣ / ٧٤ / ٨٧ / ١٠١ / ١٠٢ / ١٠٦ / ١٠٨ / ١٠٩ / ١١٠ / ١١٢ / ١١٥ / ١٢٧ / ١٢٨ / ١٣٢ / ١٣٦ / ١٣٧ / ١٣٨ / ١٣٩ / ١٤٠ / ١٤١ / ١٤٢ / ١٤٣ / ١٤٤ / ١٤٥ / ١٤٦ / ١٤٧ / ١٤٨ / ١٤٩ / ١٥٠ / ١٥١ / ١٥٢ / ١٥٥ / ١٥٦ / ١٦٤ / ١٦٩ / ١٧٣ / ١٨٢ / ١٨٤ / ١٨٩ / ١٩٥ / ١٩٦ / ٢٠٢ / ٢٠٤.

(٢) يرجى مراجعة الفصل الرابع، وبالتحديد الجزء الخاص بصلاحيات كل من رئيس الجمهورية والحكومة والعلاقة التي تربط بينهما، والمقترحات المقدمة فيما يتعلق بإصلاح الخلل الذي شاب هذه العلاقة.

عليها عالمياً لمحاسبة الرئيس. فلم يكن رئيس الدولة (على الأقل حتى تعديل دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧) منتخباً بشكل مباشر من الشعب، وإنما كانت الأمة تستفتى على شخص ترشحه السلطة التشريعية، والتي كانت هي الأخرى تحت رحمة السلطة الحاكمة، وهو ما حرم الشعب واقعياً من حق اختيار رئيسه، وأفرغ العملية الانتخابية من مضمونها.^(١) كما افتقرت دساتير الجمهورية الأولى لأدوات لمحاسبة الرئيس سياسياً من قبل السلطة التشريعية،^(٢) فلم يكن لمجلس الأمة كما سمي في العهد الناصري أو مجلس الشعب بعد ذلك حق مساءلة الرئيس عن أفعاله أو سياساته رغم أنه القابض على دفة الدولة المصرية والموجه لها. لذا، يتوجب علينا ونحن مقبلون على بناء الجمهورية المصرية الثانية أن نتفادى هذه العيوب، والتأكد من وجود آليات وأدوات لمحاسبة رئيس الجمهورية، وفي مقدمتها الانتخابات الحرة والنزيهة والدورية، والرقابة التشريعية على أداؤه، وهو ما نتناوله تفصيلاً في الفصل الرابع.

وبالتوازي مع ذلك، أضعفت دساتير الجمهورية الأولى - وبخاصة تلك الصادرة في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر - السلطة التشريعية وجعلت منها تابعا مطيعا للسلطة التنفيذية، وحدثت من قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة، ومحاسبتها إن أخطأت. فكانت سلطات البرلمان للرقابة على الوزراء محدودة ومقيدة، وكانت إجراءات سحب الثقة من الحكومة معقدة وملتوية، وجاءت آليات مراجعة السياسات في مختلف مجالات عمل الدولة ضعيفة وقاصرة.^(٣) والأهم من ذلك، وهو ما يجب التنبيه إليه ونحن مقبلون على إقامة الجمهورية الثانية في مصر، أن إضعاف البرلمان لم

(١) ألغي نظام الاستفتاء على الرئيس في تعديلات عام ٢٠٠٥، وأصبح الرئيس منتخباً بالاقتراع السري المباشر من قبل الشعب. وتحولت المشكلة عندئذ إلى شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، حيث جاء تعديل المادة ٧٦ الشهير - والذي وصف بالخطيئة الدستورية - ليقصر الترشيح فعلياً على الرئيس حسني مبارك وأي من أعضاء حزبه الحاكم، وفي مقدمتهم نجله جمال.

(٢) اقتصر الأمر في دساتير الجمهورية الأولى على المحاسبة الجنائية لرئيس الجمهورية، من دون أن تكون هناك آلية واضحة أو قانون واضح يسمح بمحاسبة رئيس الجمهورية سياسياً من قبل السلطة التنفيذية، وهو أمر نتناوله بالتفصيل في الفصل الرابع في القسم المعنون «مسئولية الرئيس».

(٣) راجع الفصل الرابع، والذي نعرض فيه تفصيلاً لسلطات مجلس الشعب في ظل دستور ١٩٧١، بالإضافة إلى تقديم مقترحات لكيفية معالجة هذا القصور.

يكن مرجعه العوار الذي شاب دساتير الجمهورية الأولى فحسب، فالدساتير لا تصنع الديمقراطية وحدها، ولا تضمن الحرية بمفردها، وإنما جاء هوان وامتهان السلطة التشريعية بالأساس نتيجة لتجريف الحياة السياسية برمتها في مصر على مدار العقود الستة التي مضت منذ تأسيس الجمهورية الأولى في مصر. فالأحزاب السياسية كانت محظورة طوال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٥٣ إلى ١٩٧٦،^(١) وكان العمل السياسي محظورًا، ولم يكن هناك إلا تنظيم شعبي واحد تهيمن عليه السلطة التنفيذية وينتخب من بين المنضمين إليه أعضاء السلطة التشريعية،^(٢) وهو ما جعلهم خاضعين فعليًا لأهواء السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية. ولم يتغير الوضع كثيرًا بعد عودة الحياة السياسية والسماح بتكوين الأحزاب، فرغم النص في الدستور منذ عام ١٩٨٠ على التعددية الحزبية وعلى الطبيعة الديمقراطية لنظام الحكم، أفرغ الدستور من مضمونه وأبطل مفعوله عن طريق قوانين سستها السلطة التشريعية المسيطر عليها واقعيًا من قبل السلطة الحاكمة. فجاء القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بالأحزاب، والذي كان يفترض أنه مخصص لينظم عملها ويشرع لحرية العمل السياسي والحزبي، ليتحول إلى أداة لتضييق الخناق على الحركات السياسية في البلاد، وليقيد حريتها في الانخراط في النشاط الحزبي، وليضعف الأحزاب القائمة ويقلم أظافرها، وليضمن أنها لن تتحول إلى منافس حقيقي لحزب الرئيس (حزب مصر العربي الاشتراكي الذي تحول لاحقًا إلى الحزب الوطني الديمقراطي).^(٣)

(١) تم حل الأحزاب ومصادرة أموالها يوم ١٣ يناير ١٩٥٣ بموجب إعلان دستوري صادر من مجلس قيادة ثورة يوليو ١٩٥٢، ثم أعيد فتح الباب للعمل الحزبي يوم ١١ نوفمبر ١٩٧٦ بقرار من الرئيس الراحل أنور السادات، وذلك بعد سلسلة من الخطوات الإصلاحية التي هدفت - على الأقل رسميًا - للتحويل التدريجي نحو الحياة الديمقراطية، وذلك في أعقاب نصر أكتوبر المجيد عام ١٩٧٣.

(٢) راجع الفصل الثالث. وتجدر الإشارة إلى أنه في أعقاب إلغاء الأحزاب تم إنشاء تنظيم سياسي وحيد ليكون بمثابة وعاء جامع للأمة المصرية. وتم تغيير اسم هذا التنظيم من هيئة التحرير إلى الاتحاد القومي ثم إلى الاتحاد الاشتراكي، إلى أن ألغي مع إنشاء الأحزاب

(٣) راجع الفصل الرابع، والذي تحدث فيه تفصيلًا عن آليات مباشرة الحقوق السياسية والتطورات التي طرأت على هذا الموضوع منذ ثورة ٢٥ يناير، ونعرض فيه بعض المقترحات للإجراءات التي يتعين أن تتخذها لنضمن حياة ديمقراطية سلمية وصحية في الجمهورية المصرية الثانية.

وبذلك، أتم النظام الحاكم عملية «اختطاف» للسلطة التشريعية، ومنعها من القيام بدورها المتعارف عليه في المجتمعات الديمقراطية، وهو أن تكون الأداة الرئيسة لمشاركة الشعب في إدارة شئون المجتمع وتسيير أموره. كما تحولت السلطة التشريعية في الجمهورية الأولى من محاسب للحكومة وأجهزتها إلى تابع لها، ومن رقيب على أداؤها إلى أداة تستخدم لما يمكن وصفه بأنه «شرعنة» (Legitimization) لتجاوزات النظام، ووسيلة لتفصيل القوانين بما يناسب ويلائم أهواء النخبة الحاكمة ويضمن لها احتكارها للسلطة.

أما السلطة القضائية، فلم تسلم هي الأخرى من تدخلات السلطة التنفيذية في شئونها وعملها. فقد كان رئيس الجمهورية - الذي يفترض أنه رئيس السلطة التنفيذية - رئيساً للمجلس الأعلى للهيئات القضائية، وهو أمر يجافي المنطق والعقل. فكيف لرئيس السلطة التنفيذية أن يرأس الجهاز القضائي الأعلى في البلاد، وهو المكلف بمراقبة امتثال الرئيس والسلطة التنفيذية للدستور والقانون؟ ولم يقتصر الأمر على النفوذ الذي مارسه الحكومة على القضاء من خلال رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى، وإنما جاء قانون السلطة القضائية ليحد من استقلالية القضاء المنصوص عليها في الدستور. فكان لوزير العدل - المنتمي إلى السلطة التنفيذية - صلاحيات إدارية ورقابية على القضاة جعلت من شاغل ذلك المنصب مركز قوة لا يستهان به، وصاحب نفوذ هائل في تسيير مرفق القضاء وإدارة شئون القضاة، وذلك عن طريق صلاحيات مرتبطة بالتفتيش الوظيفي، وإدارة حركة التنقلات، وتوزيع القضاة على المحاكم، وتوزيع الموارد المالية المخصصة للسلطة القضائية، وهي صلاحيات يجب مراجعتها، وتقليلها، ونقل معظمها إلى المجلس الأعلى للقضاء الذي يتولى رئاسته السيد المستشار رئيس محكمة النقض.^(١)

بالإضافة لذلك، كانت هناك ممارسات وعادات استقرت وأصبحت طبيعية في العقود الماضية أسهمت في إضعاف السلطة القضائية والحد من فاعليتها كجهة يفترض أنها تراقب وتحاسب السلطة التنفيذية. وفي مقدمة هذه الممارسات، ظاهرة

(١) يرجى الاطلاع على الجزء الخاص بالعنصر الشكلي لمفهوم سيادة القانون، والذي ناقشه لاحقاً في هذا الفصل.

عدم تنفيذ الأحكام القضائية، وتجاهل الدولة وأجهزتها الإدارية لأحكام صدرت ضدها، فضلاً عما عانى منه كثير من المصريين من بطء في التقاضي وطول إجراءاته، وهو أمر يتعين مراجعته وإصلاحه دون المساس بسلامة وحيدة ونزاهة المحاكمات.

كما شاع في السنوات الأخيرة انتقال كثير من ضباط الشرطة للعمل في النيابة العامة ومنها إلى القضاء، وهي ظاهرة نرى أنها أضرت بالقضاء وأضعفت من قدرته في الرقابة على الأجهزة التنفيذية. فأولاً، هناك اختلاف كبير في الثقافة المهنية والوظيفية لضباط الشرطة مقارنة بوكلاء النيابة والقضاة، وهو اختلاف ينبع من الفارق الكبير بين الوظيفتين وما تحتاجه كل منهما من صفات وطبائع في شاغلها. وثانياً، يوجد تمايز شديد في نوعية التعليم الذي يكتسبه ضباط الشرطة في كليته - رغم أنهم يمنحون ليسانس الحقوق بجانب بكلوريوس الشرطة - وما يحصل عليه أعضاء الهيئات القضائية من تعليم وثقيف في كليات الحقوق المدنية. وثالثاً، ألا يتصور أن تؤثر عوامل كالصداقة والزمالة على عمل أعضاء الهيئات القضائية ممن سبق لهم العمل في الأجهزة الشرطة؟ وبالطبع، نحن لا نشكك في نزاهة ولا حيده ولا مهنية ضباط الشرطة الذين انتقلوا للعمل بالسلك القضائي، فلهم منا كل الاحترام والتقدير، ولكننا نتساءل عما إذا كان لهذه الظاهرة جوانب سلبية، وعما إذا كانت تتماشى مع مبدأ استقلال السلطة القضائية، وضرورة صونها من أي تدخل في عملها، وأهمية إعطاء الرأي العام الانطباع بأنها الدرع المنيع الذي يحمي حقوقهم وحياتهم.

كان ما تقدم وصفاً مختصراً للعوار الشديد الذي انتاب العلاقة بين مؤسسات الدولة المصرية، والاعوجاج الخطير الذي اتسمت به صلات السلطات الثلاث المكونة للدولة بعضها ببعض، وهو أمر يرتبط مباشرة بطبيعة نظام الحكم في الجمهورية الأولى. فقد منح هذا النظام السلطة التنفيذية عامة، ورئاسة الجمهورية خاصة، صلاحيات هائلة، وجعلها المهيمن والمسيطر على عملية إدارة شئون المجتمع، وهو ما أفرز في نهاية المطاف دولة تسلطية مستبدة.^(١) لذا، يعد تحديد طبيعة نظام

(١) نتحدث على مدار الفصلين الثالث والرابع من هذا الكتاب حول هذا الموضوع، ونشرح بالتفصيل أوجه العيب التي شابت العلاقة بين هذه السلطات، ونقدم مقترحات لكيفية تلافي هذه الأمور في الجمهورية المصرية الثانية.

الحكم الأنسب للجمهورية الثانية من أبرز الموضوعات التي ينبغي أن تتناولها وتتفق عليها النخب السياسية والفكرية في مصر. ومن جانبنا، نرى أن النموذج المعروف بـ «النظام المختلط» الذي يمزج بين خصائص وملامح النظامين البرلماني (كالمطبق في بريطانيا) والرئاسي (كالقائم في الولايات المتحدة) هو الأنسب لمصر في هذه المرحلة الدقيقة والفرقة من تاريخها، والأكثر ملاءمة لظروفها السياسية وواقعها الاجتماعي، وذلك كله لأسباب نناقشها تفصيلاً في الفصل الرابع من هذا المؤلف، ولكن يكفي أن نوه هنا بأن توصيتنا هذه تنبع من اعتبارين:^(١)

أولهما أننا نرى أنه - وبخلاف ما يقوله بعض ممن تعرضوا لهذا الموضوع منذ قيام ثورة ٢٥ يناير - لم يكن في مصر نظام للحكم يمكن تصنيفه ضمن أي من النماذج المعروفة عالمياً لأنظمة الحكم. فمصر لم يكن بها نظام رئاسي، لأن دساتير الجمهورية الأولى منحت رئيس الجمهورية صلاحيات هائلة من دون أن تقرر ضمانات للرقابة على أداؤه وعمله، وهي أمور لا غنى عنها في النظم الرئاسية. كما لم تكن مصر بحال من الأحوال دولة نظامها برلماني، فـ رئيس الوزراء كان بمثابة كبير مساعدي الرئيس، والمنفذ لتعليماته وسياساته، فضلاً عن أنه لم يكن في مقدور السلطة التشريعية - من الناحية العملية - أن تحاسب الحكومة أو تسقطها، وهي عناصر مركزية في النظم البرلمانية. كما أن دستور ١٩٧١ افتقد كثيراً من المكونات الرئيسة اللازمة لكي يصبح وصف نظام الحكم في مصر بأنه تطبيق للنظام المختلط، فغاب التوازن بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، وغيب حق السلطة التشريعية في محاسبة الحكومة. أي أن نظام الحكم في مصر كان بدعة مصرية أصيلة شوهدت النماذج المتعارف عليها لأنظمة الحكم، وساهم في تغييب الديمقراطية عن البلاد. وبالتالي، تتفي مقولة بعض الكتاب إننا جربنا وطبقنا النظام الرئاسي أو النظام المختلط وثبت فشله في مصر، فنحن لم نطبق أيّاً من هذه الأنظمة ولم نعرفها في مصر على مدار العقود الستة الماضية.

(١) أفردنا جزءاً كبيراً من الفصل الرابع لتناول هذا الموضوع بالتفصيل.

أما الاعتبار الثاني الذي يتعين أخذه في الحسبان عند اختيار نظام الحكم الأنسب لمصر، فيرتبط بطبيعة اللحظة التاريخية التي تمر بها البلاد، ويتصل بحقيقة أن السنوات القليلة المقبلة ستشهد تأسيس الجمهورية الثانية وبدء جني ثمار ثورة ٢٥ يناير، وهو ما يحتم وجود حكومة قوية، تتمتع بشرعية كاملة، وتحظى بتأييد الشعب، وذلك حتى تستطيع التصدي للصعاب الكبيرة والتحديات الجسيمة التي ستواجهها في مسيرة بناء الجمهورية الثانية. ونحن نرى أن الانتقال إلى النظام البرلماني الصرف، كما يحبذ البعض، في هذه اللحظة التاريخية سيكون له مخاطر جمّة ومخاطر عديدة، وقد يفضي إلى ديمقراطية هشّة وضعيفة وغير مستقرة، بما يجعلها غير قادرة على إنتاج حكومات عديدة تتمكن من تلبية احتياجات المواطنين، وهو ما قد يجلب في نهاية المطاف عواقب وخيمة على البلاد. ويكفي أن نذكر القراء بأن التجربة المصرية في تطبيق النظام البرلماني لم تكن موفقة، بل أفرزت نظاماً سياسياً أعرج وضعيف البنيان، وهو ما تجسد في حقيقة أن متوسط عمر الحكومات التي تألفت خلال السنوات التسع والعشرين التي طبقت خلالها النموذج البرلماني لم يتعد ٨ أشهر، كما لم يكمل أي من مجالس النواب التي انتخبت خلال هذه الفترة - باستثناء المجلس المنتخب في ١٩٤٥ - مدتها المقررة دستورياً، وإنما حُلّت كلها. وكان لهذه الظروف أثر ودور كبير في التمهيد لقيام ثورة الضباط الأحرار لتخليص البلاد من نظام للحكم ثبت فشله وفساده.

وفي الوقت ذاته، يتطلب تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير معالجة حالة التجريف السياسي الذي عانت منه مصر على مدار العقود الماضية، وفتح المجال للأحزاب السياسية للتشكل ولبلورة برامجها بوضوح، وللتنافس من أجل الوصول إلى السلطة، ويمكنها من التأثير في مسار العملية السياسية.

كما أن الثقافة السائدة في أركان الدولة المصرية وبيروقراطيتها العتيدة مبنية على أساس تركيز سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، وهي الثقافة التي يتعين التدرج في تغييرها والتمهل في معالجتها حتى نحدث هزة عميقة تؤثر على عمل هذه المؤسسات المتهالك أصلاً وتؤدي بها إلى الشلل الكامل.

يضاف إلى ذلك أن التحول مباشرة في هذه اللحظة الفارقة من تاريخ مصر الحديث إلى النظام البرلماني الصرف سيصب بالأساس في مصلحة القوى السياسية صاحبة الخبرة الانتخابية الأكبر والأكثر قدرة على جني الأصوات، وهو ما سيفرز نخبة حاكمة لا تعكس واقع المجتمع المصري بتنوعه وتنوره وانفتاحه، وإنما ستعبر بالأساس عن قدرات سياسية وتنظيمية، وقدرة على توظيف خطاب له شعبيته في الشارع المصري دون أن يكون مقترنا بمشروع تنموي وتنويري حقيقي، فضلاً عن افتقاد لهذه النخبة للخبرة والمعرفة الكافيتين لقيادة دفعة البلاد بمفردها، وهو ما تجلّى في أداء ومستوى النقاشات التي سادت في مجلسي البرلمان المصري عقب أول انتخابات تشريعية أجريت بعد ثورة يناير ٢٠١١ وقبل أن يحل مجلس الشعب بموجب حكم المحكمة الدستورية العليا.

من هنا، فإننا نرى أن النظام المختلط سيوفر لمصر مميزات عدة، كفتح الباب للأحزاب والتيارات السياسية للتنافس على الوصول للسلطة، وإتاحة الفرصة لتأليف وزارات تعكس موازين القوى على المسرح السياسي، ومنح البرلمان سلطات كبيرة في مراقبة الحكومة ومحاسبتها وحتى إسقاطها، دون أن يجعل من البرلمان المهيمن والمسيطر على مقاليد الحكم، وإقامة التوازن المفقود بين مؤسستي رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء. وبالتوازي، سيضمن هذا النظام قدرًا من الاستقرار السياسي في البلاد، وسيجنبها مخاطر شل نظام الحكم وانزلاقه في دوامة السقوط المتكرر للحكومات التي تعاني منها العديد من الدول.

٨- الانتخابات واختيار الشعب لحاكمه

تعد الانتخابات الآلية الأبرز لمشاركة الشعب في إدارة شؤون المجتمع، والوسيلة الأهم ليؤثر المواطنون في العملية السياسية في البلاد، فضلاً عن كونها الأداة الأبرز لاختيار السلطة الحاكمة ومنحها الشرعية، والطريقة الأكثر فاعلية لإخضاع الحكومات للرقابة الشعبية. وحتى تؤدي الانتخابات الدور المنوط بها، وتصبح

وسيلة للتعبير الصادق عن رغبات المواطنين، يتعين أن تتوافر فيها مجموعة من الشروط، في مقدمتها أن تكون حرة، ونزيهة، ودورية، وشفافة. وفي حالة غياب هذه الشروط والضمانات، ستتحول العملية الانتخابية إلى إجراء صوري يزور إرادة المواطنين ويفرغ الديمقراطية من مضمونها، وستفرز سلطة حاكمة منقوصة الشرعية.

وتعد أولى ضمانات حرية الانتخابات أن يكون من حق جميع المواطنين المشاركة في الاقتراع من دون قيد أو شرط،^(١) وألا تكون الخطوات الإدارية والإجراءات التنظيمية للانتخابات مبالغاً فيها بشكل يعيق العملية الانتخابية. وفي الحالة المصرية، تعد «الجدول الانتخابية» والتي كانت تسجل أسماء الناخبين في جميع الدوائر من أخطر الثغرات الإدارية التي استغلتها السلطة الحاكمة قبل ثورة ٢٥ يناير لتزوير الانتخابات. فقد كانت الدولة تتعاضد عن تطهير وتحديث هذه الجداول، وتبقي على أسماء كثير من المواطنين إما من غير المقيمين في الدوائر وإما من المتوفين، بما فتح الباب للتلاعب في نتائج الانتخابات، وظهور ممارسات مثل ما عرف بـ «تسويد صناديق الانتخابات»، وملئها بالبطاقات المزورة. ومن هنا، يعد التحول إلى التصويت في الانتخابات ببطاقة الرقم القومي توجهاً محموداً وسيقضي على إحدى أخطر الأدوات التي استخدمت لإفساد الانتخابات في الماضي^(٢).

إضافة لما تقدم، يعد الإشراف على الانتخابات من قبل جهة تتسم بالحياد والاحترافية والنزاهة من أبرز الضمانات لإجراء عملية انتخابية حرة ومعبرة عن إرادة الناخبين.^(٣) وقد تعددت أنماط وأشكال الرقابة على الانتخابات.. ففي بعض الدول

(١) الاستثناء الوحيد الذي يمكن أن يرد على ذلك يتعلق بالأشخاص المحرومين من ممارسة حقوقهم السياسية للأسباب المنصوص عليها في قانون العقوبات. والمهم في هذا الشأن أن يكون استثناء هؤلاء قد تم بناء على حكم قضائي نهائي وبات، وليس بموجب قرار إداري تعسفي.

(٢) يسري البدري وشيماء القرنشواوي: الداخلية: الاستفتاء والانتخابات البرلمانية والرئاسية المقبلة بـ «الرقم القومي»، جريدة المصري اليوم ٣ مارس ٢٠١١.

(٣) انظر في هذا الشأن التقرير الذي أعدته المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية:

تقوم الأجهزة الحكومية بتنظيم ومراقبة العملية الانتخابية، وفي دول أخرى وصل عددها إلى ١٣٦ تم إنشاء لجان مستقلة للإشراف على الانتخابات بكل مراحلها،^(١) بما في ذلك النظر في الشكاوى والطعون الانتخابية.^(٢) وفي نماذج أخرى كُلف القضاء بالاضطلاع بدور رئيس في العملية الانتخابية، إما عن طريق إدارة ومراقبة الانتخابات مباشرة، وإما من خلال الفصل في الطعون الانتخابية. فنصت دساتير بعض الدول على عرض الطعون الانتخابية على المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية،^(٣) أو محكمة منشأة خصيصاً لهذا الغرض.^(٤) كما مزجت بعض الدول بين العديد من هذه الضمانات عن طريق إنشاء جهاز مستقل لإدارة العملية الانتخابية ومراقبتها، مع تكليف جهة قضائية بالفصل في الشكاوى والطعون المرتبطة بالانتخابات ونتائجها.^(٥)

أما في مصر، فقد استحوذت مسألة الإشراف على الانتخابات ومراقبتها على حيز كبير من النقاش العام حول الآليات والخطوات اللازمة للانتقال نحو الديمقراطية الحقيقية. وكما هو معلوم، كانت المادة ٨٨ من دستور ١٩٧١ تلزم الدولة بإجراء الانتخابات تحت الإشراف القضائي الكامل، وهو ما فسرتة المحكمة الدستورية العليا بأنه يعني من الناحية الفعلية «قاضي لكل صندوق»، أي إشراف أعضاء الهيئات القضائية على كل مراكز الاقتراع، بما في ذلك اللجان العامة والفرعية. وبالفعل أجريت انتخابات مجلس الشعب لعامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ تحت الإشراف القضائي

(١) انظر: دستور الجمهورية اليمنية المادة ١٥٧، دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية المادة ٦١، دستور جمهورية العراق المادة ١٠٠، دستور جمهورية باكستان الإسلامية المادة ٢١٨.

(٢) انظر دستور الإكوادور المادة ٢٠٩.

(٣) انظر الدستور الجزائري المادة ١٦٣، ودستور المملكة المغربية المادة ٨١، ودستور الجمهورية الفرنسية المادة ٥٨ (والتي تنظم إدارة الانتخابات الرئاسية).

(٤) تنوعت أشكال هذه المحاكم المخصصة للنظر في الطعون الانتخابية، وتنوعت طبيعة وخلفيات أعضائها. انظر الدستور البرازيلي المادة ١١٩، ودستور السلفادور المادة ٢٠٨، ودستور الإكوادور المادة ٢٠٩.

(٥) انظر الدستور المكسيكي المواد أرقام ٤١، ٦٠، و٩٤.

الكامل، فكان عدد أعضاء الهيئات القضائية المشتركين في الإشراف على الانتخابات في عام ٢٠٠٥ حوالي ١٣ ألف عضو، بينما بلغ عدد اللجان العامة ٣٢٩ لجنة واللجان الفرعية ٥٤ ألف لجنة، وهو ما استلزم إجراء الانتخابات على ثلاث مراحل. وكانت أبرز نتائج هذه الانتخابات، وبخاصة التي أجريت في عام ٢٠٠٥، هو الأداء الهزيل لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم عندئذ، وضعف أداء الأحزاب الأخرى، في مقابل فوز العديد من المستقلين، وحصول جماعة الإخوان المسلمين المحظورة آنذاك على ٨٨ مقعداً في البرلمان.^(١) لذا، قام الحزب الحاكم في إطار التعديلات الدستورية التي أجريت في عام ٢٠٠٧ بمراجعة المادة ٨٨ لقصر الإشراف القضائي على اللجان العامة، من دون أن يمتد إلى مراكز الاقتراع الفرعية، وهو ما أفرغ مبدأ الإشراف القضائي من مضمونه، وفتح الباب على مصراعيه للمخالفات والتجاوزات الفادحة التي شهدتها انتخابات ٢٠١٠، والتي كانت من الأحداث التي أدت لاندلاع ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١. ولقد عالج الإعلان الدستوري الصادر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ هذا القصور، ونص في المادة ٣٩ على تولي لجنة عليا «ذات تشكيل قضائي كامل» الإشراف على الانتخابات، على أن يجري الاقتراع في لجان يراقبها ويشرف على عملها أعضاء من الهيئات القضائية.

ورغم أن الإشراف القضائي المباشر والكامل على الانتخابات ليس الإجراء الأكثر انتشاراً أو شيوعاً بين دول العالم، فإنه متفهم ومطلوب في الحالة المصرية لوجود ما يمكن أن نعتبره أزمة ثقة بين الشعب والسلطة، وتشكك من جانب الناخبين - في ضوء التجارب الانتخابية المريرة التي شهدتها مصر خلال الأعوام الماضية - في مصداقية السلطة الحاكمة وقدرتها في إدارة الانتخابات بنزاهة، وهو ما جعل القضاء، بما له من احترام وتقدير لدى المصريين، بمثابة الملجأ الأخير والخيار الذي يمكن للمواطنين أن يأمنوا لنزاهته وحيده. ولكن، لا يفوتنا هنا، أن نلفت الانتباه إلى أن

(١) حصل مرشحو الحزب الوطني على ١٤٥ مقعداً، أي ٣٣٪ من المجلس. وحصلت جماعة الإخوان المسلمين على ٢٠٪ من عضوية المجلس بواقع ٨٨ مقعداً، فيما استحوذ المستقلون على ١٨٧ مقعداً في البرلمان، ثم انضم ١٦٦ منهم إلى الحزب الوطني ليحصل الحزب الحاكم على أغلبية قوامها ٣١١ نائباً.

الإشراف القضائي على الانتخابات ليس بلا مثالب، ولا هو بالضرورة الخيار المثالي لإدارة الانتخابات. فمن جانب، يؤدي إشراف أعضاء الهيئات القضائية على العملية الانتخابية بالكامل إلى إجهاد القضاة وتحميلهم أعباء هائلة، وضغط على مرفق القضاء وتعطيل عمله. كما أثبتت التجربة أنه لا مناص من إطالة الفترة التي ستُجرى خلالها الانتخابات، وتنظيمها على مرحلتين أو ثلاث مراحل في المحافظات المختلفة تضاف إليها مراحل الإعادة، وهو ما يؤثر في مستويات المشاركة وتحمس الناخبين للإدلاء بأصواتهم. ويوجد أيضًا عامل مهم يجب أخذه في الاعتبار، وهو ضرورة التحسب لمخاطر إقحام القضاة في المعترك السياسي، وإنزالهم إلى الشارع في ظل الحملات الانتخابية المستعرة، وتعريضهم للتوترات والمشاحنات التي عادة ما تصاحب الانتخابات النيابية، وهو ما قد يؤدي في بعض الأحيان - رغم إيماننا بنزاهة وشموخ القضاء المصري - إلى توجيه اتهامات لقضاة بعدم الالتزام بالحيادة والحرفية خلال العملية الانتخابية، وهو هاجس عبر عنه بالفعل بعض كبار القضاة في مصر^(١).

٩ - النظام الانتخابي

بجانب هذه الضمانات اللازمة لإدارة عملية انتخابية حرة ونزيهة، يتطلب قيام نظام ديمقراطي سليم تطبيق نظام انتخابي يقوم الناخبون على أساسه باختيار رئيس الجمهورية وممثلهم في البرلمان. ويقصد بـ «النظام الانتخابي» تلك القواعد المنظمة بكيفية الترشح للوظائف العامة (كرئيس الجمهورية أو عضو البرلمان)، وآلية التصويت، والأغلبية اللازمة لإعلان فوز أحد المرشحين بالمنصب محل التنافس. وقد عرف العالم عشرات الأنظمة الانتخابية، واستحدثت دول كثيرة العشرات من

(١) انظر المقالة الآتية، والتي تشير إلى عدم ارتياح بعض القضاة المصريين - ومن بينهم نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا - لقيامهم بالإشراف الكامل على الانتخابات، لما يتسبب فيه ذلك من ضغط على القضاة، ولأنه يعرضهم لمخاطر التورط في العملية السياسية.

القواعد الحاكمة للعملية الانتخابية التي تتلاءم وواقعها السياسي والاجتماعي. ورغم هذه التنوع والتعدد الكبير في الأنظمة الانتخابية المطبقة حول العالم، فإنه يمكن تقسيم هذه الأنظمة بشكل مبسط ومختصر على أساس ثلاثة تقسيمات.

أول هذه التقسيمات يفرق بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر. والانتخاب المباشر يقوم على تصويت الناخب لمرشح معين أو مجموعة معينة من المرشحين لملء المنصب المراد شغله، أي أن المواطن هو الذي يقوم بتحديد الفائز في الانتخابات مباشرة. وهو النظام المطبق، مثلاً، في انتخابات اختيار الرئيس الأمريكي، حيث يقوم المواطنون باختيار مرشحهم المفضل والتصويت له، ويفوز بالانتخابات الشخص صاحب أكبر عدد من الأصوات. أما الانتخاب غير المباشر، فهو عندما يقوم المواطنون بانتخاب من يمثلهم في عملية اختيار من سيشغلون المنصب المطلوب شغله، أي أن المواطن لا يختار مرشحاً معيناً، وإنما ينتخب شخصاً آخر يمارس نيابة عنه حق انتخاب المرشح. ومن أمثلة ذلك النظام آلية اختيار رئيس إيطاليا، حيث يتم اختياره من خلال البرلمان الإيطالي المنتخب من الشعب، أي أن المواطنين الإيطاليين لا يختارون رئيس جمهوريتهم (وهو رئيس شرفي) مباشرة، وإنما فوضوا أعضاء البرلمان في هذا الحق.

أما التقسيم الثاني فيميز بين الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردي، وهو تقسيم يرتبط أساساً بانتخابات السلطة التشريعية. ففي الانتخاب بالقائمة يقوم الناخب باختيار قائمة من المرشحين لتمثيل الدائرة التي يتبع لها. وتتكون القائمة إما من أعضاء في حزب سياسي، وإما من مجموعة من المستقلين غير المنتمين لأي حزب. وقد يكون عدد الأسماء المدرجة على القائمة مطابقاً لعدد المقاعد المراد شغلها في البرلمان والتي تمثل الدائرة التي تجرى فيها الانتخابات. ومن بين الدول التي تطبق نظام الانتخاب بالقائمة ألمانيا الاتحادية. أما في نظام الانتخاب الفردي، والذي ألفه الشعب المصري، فيقوم الناخبون بالتصويت لصالح شخص بعينه ليكون ممثلاً لدائرة لهم.

أما التقسيم الثالث، فيتعلق بالأغلبية اللازمة للفوز بالانتخابات، وهو ينقسم إلى التمثيل النسبي والانتخاب بالأغلبية المطلقة. وفي هذا الأخير، يفوز بالانتخابات الشخص أو القائمة (بحسب إذا ما كان النظام المطبق هو الانتخاب بالقائمة أو الفردي) الحاصلة على أغلبية الأصوات. أما في نظام التمثيل النسبي، فيتم منح كل قائمة حزبية عددًا من مقاعد البرلمان عن الدائرة التي تجرى الانتخابات فيها يوازي نسبة الأصوات التي حصلت عليها القائمة، وهو النظام المطبق في كثير من الدول التي أخذت بالنظام البرلماني أو المختلط، كتركيا وإسرائيل.

أما في مصر، فقد طبق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة في أغلب سنوات القرن العشرين، أي أن الناخب المصري كان يختار بنفسه مرشحا محددًا، ويفوز الشخص الحائز على أغلبية الأصوات. وكان منتصف الثمانينيات الاستثناء من ذلك، حينما أخذ في الانتخابات التشريعية بنظام القائمة الحزبية، ثم ألغي بحكم من المحكمة الدستورية العليا وانتقلنا منه إلى نظام يخلط ويمزج بين النظامين الفردي والقائمة النسبية، والذي ما لبث أن حكم عليه هو الآخر بعدم الدستورية، ثم عادت مصر لتطبيق النظام الفردي الذي ظل قائمًا إلى أن قامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، إلا أننا عدنا مجددًا إلى نظام يمزج بين القائمة والفردي وهو النظام الذي حكم عليه مجددًا بعدم الدستورية.^(١)

وقد استحوذت مسألة تحديد النظام الانتخابي الواجب تطبيقه في أعقاب الثورة على اهتمام كثير من المعلقين والسياسيين، وتعددت الآراء المتعلقة بالنظام الانتخابي الأمثل في مصر. فقال البعض إن نظام القائمة الحزبية هو الأفضل، فيما دافع آخرون عن النظام الفردي، وأبرزت طائفة أخرى مميزات النظام المختلط. ومن جانبنا، فنحن نرى أن اختيار النظام الانتخابي الأنسب لمصر هو أمر معقد ولديه أوجه متعددة، إلا أنه يمكن تحديد عدة اعتبارات تحكم عملية اختيار النظام الذي

(١) كانت المحكمة الدستورية العليا قد حكمت بعدم دستورية النظامين المختلط والقائمة النسبية بالطريقة التي طبقها بها، وذلك لأنهما تعارضا مع مبدأ المساواة، لأنهما انتقصا من إمكانية مشاركة المستقلين في الانتخابات والتنافس في الحياة السياسية. وسناقش هذا الأمر بتفصيل أكبر في الفصل الرابع في القسم الخاص بنظام الحكم.

سيؤخذ به. وأول هذه الاعتبارات أنه يجب اختيار نظام انتخابي يتواءم مع نظام الحكم المطبق في مصر، فلا يمكن التباحث حول النظام الانتخابي بمعزل عن نظام الحكم، فكل من النماذج الرئاسية والبرلمانية والمختلطة تناسبها أنظمة انتخابية معينة، وهو أمر سنشرحه ونقدم له أمثلة عملية في الفصل الرابع من هذا المؤلف.

ثانياً، يجب أن يساهم النظام الانتخابي في تلافي الظواهر والممارسات السلبية التي كانت تصاحب العملية الانتخابية في مصر، ومن أبرزها البلطجة والنفوذ القبلي والعائلي في بعض المحافظات، والذي عادة ما يحسم نتيجة الانتخابات مسبقاً بناء على مساومات واتفاقات تبرم بين الأعيان في تلك المناطق. فالمطلوب، إذن، هو عدم الاكتفاء بإجراءات الديمقراطية والممثلة في إجراء انتخابات دورية، وإنما تحقيق الجانب الموضوعي من الديمقراطية بتمكين الشعب من تحديد ممثليه في البرلمان، وعدم ترك العملية الانتخابية رهينة للموازنات العائلية والقبلية.

أما ثالثاً، فيتعين تطبيق نظام انتخابي يساعد على إفراز سلطة تشريعية قوية وقادرة على ممارسة دورها بكفاءة وفاعلية. ويتطلب ذلك الابتعاد عن النظم الانتخابية التي تؤدي إلى شردمة السلطة التشريعية وتوزيع مقاعدها على عدد كبير من الأحزاب والتكتلات الصغيرة التي لا يستطيع أي منها الاستحواذ على أغلبية أو حتى أقلية كبيرة تؤثر بقوة في العملية التشريعية. وقد أخذ العديد من الدول بقواعد تسعى لمعالجة ظاهرة البرلمانات المنقسمة، كوضع نسبة أدنى لعدد الأصوات التي يتعين أن يحصدها أي حزب ليدخل البرلمان.

ورابعاً، ينبغي أن يطبق في مصر نظام انتخابي يساعد على إعادة الخصوبة للحياة السياسية في مصر ويعالج التجريف الذي تعرضت له على مدار العقود الماضية، وهو ما يتطلب الأخذ بنموذج انتخابي يتلافى ما عرف بظاهرة «نائب الخدمات» الذي يتدخل لدى جهات الإدارة لتقديم المساعدة لأهل دائرته من دون أن يهتم بالشأن السياسي والتشريعي في البلاد، وهو ما يقتضي تطبيق نظام يشجع العمل الحزبي ويدعمه، ويحول الأحزاب لإحدى الأدوات الرئيسية لانخراط المواطنين في العمل السياسي.

١٠ - الأحزاب السياسية

لا غنى في المجتمعات الديمقراطية عن الأحزاب السياسية، فهي تؤدي وظيفة مركزية على المسرح السياسي، وتعد وسيلة مهمة لتمكين الشعب من المشاركة بشكل منظم في العمل العام. والحزب السياسي يشبه في كثير من ملامحه منظمات المجتمع المدني غير الهادفة للربح، كمنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان. فالأحزاب تتكون من مجموعة من المواطنين المهتمين بالسياسة، والمتفقيين على مجموعة من المبادئ، والمجمعين على رؤية عامة لكيفية إدارة شؤون المجتمع، ويسعون للعمل من خلال الحزب لتحقيق هذه الرؤية ووضعها موضع التنفيذ. إلا أن الأحزاب تختلف عن المنظمات غير الحكومية في أمر رئيس، ألا وهو كون الأحزاب تهدف للوصول إلى سدة الحكم، وتسعى لتحقيق مراميها عن طريق تولي أعضائها - عن طريق الانتخابات - مناصب سياسية بالسلطين التشريعية والتنفيذية.

كما تعتبر الأحزاب السياسية بمثابة أداة لترجمة مطالب وتطلعات وآمال الشعب إلى مجموعة من البرامج والسياسات الواضحة، فضلاً عن كونها محفلاً لترتيب أولويات الأمة والاتفاق على كيفية توظيف الموارد المحدودة المتوفرة لدى المجتمع بالشكل الذي يلبي طموحات الشعب. لذا، يمكن تشبيه الأحزاب السياسية بقناة اتصال بين الشعب وطوائفه المختلفة من جانب، والسلطة الحاكمة ومؤسساتها من جانب آخر. كما تؤدي الأحزاب دوراً اجتماعياً مهماً يمثل في تفريخ الكوادر السياسية وتدريبها على العمل العام.. ففي الدول الديمقراطية تجتذب الأحزاب المواطنين الراغبين في النزول إلى مضمار العمل السياسي، وتقوم بتنمية مهاراتهم وتطويرها، وتقوم بعملية فرز للكوادر التي تستطيع تبوء المواقع القيادية في الحزب وفي المجتمع عامة. ومن هنا، تتكشف أهمية أن يتسم العمل داخل أروقة الأحزاب بالديمقراطية، فالأحزاب التي تحكمها العقلية الدكتاتورية أو السلطوية أو تهيمن عليها حركات أو كيانات أخرى لا يمكن أن تساهم في نمو مجتمع ديمقراطي حر وقويم.

وللأحزاب تاريخ طويل في مصر استعرضنا جانباً منه في الفصل الثالث من هذا الكتاب، فكان لها دور وطني رائد في التصدي للمحتل البريطاني، ومفاوضته على

نيل استقلال البلاد، وللدعوة لوضع دستور للبلاد، وإقامة نظام ديمقراطي سليم. وكما أشرنا آنفاً، فقد ألغيت الأحزاب وصودرت أموالها في يناير ١٩٥٣ في أعقاب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، والتي أعلن قادتها أن ذلك يستهدف تطهير النظام الحاكم من الفساد السياسي. وكان لهذا القرار وقع كبير على الحياة السياسية في البلاد، فقد احتكر العمل العام من قبل التنظيم السياسي الوحيد الذي سمح بإنشائه ورعته الدولة، وأقصيت المعارضة عن المشهد السياسي، وهُمشت الأصوات المناهضة لنظام الحكم، وهو ما ساهم كله في تجريف السياسة من البلاد، وإبعاد المصريين عن العمل العام. واستمر هذا الوضع إلى أن قرر الرئيس الراحل أنور السادات عودة الأحزاب في ١٩٧٦ إلى أن وصل عدد الأحزاب الموجودة قبل قيام ثورة ٢٥ يناير إلى ٢٤ حزباً. وللأسف، لم تكن هذه التعددية الحزبية إلا واجهة ديمقراطية شكلية لنظام مستبد، فلم يكن لهذه الأحزاب وجود يذكر في الشارع، ولم تتمتع بشعبية حقيقية بين الجماهير، ولم يتح لها العمل بفاعلية وجمع التبرعات الضرورية، ولم تتمكن بسبب المضايقات الأمنية والعيوب التي شابت الإطار القانوني المنظم لعملها من منافسة الحزب الحاكم على السلطة، وهو ما تناولناه في الفصلين التمهيدي والثالث من هذا الكتاب.

ومن هنا، سيكون للأحزاب السياسية في مصر دور محوري في تنفيذ أهداف ثورة ٢٥ يناير وبناء الجمهورية الثانية. فستقع على عاتقها مسئولية النهوض بالحياة السياسية، وفي عودة السياسة إلى الشارع والمواطن المصري. كما سيكون عليها أن تترجم أهداف الثورة إلى برامج وسياسات محددة وجداول زمنية تتضمن الإجراءات والخطوات المحددة التي ينبغي على الدولة أن تتخذها، بالإضافة إلى دورها في تثقيف المواطنين وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم، وتشجيعهم على الانخراط في العمل العام والاهتمام بالشأن السياسي. ورغم السهولة التي يتسم بها المشهد الحزبي في مصر في الأسابيع والشهور التالية لثورة ٢٥ يناير، فإن الملاحظة الرئيسية التي نود تسجيلها هنا والنصيحة التي نرغب أن نسديها لأشقائنا من المصريين المنخرطين في العمل الحزبي، هما أن المصلحة الوطنية تفرض على هذه القوى أن تسعى

للوحدة ولتجميع صفوفها في كيانات حزبية كبيرة، والابتعاد عن التشتت والتفرق والتشردم بين أحزاب ومجموعات صغيرة. أي أن المطلوب هو أن تتوحد الأحزاب والمجموعات ذات الخلفيات والتوجهات الأيديولوجية المتقاربة تحت لواء كيانات أكبر تمثل مختلف التيارات التي يموج بها المجتمع، وليس التشتت والتوزع على تجمعات أصغر وأقل تأثيراً. وسيحقق ذلك فوائد عديدة، لعل أهمها زيادة قوة الحشد التي تتمتع بها هذه الأحزاب، وتوفير موارد مالية أكبر، وعدم تفتيت أصوات الناخبين المتعاطفين مع توجه فكري معين بين أحزاب وكتل متعددة، وهو ما سيضعفها كلها في نهاية المطاف، ويصب في مصلحة الأطراف واللاعبين السياسيين الأكثر تنظيمًا وتأثيرًا وتمويلًا.

١١ - حرية الرأي والإعلام المسئول

إذا كان المجتمع الديمقراطي قائماً على ما شبهناه ببورصة للأفكار، فإن حرية تداول المعلومات تصبح أحد أهم عناصر وركائز هذه البورصة، حيث لن يستطيع المواطنون المفاضلة بين البرامج والسياسات التي تطرحها وتقترحها الأحزاب والتيارات السياسية المتنافسة من دون أن يتوافر لديهم معلومات دقيقة وذات مصداقية حول مختلف أوجه الحياة في البلاد. ويؤكد ذلك ما سبق أن تناولناه في معرض حديثنا عن الشق الموضوعي للديمقراطية حول مركزية حريتي الرأي والتعبير في النظم الديمقراطية باعتبارهما حجر الزاوية الذي لا غنى عنه في تعريف المواطنين والرأي العام بكل ما يشهده المجتمع من أحداث وتطورات، ولإتاحة الفرصة للجميع للمساهمة بالرأي والقول في تسيير شؤون البلاد.

من هنا، تبرز وتتكشف المسئولية الكبيرة الملقاة على عاتق وسائل الإعلام - بأشكالها وأنماطها المختلفة - لتفعيل حريتي الرأي والتعبير، ووضعها موضع التنفيذ، وتحويلها من حقوق أساسية منصوص عليها في الدستور ومكفولة بقوة القانون، إلى واقع ملموس ومسموع ومرئي متاح للمجتمع بأسره بكل طوائفه وشرائحه.

وبالتحديد، يمكن أن نوجز ونقسم المهام المفترض أن يقوم بها الإعلام في المجتمعات الديمقراطية إلى ثلاثة وظائف: أولها، النقل الأمين لما يقع في البلاد من أحداث وتعريف الرأي العام بها. ولا يقتصر هذا الجانب من مهام الإعلام على مجرد تغطية الفعاليات والأحداث التي يشهدها المجتمع، وإنما يمتد إلى إتاحة الفرصة للمنخرطين في العمل العام للتعليق على هذه الأحداث وإبداء الرأي بشأنها بحرية. ويتعين أن تتمتع جميع فئات المجتمع وكل أطراف المعادلة السياسية بهذا الحق من دون تمييز أو محاباة أو انحياز. أما الوظيفة الثانية التي يمارسها الإعلام في الدول الديمقراطية، فتتمثل في ممارسة الرقابة على المسرح السياسي بمختلف مكوناته، بما في ذلك السلطات العامة، والأجهزة الحكومية، والأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني. فعلى سبيل المثال، كان للإعلام الغربي دور كبير في الكشف عن مخالفات بل وجرائم اقترفتها مؤسسات وأشخاص ناشطون في العمل السياسي، كفضيحة ووترجيت التي أطاحت برئيس الولايات المتحدة ريتشارد نيكسون لتورطه في اقتحام عناصر من حزبه الجمهوري مكاتب الحزب المنافس له، وهو الحزب الديمقراطي، بغرض التجسس عليه. وثالث الوظائف التي ينبغي على الإعلام الاضطلاع بها، فترتبط بدوره التثقيفي والتنويري في المجتمع. فالإعلام ليس مجرد قناة تنقل ما يحدث في المجتمع بشكل ميكانيكي وتلقائي، وإنما يؤثر الإعلام والإعلاميون في الرأي العام، ويساهمون في تشكيله ورسم ملامحه بوسائل متعددة، كنوعية الآراء ووجهات النظر التي يتبنونها، والمواد الإخبارية التي يختارون عرضها، والبرامج الوثائقية التي يعدونها، والأفكار التي ينشرونها.

ومن هنا، فقد فطنت الأنظمة الديكتاتورية لمدى خطورة الإعلام وتأثيره على الشعوب، وسعت لتوظيفه لإضفاء الشرعية على وجودها، والترويج لنفسها، وللتقليل والتسفيه من معارضيها، وإقناع المجتمع بأنه ليس في الإمكان أبدع مما هو قائم. وقد جسّد الأديب البريطاني الكبير جورج أورويل في قصته الشهيرة المعنونة «١٩٨٤» الاهتمام البالغ الذي توليه الأنظمة الشمولية للسيطرة على الإعلام عندما

شبه وزارات الإعلام بأنها «وزارات للحقيقة»، حيث تقوم الحكومات المستبدة باحتكار الحقيقة من خلال الإعلام الرسمي، وتفرض طوقاً على عقول الأمة، وتحصرها بسياج منيع لا ينفذ منه إلا ما تسمح به السلطة الحاكمة. فيختفي النقد، وتضمّر المعارضة، وتنهار بورصة الأفكار، وتختفي الديمقراطية.

ولم تكن الجمهورية المصرية الأولى - وخصوصاً في عقودها الأولى - مختلفة عن هذا النموذج كثيراً. وإنما سعت الدولة للهيمنة على الإعلام، وفرض وصايتها على الرأي العام لضمان عدم انحرافه عن الخط السياسي والأيدولوجي للسلطة الحاكمة. فسيطرت الدولة على الصحافة وتحول اسمها إلى «صحف قومية»^(١) وأدارت الخدمات الإذاعية عن طريق وزارة الإرشاد القومي (وزارة الإعلام لاحقاً)^(٢) وأنشأت التلفزيون المصري في ١٩٦٠ وألحقته هو الآخر بوزارة الإرشاد. ورغم أن حالة الإعلام المصري تطور وتحسن في العقود الأخيرة من عمر الجمهورية الأولى، فلم تعد الدولة محتكرة للمشهد الإعلامي، وكانت هناك مساحة لمعارضتي النظام لانتقاده وفضح فساده وعواربه، إلا أن الإعلام الرسمي ظل بكل ما له من إمكانات مسخراً لخدمة نظام الحكم، ولإضفاء الشرعية عليه، ولدحض ما تنشره وتذيعه وتبثه وسائل الإعلام الخاصة أو المعارضة من انتقادات للأوضاع القائمة آنذاك في المجتمع المصري. وقد تجلّى ذلك في الأداء الذي لا يمكن وصفه إلا بأنه هزيل ومخز للإعلام الرسمي خلال الأيام الثمانية عشرة لثورة ٢٥ يناير، والذي اتهم الشوار بالعمالة والخيانة، وادعى أن المظاهرات التي جابت شوارع مصر واحتلت

(١) قامت الدولة بالاستحواذ على مؤسسات الأهرام، وأخبار اليوم، ودار المعارف، وروزاليوسف، ودار الهلال، وهي كلها كانت مؤسسات ملكيتها خاصة. كما أسست الدولة مؤسسات صحفية وإخبارية جديدة لتضاف إلى هذه المؤسسات العامة، وهي: وكالة أنباء الشرق الأوسط، ومؤسسة دار التحرير، ومؤسسة دار التعاون. كما حولت الدولة جريدة المصري في عام ١٩٥٤ إلى مؤسسة دار الشعب. وفي عام ١٩٨٠، انتقلت ملكية هذه المؤسسات من الدولة إلى مجلس الشورى، الذي يتبع له المجلس الأعلى للصحافة.

(٢) تأسست الإذاعة المصرية في ١٩٢٥ كمؤسسة ملكيتها خاصة، ثم احتكرت وزارة المواصلات البث الإذاعي في مصر في ٢٩ مايو ١٩٣٤ وبدأ البث الإذاعي الحكومي بعد ذلك بيومين. ثم انتقلت إدارة الإذاعة إلى مجلس الوزراء في العهد الملكي، ومنها إلى وزارة الإرشاد بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢.

ميادينها كانت مسيرة من قبل أياد خارجية، وأن الثورة حركتها جماعات سياسية لديها «أجندات» خفية للاستيلاء على الحكم، وهو ما بدد مصداقيته، وأفقدته ثقة الشعب.^(١)

لذا، سيكون على بناء الجمهورية المصرية الثانية إعادة النظر في وضعية الإعلام المصري، ومراجعة أحواله، ابتداءً من الإطار الدستوري والقانوني الحاكم له، ومرورًا بالآليات الإدارية المنظمة لعمله، وانتهاءً بمعايير إنتاج وإعداد وإخراج المادة الإعلامية المقدمة. وفي هذا السياق، نرى أن الفلسفة التي ينبغي أن تحكم عملية الارتقاء بالإعلام المصري يجب أن تتمحور حول الانتقال من نموذج «إعلام النظام» إلى «إعلام الدولة»، وذلك لتحرير الإعلام من قبضة النظام، وتحويله إلى أداة تخدم المجتمع وتساهم في إقامة نظام ديمقراطي صحي. ونحن لا نتحدث هنا عن إنهاء «ملكية» الدولة لوسائل الإعلام العامة، أو عرضها للبيع أو الخصخصة، فهذا لن يؤدي بالضرورة لتحرير الإعلام، وقد يحوله إلى أداة في يد أصحاب رؤوس الأموال والنخب الاجتماعية الثرية، أو رهينة لأهواء التيارات السياسية والأيديولوجية التي تستطيع الاستحواذ على هذه المؤسسات. وإنما ما نحلم به هو أن يصبح الإعلام المصري خدمة مجتمعية متاحة لكل أفراد الشعب المصري على حد سواء دون تمييز ضد طرف أو محاباة لطرف، مثله في ذلك كخدمات التأمين الصحي أو التعليم الحكومي العام، وأن تدار شئون الإعلام على أسس من الحياد السياسي والاحتراف المهني.

تنفيذاً لهذه الرؤية، يعتبر نظام إدارة وتشغيل هيئة الإذاعة البريطانية BBC أحد النماذج التي يمكن دراستها والنظر في كيفية تطبيقها في مصر، وخصوصاً فيما يتعلق باستقلالية هذه المؤسسة الإعلامية العريقة عن الحكومة البريطانية رغم أنها مملوكة للدولة. فقد تأسست الهيئة في ١ يناير ١٩٢٧ بموجب أمر ملكي بغرض تقديم الخدمة الإذاعية للمملكة المتحدة، ومرت بمراحل تطور كثيرة منذئذ وتعرضت لأزمات

(١) انظر: خالد السرجاني، أداء المؤسسات الإعلامية، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

متعددة ودخلت في مواجهات مع الدولة،^(١) إلى أن أرست مجموعة من المبادئ والقواعد التي تحكم عملها، وفي مقدمتها استقلاليتها الكاملة عن الحكومة فيما يتعلق بسياساتها التحريرية، وعدم تأثرها بتوجهات الحزب الحاكم، والتزامها بعرض كافة الآراء المطروحة حول أي موضوع تقوم بعرضه، وعدم وجود رقابة حكومية تتدخل في قرارات مديري المحطات التلفزيونية والإذاعية للهيئة. ويشرف على إدارة الهيئة مجلسٌ للأمناء تعينه الملكة بناء على توصية من الحكومة، فيما يتولى التشغيل اليومي لقنوات وخدمات الـ BBC مجلس تنفيذي يتم اختيار رئيسه وأعضائه من قبل مجلس الأمناء.

أما في مصر، فقد شدد كثير من الإعلاميين والصحفيين على أهمية تحقيق الاستقلالية لوسائل الإعلام المصرية، وإزالة العراقيل والمعوقات التي أقامها النظام السابق لضمان هيمنته على المشهد الإعلامي المصري.^(٢) ونحن، بطبيعة الحال، لسنا خبراء في مجال الإعلام، ولكننا نرى أن إصلاح الإعلام المصري يجب أن تتخطى أهدافه وآفاقه حدود الإجراءات الشكلية أو الجزئية، وأن يمتد ليؤدي إلى تحرير الإعلام الوطني، ومنحه الاستقلالية التي لا غنى عنها في مجتمع يتحول نحو

(١) على سبيل المثال، دخلت BBC في مواجهة مع الحكومة البريطانية في مايو ١٩٢٦ عندما حاول رئيس الوزراء آنذاك ستانلي بالدوين أن يستولي على الشركة بناء على نصيحة من زميله في الحكومة ورئيس الوزراء لاحقاً وينستون تشرشل، وذلك للتأكد من عرض وجهة نظر الحزب المحافظ إزاء سلسلة من المظاهرات والإضرابات التي عصفت ببريطانيا في تلك الفترة. ولكن المدير العام الأول للهيئة واسمه جون ريث تصدى لهذه المحاولات ودافع عن استقلاليتها إلى أن أقنع رئيس الحكومة بالعدول عن فكرة الاستحواذ عليها. أما خلال أزمة السويس التي وقعت في عام ١٩٥٦، والمعروفة في مصر بالعدوان الثلاثي، فقد منحت الـ BBC للقوى المعارضة لمشاركة بريطانيا في العدوان على مصر حق الإعراب عن آرائهم بنفس القدر الذي منح للحكومة ورئيس وزرائها أنثوني إيدن، مما أغضب هذا الأخير غضباً شديداً ودفعه للتفكير في الاستيلاء على الشركة وإنهاء استقلاليتها التحريرية، إلا أن الشركة والمعارضة والمجتمع تصدوا لذلك وحالوا دون تنفيذه. ولكن هذا لا يعني أن الـ BBC معصومة من الخطأ، بل على العكس، فقد تعرضت الهيئة لأزمات عديدة ألقت بظلال من الشك على مهنتها وحيديتها، كما حدث في أزمة حرب العراق وفضيحة الصحفي أندرو جيليجان التي تفجرت في منتصف ٢٠٠٣، حيث كان الأخير قد اعتمد على مصادر مشكوك في مصداقيتها لمهاجمة رئيس الوزراء توني بليز حول قراره إعلان الحرب على العراق، وهو ما أدى إلى إجراء تحقيق في الأمر واستقالة رئيس مجلس أمناء ومدير عام الهيئة.

(٢) انظر على سبيل المثال: ياسر عبد العزيز، مستقبل إدارة المؤسسات الإعلامية القومية، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

الديمقراطية السليمة. وتحديداً، نرى أهمية مراجعة المواد الدستورية والقانونية المتعلقة بالإعلام، والتأكد من أنها لا تفتتت على حرية الإعلام واستقلاليتها، وأنه يعمل على أسس من الحرفية والحياد السياسي. ومن الخطوات اللازم اتخاذها في سبيل تحقيق ذلك إعادة النظر في التشريعات الخاصة بالمجلس الأعلى للصحافة الذي كان رئيس مجلس الشورى يرأسه في عهد النظام السابق، وهو القانون الذي كان يضيق الخناق على الصحف ويضع العراقيل أمام إنشائها. كما يمكن البحث في تأسيس مجلس أمناء اتحاد الإذاعة والتلفزيون، ومنحه حرية تحريرية كاملة، ومنع تدخل الحكومة في نوعية البرامج والموضوعات التي تتناولها القنوات المصرية. وفي هذا الإطار، يمكن التفكير في الاستغناء عن وزارة الإعلام (والتي - كما قلنا - سمّاها جورج اوريل «وزارة الحقيقة») لانتفاء الغرض من وجودها، وانتقال مهامها الإدارية والإشرافية إلى مجالس للأمناء.

لن يستقيم حال الإعلام ولن يضطلع بدوره في بناء الجمهورية الثانية في مصر، إلا إذا اقترنت حرية الإعلام التي تحدثنا عنها آنفاً بآليات وإجراءات لضمان جودة المنتج الإعلامي، ومحاسبة وسائل الإعلام التي يفتقر أداؤها للمهنية والحرفية. فالإعلام غير المسئول خطر على الديمقراطية بقدر ما يمثله الإعلام المسيطر عليه من قبل نظام الحكم من تهديد للحرية، ذلك أن عملية التحول نحو الديمقراطية يمكن أن تفسدها ممارسات إعلامية تؤدي إلى فقدان الثقة في العملية السياسية والقوى والشخصيات الفاعلة في المجتمع. ومن هنا ينبغي وضع الآليات وإنشاء الأجهزة الرقابية التي تتأكد من حسن إدارة المؤسسات الإعلامية القومية، وتراقب أداءها وتضمن جودتها وحيديتها وعدم انحيازها لأي تيار سياسي. كما يمكن لهذه الأجهزة أو الكيانات تلقي شكاوى الجمهور بشأن ما تعرضه وتقدمه أجهزة الإعلام الوطنية، وتحقق فيها وتحاسب من ترى أنه أخطأ.^(١) ويقترح بعض الخبراء في المجال

(١) من النماذج التي يمكن النظر في اقتفاء أثرها في هذا الشأن ما يعرف بـ «لجنة شكاوى الصحافة بالمملكة المتحدة»، وهي لجنة مستقلة تتلقى الشكاوى المقدمة من الجمهور ضد الصحف البريطانية، حيث تقوم اللجنة بالنظر في هذه الشكاوى وبحثها ثم البت فيها. وإذا اكتشفت اللجنة أن الصحافة أخطأت، فإنها تقوم بمعاقة المؤسسة الصحفية

الإعلامي - وهي فكرة نؤمن عليها ونؤيدها - النظر في تشكيل لجان برلمانية لمتابعة عمل الإعلام المصري المملوك للدولة، والتأكد من مهنيته، ومساءلة القائمين على إدارته عما قد يقعون فيه من أخطاء في تسييرهم لعمل هذه المؤسسات العامة.^(١)

١٢ - المجتمع المدني

كما ذكرنا في أكثر من مناسبة على مدار هذا الفصل، فإن الديمقراطية عبارة عن نظام للحكم يهدف بالأساس إلى تمكين الشعب من ممارسة حقه في تقرير مصيره وتسيير شئون بلاده ومجتمعه. وإذا كانت الأحزاب السياسية الوسيلة الرئيسة والقناة الأبرز التي يمكن للمواطنين الانخراط من خلالها في العمل السياسي، فإن الديمقراطية السليمة تحتاج حتى تعمل بكفاءة إلى مشاركة مجتمعية أوسع نطاقاً وأكثر تنوعاً مما يمكن أن تقوم به الأحزاب السياسية بمفردها. وهنا يبرز دور المجتمع المدني ومنظماته كإحدى الأدوات التي يتاح للشعب من خلالها أن يمارس حقه في المشاركة في إدارة المجتمع.

تتعدد تعريفات المجتمع المدني، كما يختلف الفقهاء في ماهية الكيانات التي يمكن عدّها من قبيل منظمات المجتمع المدني. ومن بين هذه التعريفات ما طرحه البنك الدولي، وهو تعريف نراه جامعاً وشاملاً ويعبر عن مفهوم المجتمع المدني بدقة، وهو التعريف الذي يقول: «يشير مصطلح المجتمع المدني إلى مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي لها وجود في الحياة العامة وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات أعضائها أو الآخرين، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية. ومن ثم، يشير مصطلح منظمات المجتمع المدني إلى مجموعة عريضة من المنظمات، تضم:

المدانة بالشكل المناسب، كتوجيه اللوم أو الإعلان عن نتائج تحقيقاتها بما يسبب الحرج للصحف وينقص من مصداقيتها. انظر على سبيل المثال: ياسر عبد العزيز، مستقبل إدارة المؤسسات الإعلامية القومية، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

(١) المصدر السابق، صفحة ٤١٥.

الجماعات المجتمعية المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، وجماعات السكان الأصليين، والمنظمات الخيرية، والمنظمات الدينية، والنقابات المهنية»^(١) ومن هنا، يتضح - كما قلنا سابقاً - أن الفارق الرئيسي بين الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى يكمن في أن الأحزاب تسعى للوصول لسدة الحكم، فيما تكتفي المنظمات غير الحكومية بالسعي لتحقيق أغراضها عن طريق تمثيل مصالح أعضائها والدفاع عنها، أو التأثير في السياسات العامة من خلال إقناع السلطة العامة والرأي العام بوجهة نظرها.

شهد العقدان المنصرمان، وتحديداً منذ انهيار حائط برلين وانتهاء الحرب الباردة، زيادة مطردة في أعداد منظمات المجتمع المدني، ونمو ملحوظ في الدور الذي تؤيه هذه الكيانات في خدمة المجتمع وتوفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين.. فوفق إحصاءات البنك الدولي زاد عدد المنظمات غير الحكومية الدولية من ٦٠٠٠ في عام ١٩٩٠ إلى ما يربو على ٥٠ ألفاً في ٢٠٠٦.

وتمارس منظمات المجتمع المدني أدواراً متعددة، تختلف باختلاف البيئة التي تعمل فيها وطبيعة الموضوعات التي تهتم بها، والتي تشعبت وتنوعت إلى أن أصبحت هذه الكيانات فاعلة ومؤثرة في مختلف مناحي الحياة، من الدفاع عن حقوق الإنسان إلى الحفاظ على البيئة، ومن نزع أسلحة الدمار الشامل إلى تشجيع الحوار بين الثقافات، ومن التنمية المستدامة إلى محو الأمية. وبطبيعة الحال، تتباين الأدوات والوسائل التي تستخدمها منظمات المجتمع المدني لتحقيق أغراضها بحسب الموضوعات التي تركز عليها في عملها.

ويمكن تقسيم المهام التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية إلى ثلاثة أقسام: أول هذه الوظائف هي الخدمة المجتمعية (Community Service) التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني لسد عجز ما أو نقص معين في الخدمات المتوافرة لطائفة

(١) انظر الرابط التالي: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/>

من المواطنين. ومثال ذلك توفير الخدمات الصحية في المناطق النائية، أو تقديم دعم مالي أو قروض ميسرة لمن ضاقت بهم السبل لمساعدتهم على البدء في مشروعات صغيرة، أو محو أمية من لم يحظوا بفرصة التعلم، وغيرها كثير من نماذج للخدمات المجتمعية التي تسعى لمساعدة المواطنين الأقل حظاً لتجاوز الصعوبات الاقتصادية أو التحديات الاجتماعية التي يصادفونها في حياتهم.

أما الوجه الثاني للدور الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية فيتمثل في أنشطة كالضغط (Lobbying) لتحقيق هدف ما أو تبني سياسة معينة، والدفاع (Advocacy) عن أمر أو قضية معينة ترتبط بمجال عمل المنظمة. وتعتبر منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان من أبرز أمثلة مؤسسات المجتمع المدني التي تقوم بهذه المهمة، حيث تضغط على الحكومات من أجل تحسين سجلها في حماية واحترام الحقوق والحريات الأساسية، وتدافع عن ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وتسعى لاقتضاء حقوقهم ومعاقبة من ارتكبوا هذه التجاوزات في حقهم. كما تعتبر النقابات العمالية والمهنية من الكيانات التي تمارس هذه الوظيفة، حيث تسعى للدفاع عن مصالح أعضائها، والضغط على الحكومات وجهات الإدارة التي يتبع لها أعضاء النقابات لتحسين أوضاعهم.^(١)

أما الوظيفة الثالثة التي تمارسها منظمات المجتمع المدني، فهي الرقابة (Monitoring) على الجهات الحكومية التي تعمل في مجال تخصص المنظمة. ومن الأمثلة على ذلك مؤسسة كمنظمة الشفافية العالمية، والتي تقوم بمراقبة مستويات الفساد في الدول، وتعد تقارير عن جهود الحكومات للتصدي لهذه الظاهرة، وتصنف الدول وتضعها في جدول يبين الدول الأكثر معاناة من الفساد.

وبطبيعة الحال، تخلق العديد من المنظمات غير الحكومية بين هذه الوظائف الثلاث، وتسعى لتحقيق أغراضها من خلال المزج بين جميع الأدوات المتاحة لها.

(١) مثال ذلك الحملة الدولية لمنع الألغام المضادة للأفراد، وهي حملة قادتها مجموعة من الأشخاص والمنظمات غير الحكومية وأدت في نهاية المطاف إلى إبرام الاتفاقية الدولية لحظر هذه الألغام وحظر تصنيعها وتصديرها.

يتضح مما تقدم مدى أهمية الدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في الدول الديمقراطية. فهذه الكيانات تعد من الأدوات والقنوات الرئيسة المتاحة للمواطنين للانخراط في العمل العام، وللتأثير على سياسات الدولة، ولتنظيم صفوفهم للضغط من أجل تحقيق مطالبهم والدفاع عن مصالحهم. كما تقوم منظمات المجتمع المدني بدور داعم للدولة في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين.. فقد أيقنت حكومات الدول الديمقراطية أن المؤسسات الحكومية والأجهزة الرسمية لن تتمكن أن تفي بمفردها بكل متطلبات المجتمع واحتياجاته، ففتحت الباب لمؤسسات المجتمع المدني لمعاونتها في تقديم وتوفير العديد من هذه الخدمات. وبالتالي، تتسم العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والحكومات في معظم الدول الديمقراطية بالشراكة القائمة على التعاون والتنسيق فيما بينها، بما يخدم المجتمع ويساهم في الارتقاء به.

ولدينا في مصر تاريخ مديد وحافل ومشرف لنشاط منظمات المجتمع المدني، حيث تأسست الجمعية الأهلية الأولى في البلاد سنة ١٨٢١ باسم الجمعية اليونانية بالإسكندرية، وتوالت من بعدها الجمعيات والمنظمات ذات التوجهات والأنشطة المختلفة، كجمعية مصر للبحث في تاريخ الحضارة المصرية القديمة التي تأسست عام ١٨٥٩، وجمعية المعارف المنشأة عام ١٨٦٨، والجمعية الجغرافية المقامة سنة ١٨٧٥، والجمعية الخيرية الإسلامية المؤسسة سنة ١٨٧٨، وجمعية المساعي الخيرية القبطية والمقامة في عام ١٨٨١. واستمر عدد الجمعيات الأهلية المصرية في الازدياد واتسعت رقعة نشاطها، إلى أن وصل عددها، وفق الإحصاءات الحديثة لما يقرب من ١٦ ألف جمعية تنشط في مجالات متعددة. أما بالنسبة للتنظيم القانوني لعمل هذه الكيانات، فقد اعترفت الدساتير المصرية، بداية بدستور ١٩٢٣،^(١) بحق تكوين الجمعيات الأهلية، كما صدر العديد من القوانين التي وضعت شروط وآليات إنشاء هذه المنظمات، وحددت قواعد إدارتها وتمويلها، ووضحت حقوقها وواجباتها.^(٢)

(١) انظر المادة ٣٠ من دستور ١٩٢٣.

(٢) يرجى الاطلاع على الجزء المتعلق بحقوق الإنسان في الفصل الرابع من هذا الكتاب، والذي نتناول فيه بعمق الإطار القانوني للجمعيات الأهلية وتطوره والعيوب التي اعترته.

ورغم الحضور المحسوس والأثر الملموس لمنظمات المجتمع المدني على الساحة المصرية، سيكون على النخبة السياسية المصرية القائمة على وضع أسس الجمهورية الثانية وبنائها أن تزيل المعوقات الكثيرة التي وضعها نظام الحكم السابق أمام المنظمات غير الحكومية، والتي حدت كثيراً من نشاطها وفعاليتها. وتعد حالة المجتمع المدني في مصر وتعامل الأجهزة الحكومية معه من الملفات الكاشفة لطبيعة المشكلات التي تواجهها مصر حالياً والتحديات التي يتعين التغلب عليها لبناء المجتمع الديمقراطي السليم. فرغم أن حرية إنشاء الجمعيات الأهلية كانت مكفولة بموجب دستور ١٩٧١،^(١) فإن القوانين المنظمة لعمل هذه الكيانات جاءت لتفرض هذا الحق من مضمونه،^(٢) ولتمنح جهة الإدارة الحكومية صلاحيات واسعة لتضييق الخناق على المنظمات غير الحكومية، ولتقليص هامش حرية الحركة المتاحة لها. فأتى إنشاء المنظمات غير الحكومية مرهوناً بموافقة وزارة الشؤون الاجتماعية (وزارة التضامن الاجتماعي لاحقاً)، التي مُنحت أيضاً حق إغلاق الجمعيات بموجب قرار إداري، وحق الاعتراض على تشكيل مجالس إدارات المنظمات الأهلية، وغيرها من الصلاحيات التي أدت عملياً إلى تحويل الحق الدستوري في تكوين الجمعيات الأهلية إلى شعار أجوف. والأهم من أوجه العوار التي شابت قانون الجمعيات الأهلية، قد مثل في التحدي الرئيس أمام اضطلاع المنظمات الأهلية بدورها لخدمة المجتمع بشكل كامل، هو تدخل الأجهزة الأمنية - وبالتحديد مباحث أمن الدولة التي حُلّت بعد ثورة ٢٥ يناير - في أنشطة هذه الجمعيات، وفرض رقابة عليها بما يتجاوز بكثير حدود الصلاحيات الممنوحة للأجهزة الحكومية في هذا الشأن.^(٣)

(١) انظر المادة ٥٥ من الدستور، والتي نصت على ما يلي: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري».

(٢) ينظم عمل هذا القطاع حالياً: القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢.

(٣) لا يعني ذلك أننا نرى أنه يتعين إزالة كل أشكال الرقابة الإدارية والأمنية من عمل تلك المنظمات، فهي ليست معصومة من الخطأ وهناك أمثلة كثيرة لقيام هذه الكيانات بأعمال وأنشطة مضرّة بالبلاد وبأمنها، ولكن لا يجب أن تتخطى المتابعة والرقابة الإدارية والأمنية حدودها لتتحول إلى تضييق للخناق وتقويض لتلك الكيانات.

من هنا، يتضح أن تعزيز دور المجتمع المدني في الجمهورية الثانية المصرية سيتطلب إجراءات وخطوات أوسع وأشمل بكثير من مجرد النص على هذا الحق في الدستور الجديد؛ فجميع الدساتير المصرية السابقة كفلت هذا الحق. وإنما سيحتاج الأمر لمراجعة الأطر القانونية والتشريعية المنظمة لمختلف أوجه عمل المنظمات غير الحكومية، وتطهيرها من المواد التي أفرغت حق تكوين الجمعيات الأهلية من مضمونه ومحتواه. والأهم من ذلك هو إخضاع الأجهزة الحكومية - وبخاصة الأمنية منها - للرقابة البرلمانية، والقضائية، والإعلامية، والمجتمعية، لضمان عدم تعديها حدود وظيفتها المنصوص عليها في الدستور والقانون، وعدم تعرضها أو تدخلها بشكل تعسفي أو غير شرعي في أنشطة منظمات المجتمع المدني.

١٣ - أجهزة الخدمة المدنية المحترفة والمحايدة

تتسم الحياة الديمقراطية عامة بالتقلب والتغيير المستمرين.. فالأغلبية النيابية اليوم ستتحول لا محالة إلى أقلية الغد، والحزب الحاكم في لحظة ما سينتقل إلى صفوف المعارضة في وقت لاحق. وفي خضم هذه الأجواء غير المستقرة التي عادة ما تفرزها الديمقراطية، يتطلب تسيير شئون المجتمع وجود جهاز إداري بيروقراطي للدولة يدير شئون البلاد ويوفر الاحتياجات الأساسية للمواطنين بعيداً عن تقلبات السياسة. ويتصل هذا الموضوع بإشكالية تمثل في طبيعة العلاقة التي تربط بين الدولة ونظام الحكم. ففي الأنظمة الديمقراطية يتعين - من الناحية النظرية - أن يكون الجهاز الإداري للدولة منفذاً مطيعاً للتوجيهات السياسية لنظام الحكم المنتخب من قبل الشعب بشكل حر ونزيه. ويفترض كذلك ألا يكون لمؤسسات الدولة ولاء أو انحياز لحزب أو تيار سياسي، وإنما تظل هذه الأجهزة الإدارية مخلصاً للأمة بأسرها وللمجتمع بكل أطيافه، وأن تؤدي مهامها بحرفية وتجرد بموجب الدستور والقانون، وأن تعامل جميع أبناء الشعب بلا تمييز أو محاباة لأحد. وبالتالي، يقام في هذه الدول الديمقراطية فاصل بين نظام الحكم وأجهزة الدولة، فيتغير الأول ويتبدل، فيما تبقى الثانية وتستمر. في المقابل، يذوب هذا الفاصل في الأنظمة الاستبدادية أو التسلطية،

فنتشر أذرع النظام في الدولة، وتبدأ في توظيف أجهزتها لخدمة أغراضه، وتتحول الدولة إلى أداة يستخدمها النظام لضمان بقائه في السلطة. وهنا تضع حيدة الدولة وأجهزتها، وتفقد حرفيتها، وتزعزع ثقة الناس فيها واحترامهم لها.

لذا، يعد بناء جهاز بيروقراطي محترف وغير ميسس من أهم الخطوات اللازمة للتحويل من نظم الحكم الشمولية إلى الحياة الديمقراطية السليمة أو لتجنب استبدال نمط من الشمولية ونمط آخر يحل محله ويستخدم نفس الأساليب وإن كان بلغة وخطاب آخرين. ويتعين أن يقوم هذا الجهاز البيروقراطي الحكومي على ثقافة تقدر وتعلي الخدمة المدنية العامة Public Civil Service، وهي الثقافة التي يتوجب غرسها في موظفي الأجهزة الإدارية وتدريبهم عليها. ويمارس هؤلاء الموظفون عملهم، كما أسلفنا، على أساس من الحيدة والاحتراف، فلا يدينون بالولاء لأي حزب أو تيار سياسي، وإنما يقومون بتنفيذ السياسات العامة التي تضعها الحكومة المنتخبة، بما تمليه عليهم ضمائرهم، وما يقتضيه الدستور والقانون. ويستلزم الأمر كذلك أن يدار الجهاز الإداري على أساس التعاون مع نظام الحكم المنتخب، وإسداء النصيحة المخلصة لمن هم في السلطة، ومعاونتهم على تنفيذ سياساتهم بإخلاص وتجرد، حتى لو لم تحظ تلك السياسات بمباركة الجهاز البيروقراطي.

كما ينبغي أن تنشأ الآليات اللازمة لإخضاع عمل هذه الأجهزة الإدارية للرقابة الصارمة، وهي الرقابة التي يمكن أن تقوم بها أكثر من جهة. فللقضاء دور مهم في هذا الصدد، وخصوصاً فيما يتعلق بمخالفة القوانين واللوائح المنظمة لعمل أجهزة الدولة. ويمارس البرلمان هو الآخر دور مركزي في محاسبة الأجهزة الإدارية ومساءلتها عما تنفذه من سياسات، وذلك عن طريق محاسبة الوزراء المشرفين على القطاعات المختلفة في الدولة. وأخيراً، لا تكتمل مكونات الجهاز البيروقراطي للدولة ويظل غير فعال إذا لم يلق موظفو الدولة التقدير والعائد المالي المجزي الذي يضمن لهم الحياة الكريمة ويحصنهم من الفساد الإداري وشروره.

وفي مصر، ستواجه الحكومات التي ستشرع في بناء الجمهورية المصرية الثانية تحدياً كبيراً يتمثل في كيفية إصلاح وتطوير ذلك الأخطبوط الضخم المسمى بالجهاز

البيروقراطي المصري، والذي يبلغ عدد العاملين فيه وفق بعض الإحصاءات حوالي ٥, ٥ مليون مواطن،^(١) حيث لا مفر من جعل مؤسسات الدولة المصرية أكثر مواكبة للعصر، ومراجعة مستويات الأجور فيها وضمان عدالتها وكفائتها، وإصلاح هيكلها التنظيمية والإدارية لإزالة حالات التضارب والتكرار بين الوظائف والمهام. والأهم من هذا وذلك هو إعادة تأهيل الموظف العام، وغرس وتنمية القيم والمبادئ التي لا غنى عنها في أي جهاز حكومي في الدول الديمقراطية، وفي مقدمتها مفهوم قيمة «الخدمة العامة».

وبطبيعة الحال، لا يمكن لنا أن نتعرض في هذه السطور القليلة لكل أوجه العوار التي شابت عمل الجهاز الإداري للدولة المصرية، ولا لكل الصعاب التي يواجهها العاملون بالدولة، فمشكلات البيروقراطية المصرية متفرعة ومتعددة، وبعضها يعود لعقود، بل وربما لقرون، من الزمن. ولا يقتصر الأمر على الأجهزة الحكومية المركزية، كالوزارات والدواوين الحكومية بالقاهرة، وإنما يمتد الأمر إلى المحليات التي عرفت بفسادها المستشري.^(٢) وإنما ما نرمي إليه هو التنبيه للأهمية القصوى التي يجب أن توليها الحكومة المنتخبة لمسألة إصلاح البيروقراطية المصرية، وتمكينها من تلبية متطلبات الجمهور، والارتقاء بمستوى وكفاءة العاملين في أجهزتها، والتأكد من أنهم يمنحون القدر الكافي من الدخل الذي يوفر لهم ولأسرهم العيش الكريم.

(١) تثبت الإحصاءات الخاصة بحجم الجهاز الإداري للدولة مدى ضخامته وتوسعه وتغلغله في مختلف مناحي الحياة. فوفق الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة قد كان إجمالي عدد الموظفين في الدولة المصرية عام ١٩٥٠: ٣٣٥٩٨٠ موظفًا، وهو الرقم الذي يضم العاملين في الشرطة. ومع إضافة العاملين في القوات المسلحة، يرتفع الرقم ليصل إلى ٤٤٠٩٨٠ مواطنًا. وحدثت قفزة هائلة في أعداد موظفي الدولة في ستينيات القرن الماضي، حيث وصل العدد إلى ٥٥٠ ألفًا في ١٩٥٥، ثم إلى ٧٧٠ ألفًا في ١٩٦٣، وارتفع إلى ٩٣٣ ألفًا في ١٩٦٦، وتخطى حاجز المليون بحلول عام ١٩٧٢. أما اليوم، فتشير الإحصاءات إلى أن عدد العاملين بالأجهزة المدنية بالدولة المصرية وصل إلى ٥, ٥ مليون موظف، يشغل ٦٠٪ منهم في وزارات التربية والتعليم، والصحة، والداخلية (يعمل لدى وزارة الداخلية حوالي ٧٥٠ ألف ضابط وأمين شرطة وموظف، بالإضافة إلى ٤٥٠ ألف جندي أمن مركزي، وإن كانوا لا يعدون ضمن موظفي الدولة لأنهم رسميًا يقضون فترة خدمتهم العسكرية الإجبارية).

(٢) انظر عامة في البحث الآتي: عبد الخالق فاروق، كيف نعيد بناء الجهاز الإداري للدولة؟ الجهاز الإداري المصري والفساد، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

كما تؤكد على أن الحكم الديمقراطي السليم لن يستتب في مصر من دون المحافظة على كيان واستقلالية الدولة وحيدتها، واستمرار مؤسساتها في العمل، وتلبية حاجات الشعب، والدفاع عن مقدرات الأمة وأمنها في الداخل والخارج، دون أن يكون ذلك كله متوقفاً على أو مرهوناً بالتقلبات التي قد تعصف بالمرشح السياسي.. فالأنظمة والأشخاص زائلون، والدولة والأمة باقيات. كما سيؤدي إعلاء وغرس قيمة استقلالية وحيدة الجهاز الإداري إلى تلافى إحدى أخطر الظواهر التي شهدتها مصر في عصر الحزب الوطني الحاكم قبل ثورة ٢٥ يناير، ألا وهي استخدام التعيين في المؤسسات الحكومية وسيلة لمجاملة الأشخاص وضمّان ولائهم، وهو ما كشفت عنه دراسة حديثة حول معدلات التشغيل في الدولة، والتي تقول: «استمرت الزيادة [في المعينين] دون قواعد سوى عناصر الوساطة والمحسوبية، والأخطر من كل ذلك هو زرع فيروس «الحزبية»، فتحوّلت العلاقة الحزبية لقيادات الحزب الوطني وأعضاء مجلسي الشعب والشورى إلى نوافذ خلفية للتعين والترقي وشغل وظائف المستشارين في الوزارات والأجهزة الحكومية جميعاً»^(١).

وبالتحديد، ورغم أهمية جميع أجهزة الدولة المصرية ووزارتها وهيئاتها بمختلف تخصصاتها، فإننا نحذر بالأخص من تسلل داء الحزب والتسييس إلى قلب وعصب الدولة المصرية، أي قواتنا المسلحة الباسلة، والتي يتعين أن نقيها شر التسييس ونحميها من سعي أي طرف سياسي إلى النفاذ إلى صفوفها والاستحواذ على ولاء أعضائها من الضباط والجنود. وينسحب الأمر ذاته على مؤسسات الأمن القومي المصري، وفي مقدمتها وزارتا الداخلية والخارجية وجهاز المخابرات العامة، والتي تعتبر كلها ثروة قومية سيؤدي تسييسها أو المساس باستقلاليتها وحرّيتها إلى خسارة فادحة للأمة.

(١) المصدر السابق، ص ٣٨٩. ويتفق الدكتور جمال زهران مع هذه الملاحظة، حيث يشير في معرض حديثه عن مساوئ جمع رئيس الدولة بين منصبه التنفيذي وموقعه الحزبي إلى أن: «هذا الأمر أدى إلى خصخصة أجهزة الدولة جميعها لخدمة الحزب الحاكم، بل وتأميمها تماماً لصالح الحزب. وقد أصبح المرور إلى المناصب التنفيذية والحصول على المنافع والمزايا وحتى الحقوق العادية هو عضوية الحزب الحاكم» د. جمال زهران، الانتخابات الرئاسية بين الحاضر والمستقبل، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

فبالخلاصة إذن، أنه بدون تطوير الجهاز الإداري للدولة والارتقاء به، ستُخفق أي حكومة منتخبة في تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها ثورة ٢٥ يناير.

١٤ - الديمقراطية أهم ركائز الجمهورية الثانية

قامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ لتسقط نظاماً تسلطياً مستبدًا ولتقيم جمهورية ثانية تطلق فيها الحريات وتصان الحقوق، وهي آمال وأحلام لن تتحقق ولن ترى النور من دون التأسيس لحياة ديمقراطية سليمة، يتمتع فيها الشعب بحقه في تقرير مصيره بنفسه، وهو لب فكرة الحكم الديمقراطي. ومن هنا، تنجلي أمامنا حقيقة أن الديمقراطية ما هي إلا نظام للحكم يقوم على إدارة الشعب لشئون مجتمعه وعلى كون شرعية السلطة الحاكمة نابعة من موافقة الشعب عليها وتفويضه إياها لتولي مسؤوليات الحكم وأعبائه.

وعلى الرغم من بساطة الفكرة الديمقراطية، فإن تنفيذها يظل مستعصياً على كثير من المجتمعات.. ذلك لأن الحياة الديمقراطية تتعدى بكثير حدود إجراء انتخابات دورية أو إطلاق حرية الانخراط في العمل السياسي، لتمتد إلى قائمة طويلة من المكونات الموضوعية والإجرائية التي تناولناها فيما سبق. وكما قلنا، وقعت العديد من الدول في خطأ التركيز على تلك الجوانب الإجرائية والشكلية من دون أن تلتفت إلى حقيقة أن الديمقراطية ليست نظاماً سياسياً فحسب، وإنما هي أيضاً ثقافة مجتمع ونظام حياة. فالديمقراطية يجب أن تسود بين الحاكم والمحكوم، وبين أرباب العمل والعمالين، وحتى داخل الأسرة الواحدة، وهو ما يتطلب كله أن تنغرس في وجدان الأمة مجموعة من القيم والمبادئ التي لا غنى عنها حتى تقوم حياة ديمقراطية سليمة. وفي مقدمة هذه المبادئ، والتي ناقشناها مطولاً، احترام التعددية الفكرية، ونبذ التمييز، وإعلاء قيمة المساواة بين أبناء الأمة الواحدة، بالإضافة لمجموعة من الحقوق والحريات الأساسية التي لن يتمكن الشعب بدونها من المشاركة في الحياة السياسية.

أما المكونات الإجرائية للديمقراطية، فهي تمثل التروس والسيور التي تمكن ماكينة الديمقراطية من العمل بكفاءة، فإذا أصابها عطل أو خلل أصيبت المنظومة الديمقراطية كلها بالعطب والوهن. ويأتي شكل نظام الحكم وطبيعته في مقدمة المكونات الإجرائية التي يتم توافرها لقيام الديمقراطية، فيتعين أن ينشئ الدستور علاقة بين السلطات الثلاث المكونة للدولة (السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية) تقوم على التوازن والفصل فيما بينها، فلا تداخل في الاختصاصات ولا تغول في الصلاحيات، وإنما تمارس كل من هذه السلطات وظائفها وتراقب اضطلاع السلطتين الأخرين بمهامهما. كما تعد الانتخابات من المقومات الأساسية للديمقراطية، والتي يقوم الشعب من خلالها باختيار من يحكمه ويسير شؤونه، إلا أنه يشترط أن تتوفر في الانتخابات مجموعة من الضمانات للتأكد من نزاهتها وحريتها. ثم تأتي الأحزاب السياسية لتصبح القناة والأداة التي يقوم الشعب عن طريقها بتحويل آماله وتطلعاته إلى برامج وسياسات محددة تتنافس على جذب الناخبين إليها، وبالتالي تصبح الأحزاب الآلية الرئيسية لدخول المواطنين إلى مضمار الحياة السياسية.

ولكن لا تكفي هذه المقومات أبداً لإقامة ديمقراطية صحيفة وفتية، وإنما يحتاج الأمر إلى مجتمع مدني نشط ومبادر ليقوم الأفراد من خلاله بالدفاع عن مصالحهم والضغط على النظام السياسي لتلبية مطالبهم وللتعاون مع الدولة لسد كثير من حاجات المواطنين. وهذا بجانب الإعلام الحر المستقل الذي يتسم عمله بالحرفية والحيطة السياسية، والذي يتحمل مسئولية الكلمة ويعي خطورتها وهو يؤدي رسالته. ولن يكتمل البناء الديمقراطي وستظل أسسه مزعزة وضعيفة دون وجود بيروقراطية حكومية محترفة ومخلصة للمجتمع، وتؤدي رسالتها بتجرد وحياد، من دون أن تنحاز لطرف سياسي على حساب طرف آخر.

والخلاصة إذن، أن الديمقراطية منظومة مجتمعية شاملة تتكون من مقومات عديدة يتعين وجودها حتى تستقيم الحياة وليمارس الشعب حق تقرير مصيره بحرية كاملة. كما يتضح أن الديمقراطية لا تأتي في قوالب جامدة ولا نماذج جاهزة يمكن

أن تستوردها من دولة أخرى، وإنما سيقع على عاتقنا كأمة أن نصوغ معادلة ديمقراطية مصرية أصيلة تعبر عن هذا المجتمع، وموروثاته الثقافية، وتعكس تجربته التاريخية بحلوها ومرها، وتحقق آمال هذا الشعب العظيم وطموحاته. وبطبيعة الحال، لن نصل إلى هذه المعادلة بين ليلة وضحاها، وإنما سيتطلب الأمر سنوات طويلة من الممارسة الديمقراطية، وهي الفترة التي سنرتكب خلالها أخطاء كثيرة وسنحقق نجاحات مهمة وسنتعلم من تجربتنا إلى أن نصل إلى مرادنا.

(د) المبحث الثاني: سيادة القانون

١ - تعريف سيادة القانون

مثلما هو الحال بالنسبة للديمقراطية، تعددت التعريفات التي صاغها الفقهاء لمفهوم سيادة القانون،^(١) كما تباينت آراء الخبراء حول العناصر والمكونات اللازمة لكي يسود القانون في مجتمع ما، وتنوعت تطبيقات هذا المفهوم بحسب المكان والزمان والظرف التاريخي، واختلفت بحسب الأنظمة القانونية والقضائية القائمة في البلاد. فقد ركز البعض على استقلال القضاء ومنع السلطة التنفيذية من التدخل في أعماله باعتبارها عناصر كافية ليسود القانون في المجتمع، واعتبر آخرون أن سيادة القانون تتحقق بانصياع الدولة وأجهزتها للقانون وعدم مخالفتها لنصوصه وأحكامه، فيما عرّفت طائفة أخرى سيادة القانون بأنها المصاد لقانون الغاب، بما يعني أن القانون يسود حينما يتمكن المواطنون من اقتضاء حقوقهم بحرية.

ومن جانبنا، فإننا نميل - كما فعلنا في تعريفنا للديمقراطية - إلى تبني تعريف واسع وجامع يشمل مختلف جوانب مفهوم سيادة القانون. وفي نظرنا، فإنه «بمقتضى هذا المبدأ، يلتزم جميع أعضاء المجتمع وسلطات الدولة على السواء باحترام القانون

(١) عندما نتحدث عن القانون، فإننا نعني: «كل قاعدة قانونية وفقاً لتدرجها في النظام القانوني للدولة»، وهو التدرج الذي يبدأ بالدستور - وهو القانون الأعلى في البلاد - ثم ينتقل إلى التشريعات، ويليهما اللوائح التنفيذية التي تصدرها جهة الإدارة لوضع القانون موضع التنفيذ.

كأساس لمشروعية الأعمال. إلا أن سيادة القانون لا تعني فقط مجرد الالتزام باحترام أحكامه، بل تعني سمو القانون وارتفاعه على الدولة، وهو ما يتطلب أن تبدو هذه السيادة في مضمون القانون لا مجرد في الالتزام بأحكامه - فالقانون يجب أن يكفل الحقوق والحريات للأفراد».

وفق هذا التعريف، فإنه يمكن تقسيم سيادة القانون إلى شقين، الأول موضوعي والثاني شكلي. والغرض من هذا التقسيم هو إبراز أمرين. أولهما أن إيجاد المؤسسات اللازمة لكي يسود القانون في المجتمع - كالمحاكم والقضاة والمحامين - لا يكفي أبداً لأن تتحقق سيادة القانون، وثانيهما للتأكيد على أن القانون ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لإقامة العدل في المجتمع. فما أسهل أن يتحول القانون إلى أداة للظلم والطغيان إذا وقع في يد حاكم مستبد. ومن هنا، ينبغي أن يتنبه القارئ الكريم إلى هذين الوجهين لسيادة القانون، واللذين لن ينصلح حال المجتمع المصري دونهما ولن ينعم هذا الشعب الأبى بالعدل إذا غاب أي منهما.

٢- الجانب الشكلي لسيادة القانون

ينطوي مفهوم سيادة القانون على مجموعة من العناصر والمكونات الشكلية التي يتوجب توافرها في أي نظام للحكم حتى يصح نعت هذا النظام بأنه يعلي قيمة سيادة القانون. ويأتي استقلال القضاء على رأس هذه الخصائص اللازمة ليسود القانون في المجتمع. ويساهم استقلال السلطة القضائية في توفير البيئة المواتية لقيام نظام ديمقراطي سليم لدوره في حماية وصون الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وضمان عدم التعدي عليها من قبل السلطة الحاكمة أو من قبل أي فرد أو جماعة أو جهة في المجتمع. ويعد استقلال القضاء عنصراً ضرورياً لتفعيل الرقابة القضائية (Judicial Review) على السلطتين التنفيذية والتشريعية، والتأكد من عدم تجاوز أي من هاتين السلطتين لحدود صلاحياتهما المنصوص عليها في الدستور.

كما يؤدي استقلال القضاء دوراً كبيراً في تحقيق الاستقرار السياسي في البلاد، ذلك لأن كافة القوى الفاعلة على المسرح السياسي ستمارس نشاطها وهي مطمئنة

لوجود حكم مستقل ومحاييد يشرف على إنفاذ القانون وتطبيقه في مواجهة الجميع على أساس من المساواة وعدم التمييز، ويستطيع الفصل في النزاعات التي تنشأ نتيجة لممارسة العمل السياسي. كما سيردع القضاء الحر والمستقل السلطة الحاكمة من تجاوز حدود سلطاتها، وسيحاسبها إن افتأتت على صلاحيات السلطات الأخرى في الدولة، وهو ما يشكل درعاً منيعاً ضد استفحال الحكم الاستبدادي والشمولي. وثالثاً، يعتبر استقلال القضاء من المقومات الرئيسية لتحقيق التنمية المستدامة، فبدون سلطة قضائية حرة لن يأمن المستثمر المحلي والأجنبي على ماله وسيتحاشي الدخول في سوق تغيب عنه العدالة الناجزة المبنية على قواعد قانونية واضحة وشفافة وراسخة.

ويحتاج تحقيق استقلالية السلطة القضائية حماية القضاة من التدخلات في عملهم من أي جهة والتصدي لأي تأثير قد تمارسه أي جهة عليهم وهم ينظرون في القضايا المعروضة عليهم للبت فيها. ويمكن تقسيم هذه التدخلات بحسب مصدرها، فقد تأتي من خارج السلطة القضائية وقد تنبع من داخلها. ويعد تغول السلطة التنفيذية وتدخلها في عمل السلطة القضائية من أبرز وأخطر ملامح التدخل الخارجي في عمل القضاء. وقد يمارس ذلك من خلال الضغط المباشر على القاضي وإملاء أحكام معينة عليه، أو بوسائل غير مباشرة وأقل وضوحاً كتحكم السلطة التنفيذية في المخصصات المالية للقضاء أو الهيمنة على شؤونهم الإدارية. كما يمكن للسلطة التشريعية أن تتدخل في عمل القضاء وتفتتت على اختصاصاته وولايته. أما التدخل من داخل السلطة القضائية، فيأتي في صور متعددة كأن يضغط القضاة القدماء على زملائهم الأحدث للتأثير في رأيهم أو لدفعهم للانتهاج إلى حكم معين.

وقد عانت الجمهورية الأولى في مصر من كثير من الممارسات والمظاهر التي أفقد القضاء قدرًا لا يستهان من استقلاليته وحرية. (١) فرغم أن الدساتير المصرية التي

(١) في استطلاع للرأي أجري حول مدى فاعلية القوانين والتشريعات المنظمة لمرفق القضاء ومدى احترامها لاستقلاله، أعرب ٤٤٪ من القضاة المستطلعة آراؤهم أن الإطار القانوني المنظم لعمل القضاء يؤمن استقلاليته، فيما أعرب ٤٠٪ عن عدم رضاهم عن هذا الإطار القانوني. انظر: الدكتور محمد نور فرحات والمستشار علي صادق، تقرير حول استقلال القضاء في مصر، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ٢٠٠٧.

صدرت منذ قيام الجمهورية الأولى أعلنت كلها قيمة ومبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء^(١)، فإن كثيرا من القوانين الحاكمة لعمل السلطة القضائية جاءت معيبة ومشوبة بعوار خطير تمكنت السلطة التنفيذية من خلاله أن تمارس نفوذا كبيرا على القضاء^(٢) وتعد الصلاحيات الممنوحة لوزير العدل بموجب مجموعة من القوانين المكملة للدستور من أبرز ملامح ومواطن العيب التي اعترت ببيان التشريع المصري المنظم لعمل مرفق القضاء^(٣). فعلى سبيل المثال، جاء ذكر وزير العدل ٦١ مرة في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية، وهي النصوص التي منحتة - رغم أنه ينتمي للسلطة التنفيذية بوصفه عضواً في الحكومة - صلاحيات واسعة ترتبط بإدارة

(١) لم تسلم المواد الدستورية الخاصة بالسلطة القضائية من أوجه النقد. ويعد ما جاءت به المادة ١٧٣ من دستور ١٩٧١ من أبرز المثالب التي اعترت هذا الدستور ومواده المتعلقة باستقلال القضاء. فقد نصت هذه المادة على ما يلي: «يقوم على شئون الهيئات القضائية، مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية. ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شئون الهيئات القضائية». وبذلك أصبح رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وهو ما يخل بشكل جسيم بمبدأ الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها، فقد تحول رئيس السلطة التنفيذية إلى رئيس للسلطة القضائية.

(٢) لم تكن طبيعة العلاقة التي ربطت بين السلطتين التنفيذية والقضائية متشابهة في الفترات المختلفة من تاريخ الجمهورية المصرية الأولى. ولم يكن نمط وشكل تدخل السلطة التنفيذية في أعمال القضاء واحداً طوال تلك العقود، وإنما تغير وتبدل. فيمكن أن نقول إن عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر شهد أسوأ وأخطر التدخلات في عمل القضاء. فعلى سبيل المثال، لا يخفى على القارئ الكريم أن مجلس قيادة ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ دبر الاعتداء الذي تعرض له الفقيه الكبير والعالم الجليل عبد الرزاق باشا السنهوري رئيس مجلس الدولة في عام ١٩٥٤، وذلك بعدما اختلف الرجل مع الجيش على بعض الموضوعات المتصلة بإدارة شئون البلاد، وهو ما أدى بعد ذلك إلى إعفاء السنهوري باشا ومجموعة من مستشاري مجلس الدولة من وظائفهم في مخالفة صريحة لمبدأ استقلال القضاء. ثم وقعت في عام ١٩٦٩ ما عرف بـ «مذبحة القضاة»، عندما أقال الرئيس عبد الناصر حوالي ٢٠٠ قاضٍ، بمن فيهم رئيس محكمة النقض، من مناصبهم لما وصف آنذاك بأنه عداء هؤلاء القضاة لثورة يوليو.

(٣) للقضاء المصري تاريخ طويل وحافل، حيث صدرت عشرات القوانين والتشريعات التي هدفت إلى تنظيم هذا المرفق الحيوي في البلاد. وبدأ التنظيم الحديث للقضاء المصري بإنشاء المحاكم المختلطة في ١٨٧٥، ثم المحاكم المدنية في ١٨٨٣. أما في القرن العشرين، فقد صدرت عدة قوانين لتنظيم القضاء، كان أهمها القانون رقم ٦٢٤ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم شئون رجال القضاء الشرعي، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن السلطة القضائية، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٩ بشأن المحكمة العليا، والقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ بشأن المجلس الأعلى للهيئات القضائية، والقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية، والذي عدل أكثر من مرة، كان آخرها بموجب القانون رقم ١٤٦ لسنة ٢٠٠٦.

وتسيير القضاء، من بينها الإشراف الإداري على المحاكم،^(١) والرقابة والإشراف الإداري على النيابة العامة،^(٢) ترشيح قضاة للعمل بمحكمة النقض،^(٣) وندب القضاة للعمل بالمحاكم الابتدائية،^(٤) وإنشاء المحاكم الجزئية وتحديد دوائر اختصاصها،^(٥) وطلب وقف القاضي الخاضع للتحقيق،^(٦) وتنظيم الخدمات الصحية والاجتماعية للقضاة.^(٧) وبالإضافة إلى هذه الصلاحيات كلف القانون وزير العدل بالإشراف على التفتيش القضائي وتعيين رئيس هذه الإدارة الخطيرة بوزارة العدل، والتي تتولى الرقابة على القضاة، وتقييم عملهم وأدائهم، وإعداد الحركة القضائية،^(٨) وهي السلطة التي منحت وزير العدل ومن خلاله السلطة التنفيذية نفوذاً وسطوة كبيرتين على القضاة. ولم يتوقف القانون عند ذلك، وإنما منح ذات الاختصاصات لوزير العدل فيما يتعلق بالنيابة العامة وكلفه بتعيين مدير التفتيش بالنيابة.^(٩)

وتكرر الأمر ذاته في القوانين المنظمة لعمل هيئات قضائية أخرى، كهيئة قضايا الدولة المعنية بالدفاع عن الحكومة أمام المحاكم المدنية، حيث يشرف وزير العدل على التعيينات، والترقيات، والانتدابات، وحركة التنقلات في الهيئة، فضلاً عن مراقبة أداء العاملين بها من خلال إنشاء إدارة للتفتيش تقوم بنفس المهام التي تضطلع بها إدارة التفتيش بوزارة العدل والمذكورة أعلاه.^(١٠) ولم تسلم النيابة الإدارية هي

(١) المادة ٩٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٢) المادة ١٢٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٣) المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٤) المادة ٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٥) المادة ١١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٦) المادة ٩٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٧) المادة ٩٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٨) المواد ٧٧ و٧٨ و٧٩ و٨٠ و٨١ و٨٢ و٨٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٩) المادة ١٢٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(١٠) انظر القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ بشأن قلم قضايا الدولة.

الأخرى من هيمنة وزير العدل على شئونها، فتمتع الوزير بحق إنشاء إدارة التفتيش الخاصة بهذا الجهاز، وحظي بسلطة الإشراف الإداري على عمله، وحاز على قوة التدخل في حركة تنقلات أعضائه.^(١)

ولا يقتصر الأمر على افتئات السلطة التنفيذية في عمل وشئون القضاء - رغم أنه النموذج الأكثر شيوعاً والأشد إضراراً بالقضاء - وإنما يمتد لما قد تمارسه السلطة التشريعية من تدخلات في عمل القضاة، أو محاولات للحد من حريتهم في الحكم بما يرون أنه ملائم في القضايا المعروضة عليهم، أو التدخل في آليات تنظيم مرفق القضاء،^(٢) وهو أمر تصدى له القضاء المصري في أكثر من مناسبة بكل حسم، وخصوصاً من خلال أحكام المحكمة الدستورية العليا.^(٣)

وتجدر الإشارة إلى أن المشرعين العاديين - أي أعضاء البرلمان - ليسوا وحدهم هم المخاطبين بهذا المبدأ، وإنما يسري كذلك في مواجهة المشرع الدستوري. فلا يجوز أبداً أن يتضمن الدستور نصاً يخالف مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء، لما ينطوي عليه ذلك من مساس بأحد أهم أعمدة ومقومات المجتمعات الديمقراطية. وللأسف تضمن دستور ١٩٧١ مثل هذا العيب الخطير.. ففي الوقت الذي نص في مادته ٦٨ على أنه «يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء»، جاءت المادة ٧٦ لتمنح قرارات اللجنة المشرفة على الانتخابات الرئاسية صفة النهائية وحظرت الطعن فيها أمام أي جهة. وقد ألحق هذا العيب تعارضاً وتناقضاً خطيراً في جسم الدستور يعتبر بمثابة افتئات من قبل المشرع الدستوري على سيادة القانون وسموه واستقلال القضاء وحرية، وهو ما نوصي بأن يتحاشاه المشرع الدستوري المصري عند إعداد الدستور الجديد.

(١) انظر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية.

(٢) حدث ذلك، على سبيل المثال، عندما أصدر مجلس الأمة القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ والذي منح رئيس الوزراء (الرئيس الراحل جمال عبد الناصر آنذاك) حق تعيين أعضاء مجلس الدولة.

(٣) انظر: جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ٣٧ لسنة ١٥ قضائية (١٥ أغسطس ١٩٩٦)؛ جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ١٣٠ لسنة ١٨ قضائية (١ سبتمبر ١٩٩٧)؛ جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ١٢٤ لسنة ١٨ قضائية (١٥ نوفمبر ١٩٩٧).

ومن هنا، يتعين أن يلتفت القائمون على بناء الجمهورية المصرية الثانية إلى أهمية ضمان استقلال القضاء وإبعاده عن أي تدخلات أو تأثيرات قد تمارسها أي جهة أو سلطة أخرى بالدولة، والتأكد من أن أحكام القضاة لا تحكمها إلا ضمائرهم ونصوص وأحكام القانون المكلفين بتطبيقه. وسيتطلب ذلك أولاً مراجعة بعض نصوص الدستور لإبعاد رئيس الجمهورية عن رئاسة المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

إلا أن ما تناولناه آنفاً حول القوانين المكملة للدستور والمنظمة لمرفق القضاء يكشف مجدداً عن حقيقة ما ذكرناه في أكثر من مناسبة، وهو أن الدساتير لا تكفي بمفردها لإقامة نظام الحكم الديمقراطي السليم، فيمكن أن تنص الدساتير على استقلالية القضاء وحيدته، ثم تأتي القوانين والتشريعات لتفرغ هذا المبدأ من مضمونه وتحوله إلى شعار أجوف لا أثر له على الواقع. لذا، سيقع على عاتق البرلمان المصري بمجلسيه مراجعة وتعديل نصوص العديد من القوانين المنظمة لعمل القضاء، والتأكد من أنها خالية من تلك الأحكام التي تمكنت من خلالها السلطة التنفيذية أن تمارس نفوذاً كبيراً على السلطة القضائية وتؤثر على عملها، وهي أحكام يرتبط أغلبها بالصلاحيات الواسعة الممنوحة لوزير العدل للتدخل في إدارة وتسيير شئون القضاء.^(١)

لن يسود القانون في المجتمع ولن تستقيم الديمقراطية في البلاد إذا لم تقترن استقلالية القضاء بمجموعة من الضمانات اللازمة لحسن سير عملية التقاضي والتأكد من نزاهتها وعدالتها. ويأتي في مقدمة هذه الضمانات - وهي في حقيقتها أحد الحقوق المدنية المفترض أن يتمتع بها كل إنسان - مبدأ مثول المواطن أمام قاضيه

(١) بدأت بالفعل حكومة الدكتور عصام شرف - وهي الحكومة المكلفة بإدارة الفترة الانتقالية التي أعقبت الثورة - في بحث مراجعة نصوص القوانين المنظمة للسلطة القضائية للتأكد من خلوها من النصوص التي أسيء استخدامها في الماضي من قبل الدولة. انظر: خالد ميري: تعديل قانون السلطة القضائية قبل الانتخابات البرلمانية، جريدة الأخبار ٢٧ يوليو ٢٠١١؛ محمود حسين: مجلس الوزراء يدرس تعديل قانون السلطة القضائية، جريدة اليوم السابع ٢٦ يونيو ٢٠١١؛ هشام المياني: الشروق تنشر تفاصيل المشروع النهائي لتعديل قانون السلطة القضائية، جريدة الشروق ٢٧ يونيو ٢٠١١.

الطبيعي.^(١) والمقصود بهذا المبدأ هو أن يحاكم كل متهم بجريمة ما أمام المحكمة والقاضي المنصوص في القانون على اختصاصهما بالنظر في التهمة محل النظر، وليس أمام أي محكمة أخرى. وقد عانت الجمهورية الأولى في مصر من ظاهرة محاكمة مواطنين أمام محاكم وقضاة غير ما هو منصوص عليه في التشريعات واجبة التطبيق. فقد أحيل العديد من المدنيين للمحاكمة أمام محاكم عسكرية، كما أنشئت محاكم استثنائية في لحظات تاريخية مختلفة من عمر الجمهورية الأولى حوكم أمامها أناس اعتبرهم النظام الحاكم بمثابة معارضين ومنافسين له،^(٢) كمحاكم أمن الدولة (طوارئ)،^(٣) ومحاكم أمن الدولة،^(٤) ومحاكم الغدر،^(٥) ومحكمة القيم،^(٦) ومحكمة الحراسات.^(٧) ولا تقتصر تحفظاتنا على مثل هذه المحاكم الاستثنائية على كونها تمثل مخالفة لحق الإنسان في المثل أمام قاضيه الطبيعي، وإنما تمتد لكون هذه الهيئات القضائية تفتقر في كثير من الحالات للضمانات اللازمة لاعتبار المحاكمة عادلة ومنصفة، كغياب حق الطعن في أحكام بعضها،^(٨) وجلوس أشخاص من غير القضاة على منصاتهما،^(٩) وعدم علانية إجراءاتها وجلساتها.^(١٠)

(١) ورد هذا الحق في المادة ٦٨ من دستور ١٩٧١.

(٢) يرجى مراجعة القسم الخاص بقانون الطوارئ في الفصل الرابع، وكذا القسم الخاص بسيادة القانون واستقلال القضاء من ذات الفصل.

(٣) انظر القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨.

(٤) انظر القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠. ألغي هذا التشريع بموجب القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣.

(٥) انظر القانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢.

(٦) انظر القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠.

(٧) انظر القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧١.

(٨) على سبيل المثال، لم توفر محاكم الغدر المنشأة بموجب القانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ حق الطعن في أحكامها.

(٩) كان من حق رئيس الجمهورية تعيين ضباط من القوات المسلحة للجلوس على منصة محاكم أمن الدولة (طوارئ)، وهو ما يضعف من مصداقية وحيدة هذه المحاكم.

(١٠) انتقد كثير من مدافعي حقوق الإنسان سرية المحاكمة التي تجرى للمدنيين أمام المحكمة العسكرية.

ويقودنا هذا للحديث عن المقومات الأخرى للمحاكمات العادلة والمنصفة بجانب مبدأ المثل أمام القاضي الطبيعي، والتي يتعين أن يوفرها النظام القضائي حتى يسود القانون في المجتمع.^(١) وفي مقدمة هذه الضمانات مبدأ المساواة أمام المحاكم،^(٢) وهو المبدأ الذي اعتبره جانب من الفقه الدولي بمثابة حجر الزاوية لضمان عدالة ونزاهة المحاكمات، أولاً لأنه يلزم المحاكم بتطبيق أحكام القانون على كل من يمثل أمامها دون تمييز أو محاباة؛ وثانياً لكون العديد من الضمانات الأخرى للمحاكمات العادلة تنفرد من مبدأ المساواة أمام المحاكم.^(٣) ومن هذه المبادئ: ضرورة توفير حق التقاضي،^(٤) والذي يحظر أي عرقلة لحق المواطنين في التقدم بشكاوى أو دعاوى إلى المحاكم لاقتضاء حقوقهم.^(٥) وقاعدة منح المتهم كافة الإمكانيات والمعلومات والوقت الكافي للإعداد للدفاع عن نفسه أمام المحكمة.^(٦) ويستتبع ذلك إلزام المحكمة بأن تتأكد من أن المتهم المائل أمامها قد أخطر بالتهمة

(١) وردت أغلب هذه الضمانات في الفقرة ١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

(٢) يتعين التفريق بين حق الإنسان في المساواة أمام القانون والمساواة أمام المحاكم، فالأول يخاطب جميع أجهزة الدولة ويلزمها بتطبيق القانون دون تمييز على جميع المواطنين، فيما يهدف الثاني إلى ضمان المساواة بين جميع المواطنين أمام المحاكم بالتحديد.

(٣) انظر: Manfred Nowak, CCPR Commentary (1993).

(٤) ورد هذا الحق في المادة ٦٨ من دستور ١٩٧١.

(٥) انظر آراء لجنة حقوق الإنسان المنبثقة عن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في الشكاوى الآتية:

Lindon v. Australia (Human Rights Committee Communication 646/95); Aarela and Nakkalajarvi v. Finland (Human Rights Committee Communication 779/97) Mahuika v. New Zealand (Human Rights Committee Communication 547/93); Kavanagh v. Ireland (Human Rights Committee Communication 819/98).

(٦) انظر آراء لجنة حقوق الإنسان المنبثقة عن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في الشكاوى الآتية:

Gridin v. Russian Federation (Human Rights Committee Communication 770/97); Phillip v. Trinidad and Tobago (Human Rights Committee Communication 594/92).

الموجهة إليه،^(١) وأنه تمكن من تكليف محام من اختياره للدفاع عنه،^(٢) أو تم تكليف محام له في حالة عدم المقدرة المالية.^(٣) ويضاف إلى تلك الضمانات، مبدأ علانية المحاكمات الذي يحقق مقصدين، أولهما صون حقوق المتهم من خلال السماح للمحامين ومنظمات المجتمع المدني من حضور المحاكمة والتأكد من أنها أديرت بشكل يحترم ويعلي مبادئ العدالة الجنائية، وثانيهما إتاحة الفرصة للمجني عليه أو ذويه لحضور المحاكمة والتأكد من أنه تم القصاص ممن جار على حقوقهم، وهو ما يسهم في إشاعة إحساس بالعدالة والإنصاف في المجتمع.^(٤)

ولا تكتمل ضمانات المحاكمات العادلة من دون أن يكون النظام القضائي والقانوني برمته مبنياً على أسس ما يعرف بقواعد «الشرعية الجنائية»، وهي مجموعة من القواعد القانونية العامة التي ترسخت عبر سنوات وقرون من الكفاح من أجل إعلاء سيادة القانون والتصدي لبطش الحكام بشعوبهم.^(٥) ويأتي في مقدمة تلك المبادئ قاعدتان «لا جريمة إلا بقانون» وأنه «لا عقوبة إلا بقانون»، وهما القاعدتان

(١) تقول لجنة حقوق الإنسان إن هذا الحق يلزم السلطات بإخطار المتهم بالتهمة الموجهة إليه فور صدور القرار الاتهامي من الجهة المخولة بذلك، كالنيابة العامة مثلاً.

(٢) على سبيل المثال، رأت لجنة حقوق الإنسان في إحدى الشكاوى المعروضة أمامها أن إلزام المتهم بالاختيار من بين مجموعة محددة من المحامين يعد بمثابة مخالفة لحق المتهم بتكليف محام من اختياره بالدفاع عنه. انظر:

Estrella v. Uruguay (Human Rights Committee Communication 74/80).

(٣) لا يقتصر هذا الحق على توفير محام على نفقة الدولة، وإنما أيضاً التأكد من أن هذا المحامي قد أدى مهامه بالشكل اللازم وأنه لم يتخاذل في تأدية واجبه في الدفاع عن المتهم. انظر:

Borisenko v. Hungary (Human Rights Committee Communication 852/99).

(٤) علانية المحاكمات ليس مبدأ مطلقاً أو معدوم القيود، وإنما يحق للمحاكم أن تقوض هذا الحق وتنظمه بالشكل الذي يضمن حسن سير عملية التقاضي والحفاظ على النظام والانضباط داخل قاعات المحكمة. انظر:

Rodriguez Orejuela v. Colombia (Human Rights Committee Communication 848/99);

Polay Campos v. Peru (Human Rights Committee Communication 577/94); Van Meurs v.

The Netherlands (Human Rights Committee Communication 215/86).

(٥) تعد وثيقة الـ Magna Carta أو العهد الأعظم والتي صدرت في بريطانيا في ١٢١٥ هي أول وثيقة تلزم الحاكم بمجموعة من القواعد التي تهدف إلى حماية المواطنين من تعسف السلطة وطمعها.

التان تقيان المواطنين خطر قيام السلطة بإلقاء القبض عليهم ومحاکمتهم ومعاقبتهم من دون وجه حق وبلا مبرر وهو ما يفتح الباب لسيادة الظلم والطغيان.^(١) وتطبيقاً لهاتين القاعدتين (والمنصوص عليهما في الدستور المصري الصادر في ١٩٧١)^(٢) تلتزم المحاكم بعدم اعتبار أي أفعال أو أعمال بمثابة جرائم إلا إذا كان هناك نص قانوني يؤتمها، كما يحظر أن يحكم على شخص بعقوبة لم يتم النص عليها في القانون مسبقاً، فضلاً عن منع إصدار أحكام أو عقوبات بأثر رجعي. ومن هنا، تصفي هذه القواعد الشرعية على أعمال المحاكم، وتنفي عن أحكامها والعقوبات التي تحكم بها على المواطنين صفة التعسف أو شبهة الاستبداد.^(٣)

حتى إذا توافرت لدى المحاكم المصرية كل الضمانات أنفة الذكر، ستظل سيادة القانون منقوصة ومجتزأة إذا لم يتم التعامل في مستقبل الأيام مع إحدى أخطر الظواهر السلبية التي اعترت عمل مرفق القضاء في الجمهورية الأولى في مصر، ألا وهي طول فترة التقاضي، إلى أن شاعت بين المصريين مقولة: «المحاكم حبالها طويلة». فقد اتفق الفقه والقضاء الدوليان على اعتبار العدالة الناجزة من أهم مقومات وشروط سيادة القانون، وذلك تطبيقاً للمبدأ الراسخ بأن العدالة المتأخرة هي عدالة مهذرة. ولا يوجد تعريف محدد للعدالة الناجزة، ولم يتم الاتفاق دولياً على مدد معينة يتعين ألا تتجاوزها إجراءات التقاضي، إنما يعتمد الأمر على طبيعة القضية المعروضة على القاضي، ومدى تعقيدها، وظروفها الإجرائية. أي أن مبدأ العدالة الناجزة يلزم الدولة بالتأكد من أن المحاكمات تحقق اعتبارين في الوقت ذاته، أولهما سرعة التقاضي،

(١) انظر بصفة عامة: د. محمود شريف بسيوني و د. عبد العظيم وزير، الإجراءات الجنائية في النظم القانونية العربية وحماية حقوق الإنسان (١٩٩١)؛ د. عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة لقانون العقوبات (٢٠٠٧)؛ د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية (١٩٩٦)؛ د. عمر السعيد رمضان، مبادئ قانون الإجراءات الجنائية (١٩٨٥).

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٦٦.

(٣) تعتبر هذه القواعد من المبادئ القانونية الراسخة والتي أجمعت عليها النظم القانونية المتحضرة، واعتبرها الفقه والقضاء الدوليان بمثابة قواعد عامة للقانون الدولي. انظر: د. محمود نجيب حسني، الدستور والقانون الجنائي (١٩٩٢)؛ د. رءوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري (١٩٨٩)؛

بما يحفظ حقوق المجني عليهم، وثانيهما سلامة إجراءات التقاضي، بما يمنح المتهم كافة الفرص والإمكانات للدفاع عن نفسه، واستنفاد جميع وسائل وطرق الطعن المتوافرة لديه.

وفي مصر، تتمثل العقبة الرئيسة لتحقيق سرعة التقاضي في قلة عدد القضاة مقارنة بالكم الهائل من القضايا والدعاوى المقامة أمام محاكمهم. فوفق إحصاءات وزارة العدل، رُفعت أمام المحاكم المصرية خلال السنة القضائية ٢٠٠٠/٢٠٠١ أكثر من ١٤ مليون قضية، منها ٢ مليون دعوى مدنية، وحوالي ١١ مليون دعوى جنائية، و١٤ مليون ونصف المليون دعوى أحوال شخصية، وذلك في الوقت الذي لم يكن يعمل في مصر حينئذ سوى ٣٤٤٦ قاضيًا موزعين على جميع محاكم الجمهورية، بواقع ٢١٩ مستشارًا بمحكمة النقض، و١٥٦٩ مستشارًا بمحاكم الاستئناف، و١٦٧٨ رئيس محكمة وقضاة بالمحاكم الابتدائية والجزئية. وتكشف هذه الأرقام عن أن متوسط عدد القضايا التي ينظر فيها القاضي سنويًا يتجاوز ٤٠٠٠ قضية بمعدل ٥٢٠ قضية في الشهر.^(١) وبطبيعة الحال، يضطر القضاة لتأجيل القضايا المقامة أمامهم سنة تلو الأخرى نظرًا للأعباء الهائلة الملقة على عاتقهم ولرغبتهم في التأكد من أن أحكامهم لا تشوبها شائبة ولا تطولها المطاعن. وتؤكد ذلك تقارير وزارة العدل حول معدلات ونسب القضايا التي تصدر بشأنها أحكام سنويًا، والتي وصلت في عام ٢٠٠١ إلى ٣٣٪ من الدعاوى المدنية والتجارية، و٣٩٪ من قضايا الأحوال الشخصية، أي أن حوالي ثلثي الدعاوى المنظورة أمام المحاكم المصرية يتم تأجيلها إلى السنة التالية. وتزداد نسب القضايا المؤجلة كلما ارتفعت درجة التقاضي نظرًا لقلّة أعداد القضاة الجالسين على منصة المحاكم العليا مقارنة بمحاكم الدرجات الأدنى. وتتجلى هذه الظاهرة في محكمة النقض - وهي أعلى محكمة مصرية - التي

(١) تجدر الإشارة إلى أن السنة القضائية تمتد لثمانية أشهر من السنة الميلادية. كما يجب أن نأخذ في الاعتبار أن هذه أرقام تعبر عن متوسط عدد القضايا، وليس مجمل عدد القضايا المعروضة على كل محكمة سنويًا، حيث تتفاوت أعداد الدعاوى من محكمة لأخرى ومن درجة تقاض إلى أخرى.

عُرِضت عليها أثناء السنة القضائية ٢٠٠٠ / ٢٠٠١ أكثر من ١٠٠ ألف دعوى، منها ١١ ألف قضية جديدة وحوالي ٩٠ ألف دعوى مؤجلة من أعوام ماضية. ومن بين كل هذه الدعاوى، أصدرت المحكمة أحكام في ١٥٣١ قضية، أي بمعدل ٥, ١٪ من مجمل القضايا المعروضة على المحكمة.^(١)

كانت هذه إطلالة على ماهية ومضمون الجانب الشكلي لسيادة القانون، والذي يتمحور في مجمله حول الضمانات اللازمة لتحقيق العدالة في البلاد، والتأكد من إنفاذ القانون وتطبيقه، وإخضاع المجتمع بأسره إليه دون تمييز أو محاباة لأحد. وفي مقدمة هذه الضمانات إقامة سلطة قضائية تتمتع بالحرية والاستقلالية وتمارس مهامها بحرفية وحيادة وتجرد، بما يجعل من القضاء حصناً حصيناً للمستضعفين، ودرعاً منيعاً لحقوق المواطنين وحررياتهم، وسداً قوياً يقي البلاد شر تغول السلطتين التنفيذية أو التشريعية وإساءة استغلال أي منهما لصلاحياتهما بما يهدد الديمقراطية والحرية. ولن تتحقق سيادة القانون ولن يكتمل ركنها الشكلي دون توافر ضمانات المحاكمات النزيهة وشروط حسن سير إجراءات التقاضي وامثالها لمعايير العدالة، وهي قواعد ومبادئ تهدف لحماية حقوق المتقاضين أمام المحاكم.

٣- الجانب الموضوعي لسيادة القانون

تجمع كل قوى الطيف السياسي المصري على أن الجمهورية الثانية في مصر يتعين أن تكون دولة سيادة القانون، وذلك باعتبار أن من أهم نواقص نظام الحكم الذي سقط بقيام ثورة الشعب المصري يوم ٢٥ يناير كان غياب سيادة القانون وسموه، وهو ما فتح الباب على مصراعيه لاستبداد السلطة، واستفحال الفساد، وشيوع الظلم. ومن جانبنا، فإننا نتفق مع ذلك ونؤمن عليه، بل إننا نعتبر سيادة القانون إحدى الدعائم الثلاث للجمهورية الثانية في مصر. ولكن ما نود التنويه به، وهو الغرض من هذا

(١) انظر: الدكتور محمد نور فرحات والمستشار علي صادق، تقرير حول استقلال القضاء في مصر، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ٢٠٠٧.

القسم، هو أن الظلم في مصر لم يكن ظلمًا فوضويًا ولا عشوائيًا، وإنما كان في جزء منه بقوة القانون وسلطانه، وهو ما يكشف لنا حقيقة أن القانون ما هو إلا أداة ووسيلة لتحقيق غاية أسمى وأنبل من سيادة القانون، ألا وهي العدالة. ومن هنا، فمن الأحرى بمن ينادون بإقامة «دولة القانون» في مصر أن يطالبوا بتأسيس دولة ومجتمع يعدل بين أبنائه، ويمنحهم حريتهم، ويساوي بينهم، ويصون كرامتهم.

إذن فالعدالة هي قلب وجوهر الجانب الموضوعي لسيادة القانون، والغاية التي يتوجب أن تسعى لتحقيقها الأنظمة القانونية والقضائية، والمعيار التي يجب أن تقيّم على أساسه تلك الأنظمة. فالدساتير والتشريعات واللوائح التي تشرعن القهر، وتحلل القمع، وتبيح الطغيان تفرغ مبدأ سيادة القانون من مضمونه، وتحوله إلى أداة تستغل في غير مقصدها، حتى ولو توافرت في هذه الأنظمة كل المقومات والضمانات التي تكوّن الجانب الشكلي لسيادة القانون، كوجود محاكم تحظى بقدر من الاستقلالية، وتراقب أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتراعي مبادئ المحاكمات العادلة والنزاهة.

وقد عانت مصر من هذه الظاهرة طوال عمر الجمهورية الأولى، فرغم وجود إطار دستوري يحكم البلاد، ونظام قانوني وتشريعي ينظم حركة المجتمع، ومنظومة قضائية متكاملة للبت في النزاعات التي تنشأ بين المواطنين، فإن كثيرا من المصريين أحسوا بالظلم وافتقدوا العدالة في حياتهم.^(١) ومن أهم أسباب شيوع الإحساس بالظلم لدى المصريين ما سبق وأن وصفناه في الفصل الأول من هذا الكتاب بأنه «تطبيع الاستثناء» من قبل نظام الحكم، أي سن قوانين وإنشاء أجهزة ووضع إجراءات تؤدي من الناحية الفعلية إلى إفراغ المبادئ الدستورية والتشريعية التي تحمي حقوق وحريات المواطنين من مضمونها. وقد تجسد هذا الأمر في فرض حالة الطوارئ على البلاد للأربعة والخمسين عامًا من الأعوام التسعة والخمسين

(١) ما من شك في أن درجة غياب سيادة القانون لم تكن واحدة طوال العقود الستة التي مضت منذ قيام الجمهورية الأولى، وإنما تباينت درجة استبداد السلطة في الفترات واللحظات التاريخية المختلفة التي مرت بها البلاد.

التي مضت منذ قيام الجمهورية الأولى في مصر إلى أن انتهت في عام ٢٠١١، وهو القانون الذي فتح تطبيقه الباب لارتكاب مخالفات خطيرة لحقوق الإنسان، وأتاح للسلطة التنفيذية أن تتغول على حساب السلطتين التشريعية والقضائية، ومكن نظام الحكم من تجريف الحياة السياسية في البلاد. كما تجلّى «تطبيع الاستثناء» في إنشاء أجهزة وهيئات قضائية غير عادية للنظر في تهم يتسم أغلبها بالطابع السياسي، كمحكمة الغدر ومحكمة القيم، وهي الأجهزة التي تحدثنا عنها آنفاً، وهي المحاكم التي تعد بمثابة التفاف على القضاء العادي المكلف بمساءلة ومعاقبة المواطنين لما يقترفونه من جرائم منصوص عليها في القانون. وبذلك، يتضح لنا أن ظاهرة «تطبيع الاستثناء» في مصر لم تتم بطريقة عشوائية ولا تعسفية، وإنما تمت بموجب القانون وبقوته، إلى أن تحول مبدأ سيادة القانون إلى أداة للقمع والاستبداد بسبب ما تضمنته بعض القوانين من ظلم وانتقاص للحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.

ولم يقتصر الأمر على القوانين والتشريعات، وإنما قام النظام السابق بالانقضاض على الدستور ذاته، ووظفه لتحقيق مآربه ومراميه، وهو ما تجلّى في التعديل الذي أجري في عام ٢٠٠٥ للمادة ٧٦ الخاصة بشروط انتخاب رئيس الجمهورية، وهو التعديل الذي استهدف تمهيد الطريق ليمتطي جمال مبارك نجل الرئيس السابق حسني مبارك كرسي الرئاسة. فبدل أن يصبح الدستور أداة لإقامة العدالة بين المواطنين، وإتاحة فرصة الترشح للرئاسة لكل المصريين على قدم المساواة ودون تمييز، أصبحت الوثيقة القانونية الأسمى في البلاد إحدى الأدوات التي ساهمت في إفساد الحياة السياسية. ومن جميع ما تقدم، يتضح لنا مجدداً أن سيادة القانون ليست غاية في حد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق وإعلاء العدالة في المجتمع، وإنه عندما يحيد القانون عن هذا المقصد السامي، فإن سيادة القانون تتشوه وتفقد معناها وتتلوث روحها.

من هنا، يمكننا القول إن إقامة العدل في المجتمع تتطلب أن يكفل البنيان التشريعي في البلاد في مضمونه الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، وهي

مجموعة من المبادئ والقيم اللصيقة بآدمية الإنسان، والتي تؤمن الحد الأدنى من الحياة الكريمة في المجتمع. وستتحدث مطولاً عن ماهية ومضمون حقوق الإنسان في القسم التالي الذي سنعرض فيه على الركيزة الثالثة من ركائز الجمهورية المصرية الثانية، ولكن يكفي أن نقول هنا إن الشق الموضوعي لسيادة القانون يُلزم المشرع بأن يضع نصب أعينه وهو يسن القوانين والتشريعات هدف حماية الحقوق الأساسية للمواطنين و صون حريتهم - وهي المبادئ التي تهدف في مجملها إلى تأمين الحياة الكريمة للمواطن بكل ما يحمله مفهوم «الكرامة» من معاني، بما في ذلك صون حياة الإنسان وسلامته الجسدية، وإتاحة الفرصة له للمشاركة في تسيير شئون المجتمع، والتمتع بمستوى لائق من العيش.

(هـ) المبحث الثالث: حقوق الإنسان

تكتمل أضلاع المثلث المكوّن لدعائم الجمهورية الثانية باحترام و صون الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين المصريين. فالحقيقة الثابتة هي أن حقوق الإنسان عبارة عن مجموعة من القيم النبيلة اللصيقة بآدميته، فإذا حاز الإنسان كل حقوقه وتمتع بكامل حريته تكون إنسانيته قد اكتملت، وإذا طال هذه الحقوق أي انتقاص تُنتقص آدمية الإنسان بنفس قدر ما سلب من حقوقه وحرياته الأساسية. وتعد حقوق الإنسان عنصراً لا غنى عنه في بناء المجتمع الديمقراطي الذي نحلم به ونتطلع له لمصر.. فالحقوق والحريات العامة تهدف في جوهرها إلى صون وإعلاء الكرامة الإنسانية وحماية النفس البشرية من كل فعل أو قول يعتدي على كرامة المرء أو يمسخها.

كما تعتبر مبادئ حقوق الإنسان من القواعد المنظمة والحاكمة للحياة في المجتمعات الديمقراطية، ذلك لأن هذه القيم تفرض قيوداً على تصرفات السلطة الحاكمة وتمنعها من أن تبطش بالشعب، وتضع حدوداً لعلاقات المواطنين بعضهم ببعض وتحول دون اعتداء شخص أو طائفة على غيرهما من أبناء الأمة الواحدة. وهو ما يعني أن الحقوق والحريات الأساسية تفتح الباب لمشاركة المجتمع بكل أطرافه

وتياراته في تسيير شئون البلاد على قدم المساواة، فضلاً عن كونها سداً منيعاً يقي الأمة من شرور انحراف الديمقراطية وما قد تفرزه من أنظمة وأنماط للحكم تستبد بالبلاد والعباد.

والغرض من هذا القسم ليس شرح ماهية حقوق الإنسان ومضمونها وسرد تاريخ تطورها، فهذا ليس مقصدنا، وإنما نسعى من خلال هذه السطور لأن نعطي القارئ الكريم فكرة ونبذة عامة حول هذه المبادئ والقيم، ولنبين أهم الحقوق والحريات التي لا غنى عنها في المجتمعات الديمقراطية والتي يتوجب علينا ونحن مقبلون على بناء الجمهورية الثانية في مصر أن نحرص على إقامتها وإعلائها.

١ - الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان

شاع بين الفقهاء تقسيم الحقوق والحريات العامة إلى ثلاثة أجيال، وذلك تعبيراً عن حقيقة أن منظومة حقوق الإنسان القائمة اليوم بمبادئها واتفاقياتها ووثائقها وأجهزتها الحكومية وغير الحكومية لم تظهر ولم تنشأ بين ليلة وضحاها، وإنما أخذت تتطور عبر سنوات طويلة، بل وعلى مدار قرون من الزمن شهدت الإنسانية خلالها أحداثاً جساماً أقنعت البشرية بضرورة الاتفاق على مجموعة من القواعد تقي الإنسان من شرور بطش الحاكم بشعبه.

وبعكس ما تقول به بعض المؤلفات، وبخاصة الغربية منها، فإننا لا ندين بالفضل للغرب لظهور مبادئ حقوق الإنسان، فهذه القيم ليست حكراً على ثقافة أو حضارة بعينها، وإنما هي أفكار معبرة عن قيم إنسانية تتقاسمها وتتشارك فيها البشرية جمعاء، وساهمت في بلورتها كل الثقافات والحضارات والأديان التي عرفتها الإنسانية، بداية بالفلاسفة الإغريق، ومروراً بالإمبراطوريات الرومانية والفارسية والإسلامية، وبالعصور الوسطى في أوروبا الغربية التي تبعها عصر التنوير والنهضة، وحقبة الثورات الأوروبية كالثورة الفرنسية، وانتهاءً ببزوغ أمريكا الشمالية كمركز ثقل حضاري وسياسي على المسرح العالمي المعاصر.

يضم الجيل الأول الحقوق التي عرفتها الجماعة الإنسانية من حقوق مدنية وسياسية، وهي طائفة من المبادئ تهدف بالأساس لحماية الإنسان من التعدي على نفسه أو عرضه. وتندرج ضمن هذه الطائفة من المبادئ أمور مثل: حق الإنسان في الحياة، والحق في الحرية والسلامة الشخصية، وحظر التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية، ومنع التمييز بين المواطنين على أي أساس، والحق في حريتي العقيدة وممارسة الشعائر الدينية. ويضاف إلى هذه الحقوق مجموعة من الحريات المتعلقة بالمشاركة في الحياة العامة والانخراط في الشأن السياسي، كحق الرأي والتعبير، وحرية الاجتماع وإنشاء الجمعيات والأحزاب، وحق مخاطبة السلطات العامة والتصويت في انتخابات دورية حرة ونزيهة. وتندرج ضمن هذا الجيل الأول من الحقوق مجموعة المبادئ والقواعد المرتبطة بإعلاء سيادة القانون، كحق مثل المواطن أمام قاضيه الطبيعي، وتمتعه بسائر ضمانات المحاكمات النزيهة والعادلة.

أما الجيل الثاني من حقوق الإنسان، فسُمِّي كذلك لكونه بدأ يتبلور في نصف القرن التاسع عشر مع بزوغ تيارات الفكر الاشتراكي والشيوعي في أوروبا، حيث تبنى المنتسبون لهذه الأيديولوجيات قضايا حقوق العمال والفئات المستضعفة في المجتمع التي لم تكن ثمار الثورة الصناعية في أوروبا، وهو ما حداً بهؤلاء المفكرين اليساريين للمطالبة بالاعتراف بحقوق تضمن للمواطنين حداً أدنى من مستوى المعيشة والدخل الذي يؤمن لهم العيش الكريم. واستمرت هذه الحقوق في التطور إلى أن وصلت إلى شكلها المعاصر، والذي يتكون من حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية.

وتهدف الحقوق الاقتصادية إلى تمكين المواطن من ممارسة النشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى تنمية مهارات القوى العاملة لتتمكن من زيادة إنتاجيتها وكفاءتها. ومن بين هذه الحقوق: الحق في العمل، وحق العمل في ظروف وأماكن مناسبة، والحق في الحصول على مقابل مجز وملائم لطبيعة العمل، والمساواة في أماكن العمل، وكفالة التدريب المهني والفني لتطوير قدرات العمال، والحق في تنظيم النقابات العمالية والمهنية.

أما الحقوق الاجتماعية، فترتبط بمقومات ضرورية للعيش الكريم والآدمي، كالحق في المأكل والملبس والسكن، وضرورة توفير التعليم والرعاية الصحية للمواطنين، وإقامة نظام للضمان الاجتماعي.

وتتصل الطائفة الثالثة من هذه الحقوق، وهي الحقوق الثقافية، بما يمكن أن نصفه بحق المواطن في التمتع بهويته الثقافية والحضارية بكل ما تتضمنه من مكونات وعناصر، فتتص المواثيق الدولية ذات الصلة على ضرورة احترام التنوع الثقافي، ورعاية التراث الحضاري للبشرية، وتشجيع الإبداع الفكري والعلمي والفني.

ورغم أن هاتين الطائفتين من الحقوق والحريات لم تتطورا في نفس الفترة التاريخية ولا في ذات الظروف السياسية، فإن المجتمع والقضاء الدوليين أجمعا على المساواة بينهما، ورفض دعاوى بعض الدول وطائفة من المفكرين للتفريق بينهما أو تفضيل أي منهما على الأخرى. فقد استقر الفقه العالمي على وجود علاقة تكاملية بين الحقوق المدنية والسياسية من جانب، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جانب آخر، وأن الكرامة الإنسانية لا تكتمل ولا تصان من دون تمتع الفرد بكل هذه الحقوق والحريات.^(١)

ولا ينفي ذلك وجود اختلاف بين هاتين المجموعتين من الحقوق من حيث طبيعتهما وآليات إنفاذهما والالتزامات التي تليقهما على عاتق الدولة. فالحقوق المدنية والسياسية توصف بأنها «التزامات سلبية»، بمعنى أن الدولة ليست مطالبة باتخاذ خطوات ملموسة لكي يتمتع المواطنون بهذه الحقوق، وإنما تقتصر التزامات الدولة على الامتناع عن إتيان أفعال تعد بمثابة اعتداء على تلك الحقوق والحريات. أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فتوصف بأنها «التزامات إيجابية»،

(١) أكد إعلان وبرنامح عمل فيينا الصادر عن المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان المنعقد في يونيو ١٩٩٣ هذا المعنى: «جميع حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة و مترابطة ومتشابكة، ويجب على المجتمع الدولي أن يعامل حقوق الإنسان على نحو شامل وبطريقة متصفة ومتكافئة، وعلى قدم المساواة، وبنفس القدر من التركيز. وفي حين أنه يجب أن توضع في الاعتبار أهمية الخاصيات الوطنية والإقليمية ومختلف الخلفيات التاريخية والثقافية والدينية، فإنه من واجب الدول، بصرف النظر عن نظمها السياسية والاقتصادية والثقافية، تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية»

ذلك لأن طبيعتها تلزم الدولة باتخاذ إجراءات عملية ومحسوسة لتحسين مستوى معيشة المواطن والارتقاء به، وهو ما يتطلب وضع خطط ورؤى تنموية تمس مختلف أوجه الحياة في المجتمع. لذلك، اتفق الفقهاء على أن الدول ملزمة بتنفيذ تعهداتها بموجب الحقوق المدنية والسياسية بشكل فوري، نظرًا لكونها لا ترتبط بالمستوى الاقتصادي للدولة ولا إمكاناتها المادية. وفي المقابل، يعتمد تمتع المواطنين بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يتوافر لدى الدولة والمجتمع عامة من قدرات مالية وموارد طبيعية يمكن استغلالها لتحسين مستوى معيشة المواطنين، وهو ما يعني أن هذه الحقوق سيتم تطبيقها وتليتها بشكل تدريجي حسب إمكانات كل دولة، على أن تظل الحكومات ملزمة ببذل الجهد المناسب لتنفيذ الحد الأدنى من تلك الحقوق والعمل باستمرار لضمان كامل التمتع بها على المدى الطويل.

ما أن استقرت الحقوق والحريات آنفة الذكر في الفقه والقضاء الدوليين، حتى ظهرت طائفة جديدة من الحقوق والحريات تسمى بالجيل الثالث من حقوق الإنسان. ويعد الطابع المميز لهذه الحقوق أنها - وبخلاف الجيلان الأول والثاني - ليست فردية وإنما جماعية.. بمعنى أن هذه الحقوق ليست ممنوحة ولا مستحقة للفرد فحسب، وإنما هي حقوق يتمتع بها المجتمع - بل والجماعة الإنسانية بأسرها - ككيانات جامعة وحاضنة للبشر. ورغم أن الفقه الدولي لم يستقر بعد على قائمة موحدة ومحددة لهذه الحقوق، فإنه يمكن الزعم بأنه من ضمن الحقوق التي تنضوي تحت لواء هذا الجيل الحديث حقوق معينة كالحق في التنمية، والحق في البيئة النظيفة، والحق في السلام. وتفتقد معظم هذه الحقوق لتعريفات محددة لماهيتها ونطاقها، كما لم تبرم اتفاقيات دولية ولم تنشأ منظمات ولجان دولية لمتابعة تنفيذ هذه الحقوق، وإن كانت هناك جهود مبذولة من قبل بعض المؤسسات الدولية لتعريف وتوضيح طبيعة هذه الحقوق ومضمونها.

وقد حرص المجتمع الدولي طوال القرن العشرين - وخصوصاً في نصفه الثاني - على صك معاهدات واتفاقيات دولية لتقنين هذه الحقوق والحريات وتحويلها إلى

التزامات قانونية دولية ملقاة على عاتق الدول والحكومات. وجاء ميثاق الأمم المتحدة - والذي يعد الوثيقة القانونية الأهم على المستوى العالمي - في صدارة الصكوك القانونية الدولية التي تضمنت ضرورة صون الحقوق والحريات، حيث نص في الفقرة الثالثة من مادته الأولى على اعتبار «تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك» من المقاصد الرئيسة للمنظمة الدولية. وتبع ذلك صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨، والذي يحتوي على ٣٠ مادة تعد بمثابة الحد الأدنى من الحقوق والحريات المستحقة للبشر أجمعين.. ثم صدر في عام ١٩٦٦ عهدان دوليان، الأول للحقوق المدنية والسياسية، والثاني للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتوضيح وتفصيل ماهية ومضمون هاتين الطائفتين من الحقوق والحريات الأساسية، ولتحويلها من مبادئ وقيم مجردة إلى التزامات قانونية محددة. ويكون كل من الإعلان العالمي والعهدين الدوليين معاً ما يسمى بالشرعة الدولية لحقوق الإنسان (International Bill of Rights)، وذلك تعبيراً عن كون هذه الوثائق الثلاثة سوياً تشكل منظومة متكاملة من الحقوق والحريات التي تمس مختلف مناحي الحياة في المجتمعات، وتضمن للأفراد كرامتهم الإنسانية بمفهومها الشامل.

ونعود من هذا العرض المختصر لمسيرة تطور مفهوم حقوق الإنسان لما بدأنا به حديثنا، حيث قلنا إن حقوق الإنسان ما هي إلا مجموعة من المبادئ والقيم التي تهدف لصون كرامة الإنسان وإعلائها بكل ما تنطوي عليه الكرامة من معان.. فحقوق الإنسان تمس كل أوجه حياة المواطنين، وتسعى لحمايتهم من بطش الدولة، وتضمن لهم الحد الأدنى من العيش الكريم، وتعمل على تطوير وتنمية المجتمع عامة كإطار ووعاء يحيا فيه الإنسان.

٢- الديمقراطية وحقوق الإنسان

كان ما سبق تقديمًا نظريًا لمفهوم وفكرة حقوق الإنسان، ولكن ماذا عن تطبيق هذا المفهوم على أرض الواقع؟ وما الدور الذي تؤديه قيم ومبادئ حقوق الإنسان في

المجتمعات الديمقراطية؟ وكيف ستساهم هذه الأفكار في بناء الجمهورية الثانية في مصر التي نطمح لها؟ سبق وقلنا إن الديمقراطية في جوهرها هي آلية لتمكين الشعب من ممارسة حقه في تقرير مصيره، وأن هذا يستلزم مشاركة الشعب في إدارة شؤون المجتمع، وأن تتاح للأمة فرصة اختيار حُكامها ومحاسبتهم إن أخفقوا في تحقيق آمال وطموحات المجتمع. من هنا، يصبح لحقوق الإنسان دور رئيس في تنظيم الحياة السياسية في المجتمعات الديمقراطية، وهو الدور الذي ينقسم إلى شقين.

الشق الأول للدور الذي تضطلع به مبادئ حقوق الإنسان يتمثل في كون هذه القواعد توفر أسس العملية الديمقراطية.. بمعنى أن حقوق الإنسان تثبت حق المواطنين في المشاركة في هذه العملية، وتمنحهم الأدوات والوسائل التي يستطيعون من خلالها أن يمارسوا حق تقرير مصيرهم. وكما قلنا في حديثنا حول الجانب الموضوعي للديمقراطية، يأتي في مقدمة تلك الحقوق التي تضبط الديمقراطية وتضع حدوداً لها مبدأ المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم على أي أساس، فالديمقراطية التي تفرق بين أبناء الأمة الواحدة تعد ضرباً من ضروب الاستبداد. كما لا غنى في المجتمعات الديمقراطية عن تمتع المواطنين والتيارات السياسية كافة بحريتي الرأي والتعبير، لما تمثلهما من أدوات حيوية للانخراط في العمل العام والنشاط السياسي. ويأتي الحق في التجمع وإنشاء الجمعيات كذلك ضمن الحريات اللازمة لاستتباب الحكم الديمقراطي، لكون هذه الكيانات - ومن أمثلتها الأحزاب السياسية - عنصراً أساسياً للمشاركة الشعبية في الحياة العامة. وبجانب هذه الحريات - والتي تدرج ضمن الجيل الأول لحقوق الإنسان - لا يجب أن نتغافل عن الدور المحوري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم الديمقراطية، ذلك لأنه لا يمكن ممارسة الحقوق المدنية والسياسية والتمتع بها كاملة إذا لم يقترن ذلك بتمتع المواطنين بكامل حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فبدون تمكين المواطنين اقتصادياً، وتأهيلهم تعليمياً وثقافياً، ومن دون توفير احتياجاتهم الأساسية من ملابس ومسكن وخدمات صحية واجتماعية، كيف نتصور أن تتمكن أمة من إدارة شؤونها؟!

ويوصلنا هذا إلى الجانب الثاني للدور الذي تقوم به مبادئ حقوق الإنسان في العملية الديمقراطية، والذي يتلخص في أنها تضع الحدود التي لا يجوز للديمقراطية أن تتجاوزها، والإطار العام المنظم للتنافس بين التيارات السياسية الطامحة للوصول لسدة الحكم. فالديمقراطية ليست مرادفة للحرية المطلقة، والسلطة المنتخبة ديمقراطياً ليست مطلقة اليد لتفعل ما تشاء بالعباد والبلاد، وإنما تلتزم هذه السلطة بعدم تخطي حدود الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، ويحظر عليها أن توتي أي فعل يعد بمثابة افتئات على هذه الحقوق الأساسية للمواطنين. ومن هنا، تعد حقوق الإنسان بمثابة ضمانة أساسية لا غنى عنها ضد أن يولد حكم شمولي استبدادي من رحم الديمقراطية، وأن تفرز العملية السياسية سلطة حاكمة تنقلب - بأي ذريعة كانت كالقومية أو الوطنية أو العقيدة - على الديمقراطية التي أوصلتها إلى سدة الحكم.

وتتطلب حماية وصون تلك الحقوق والحريات الأساسية في الجمهورية الثانية في مصر أن يتخذ المجتمع عدة خطوات وإجراءات في أكثر من اتجاه. ويعد وضع إطار دستوري يصون الحقوق والحريات بمثابة اللبنة الأولى لبناء درع يحمي المواطنين من بطش السلطة، وذلك لكون الدستور هو الوثيقة القانونية الأسمى في البلاد، وفي الحالة المصرية، والتي ناقشها مطولاً في الفصل الرابع، فإننا نقترح أن يتعامل المشرع الدستوري مع الباب الذي سيتضمنه دستور الجمهورية الثانية بوصفه «شريعة مصرية لحقوق الإنسان» Egyptian Bill of Rights تحاكي وتعكس المبادئ التي استقر المجتمع الدولي على اعتبارها بمثابة حقوق وحريات أساسية مستحقة للإنسانية جمعاء.

ولكن يخطئ من يتصور أن المصريين سيحظون بكامل حقوقهم وسينعمون بكل حرياتهم بمجرد النص عليها في دستور الجمهورية الثانية. فنحن نزع أن دستور ١٩٧١، وهو آخر دساتير الجمهورية الأولى، تضمن في بابه الثالث مجموعة معقولة

ومقبولة من الحقوق والحريات، وأنه كان - خصوصاً إذا ما قورن بما سبقه من دساتير مصرية - يعد دستوراً تقدماً ومتطوراً في مجال حقوق الإنسان، فقد نص على احترام أغلب الحقوق والحريات الرئيسة، وحظر الافتتات عليها من قبل الدولة، وأعلى - إلى حد ما - قيمة سيادة القانون. إلا أن إحدى أخطر الظواهر التي أعاقت استمتاع المصريين بحقوقهم وحرياتهم المكفولة بموجب دستورهم تمثلت في صدور قوانين من السلطة التشريعية - التي أضعفتها السلطة التنفيذية وهيمنت عليها - تفرغ المبادئ الدستورية من مضمونها، وتحولها إلى شعارات جوفاء، وتقوض كثيراً من الحقوق التي ورد ذكرها في الدستور. ومثال ذلك،^(١) نصوص قانون العقوبات المصري التي تحظر التعذيب، وقانون مباشرة الحقوق السياسية، وقانون الأحزاب السياسية، والقوانين المنظمة لانتخابات مجلسي الشعب والشورى، وهي كلها تشريعات جاءت مقيدة - بل ومقوضة - للحقوق والحريات التي أوردها الدستور. ومن هنا، سيقع على عاتق المشرع العادي أن يُنقي البيان القانوني المصري من تلك النصوص والأحكام التي أفقدت دستور الجمهورية الأولى الكثير من أثره وقوته وسلطانه.

وحتى لو أعيد النظر في تلك القوانين وأصلح ما بها من عوار، سيبقى على الجمهورية الثانية أن تتغلب على عقبة كبيرة أعاقَت الإنفاذ والتطبيق الكاملين لكافة الحقوق والحريات الأساسية في عهد الجمهورية الأولى، والممثلة في ممارسات بعض الأجهزة الحكومية، ولاسيما الأمنية منها، التي تخالف صريح نصوص وروح أحكام الدستور والقانون التي تكفل حقوق المواطنين، من دون أن يكون لتلك الممارسات أي أساس في القانون. ولنا في الإطار القانوني المنظم لعمل المنظمات الأهلية في مصر مثال على هذه الظاهرة،^(٢) فقد كفل الدستور حق تكوين الجمعيات الأهلية، وأحال إلى القانون لإصدار القواعد التفصيلية التي تحكم عمل

(١) نناقش هذه الأمثلة تفصيلاً في الفصل الرابع.

(٢) راجع القسم الخاص بحقوق الإنسان في الفصل الرابع من هذا المؤلف.

هذه المنظمات والكيانات التي لا غنى عنها في المجتمعات الديمقراطية. وبالفعل، صدرت عشرات التشريعات على مدار القرن العشرين لتنظيم العمل الأهلي في مصر، وكان آخرها القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢. ورغم ما اعترى هذا القانون من عيوب، فإن المعوق الرئيس الذي حال دون اضطلاع المنظمات غير الحكومية بالدور المنوط بها لم يكن مرجعه أحكام القانون، وإنما تمثل في ممارسات بعض الأجهزة الأمنية - كجهاز مباحث أمن الدولة المنحل - التي تدخلت بشكل تعسفي في نشاط في المنظمات، وضيقت الخناق عليها، من دون أن يكون لذلك أدنى سند قانوني. ويكشف لنا هذا المثال عن أن الأطر الدستورية والتشريعية التي تعلي وتحترم الحقوق والحريات الأساسية لا تكفي بمفردها لصون تلك القيم والمبادئ، وأن الأمر يحتاج لإجراءات وخطوات تتجاوز حدود الدستور والقانون وتمتد لتغيير أساليب عمل كثير من الأجهزة الحكومية، وثقافة العاملين بها، وإخضاعها للرقابة القضائية التي تضمن التزام تلك الأجهزة بنص وروح القانون.

ولا تقتصر الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية على الجانب القضائي، وإنما يقع على عاتق المجتمع المدني نفسه والإعلام عبء متابعة وتقييم أداء هذه الأجهزة، وانتقاد ما يستحق النقد واقتراح الخطوات اللازمة للارتقاء بأداء هذه الجهات. كما يتعين أن يطور المجلس القومي لحقوق الإنسان من أدائه ليتحول إلى قاطرة تقود مسيرة تعزيز وترسيخ قيم حقوق الإنسان في المجتمع، ولكي يتعدى دوره حدود إصدار التقارير السنوية حول حالة حقوق الإنسان في البلاد، وتلقي الشكاوى التي تحال بعدئذ إلى الجهات الحكومية المعنية، وهو ما قد يتطلب مراجعة القانون المنشئ للمجلس بغرض تعضيد صلاحياته، للحد من التدخل الحكومي في عمله وفي اختيار أعضائه، ولتمكينه من أداء دور أكثر تأثيراً في عملية إعداد القوانين والتشريعات التي تمس الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، ولمنحه سلطات أوسع في متابعة ما تتخذه الحكومة من إجراءات لتنفيذ توصياته ومقترحاته.^(١)

(١) انظر: عمرو حمزاوي: المجلس القومي لحقوق الإنسان، جريدة الشروق ٢٥ إبريل ٢٠١١.

(و) المبحث الرابع: العلاقة التكاملية بين الركائز الثلاث للجمهورية الثانية

استعرضنا فيما تقدم الدعائم الثلاث التي نرى أنه ينبغي أن تنبني عليها الجمهورية الثانية في مصر، ألا وهي الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان. كما شرحنا ماهية ومضمون هذه المفاهيم الثلاثة، وحددنا الجوانب والعناصر والمبادئ المكونة لها، وتناولنا أهم التحديات الدستورية والتشريعية والسياسية والثقافية التي يتعين على الأمة المصرية أن تتغلب عليها في سبيل إقامة جمهورية ثانية تلبى طموحات وآمال الشعب المصري العظيم الذي ثار على نظام استبد بالبلاد واستباح كرامة العباد.

وبطبيعة الحال، لسنا الوحيدين من بين المهتمين بمستقبل وطننا الغالي مصر الذين فطنوا إلى أهمية إصلاح حال المجتمع المصري لجعله أكثر ديمقراطية، أو لتعزيز وإعلاء سيادة القانون، أو لحماية وصون الحقوق والحريات الأساسية. فقد قدّر كثيرون أن الغاية التي قامت من أجلها ثورة ٢٥ يناير هي إقامة الديمقراطية في بلاد عاشت لعقود تحت وطأة حكم سلطوي،^(١) ورأى آخرون أن أهداف ثورة الشعب المصري لن تتحقق إلا عن طريق إقامة «دولة قانون» تختفي منها المحسوبة والفساد ويكون الكل فيها سواسية أمام القانون،^(٢) فيما شددت طائفة أخرى من المفكرين على الدور المحوري الذي يجب أن تضطلع به قيم ومبادئ حقوق الإنسان في مستقبل مصر بوصفها الضمانة الرئيسية لصون كرامة المصريين،^(٣) وطالب البعض الآخر بالالتفات إلى محدودتي الدخل ووضعهم على رأس أولويات المجتمع

(١) عبد الله الصبيحي: إقامة دولة مدنية ديمقراطية برلمانية هدفنا في المستقبل، جريدة الأهرام المسائي ٩ إبريل ٢٠١١؛ د. حلمي عبد القاعد: الدولة الديمقراطية، موقع الإخوان أون لاين ٥ مايو ٢٠١١.

(٢) انظر: عمرو حمزاوي: انتصارًا لدولة القانون، جريدة الشروق ١٣ إبريل ٢٠١١؛ طارق السنوطي: نبيل العربي: مصر حريصة على تحقيق دولة يحكمها القانون، جريدة الأهرام ٢٠ إبريل ٢٠١١؛ رأي الأهرام: دولة القانون ومكافحة الفساد، ٣ مايو ٢٠١١.

(٣) دينا قابيل: ثورة ٢٥ يناير... ثورة حقوق الإنسان في مصر، جريدة الشروق ١٢ إبريل ٢٠١١.

والاهتمام بهم والعمل على سد الفجوة بين أغنياء مصر وفقرائها والسعي لأن تسود العدالة الاجتماعية في البلاد.^(١)

من جانبنا، فنحن نتفق مع هذه الرؤى، ونرى صواب منطقتها، إلا أننا نميل إلى القول بأن تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير والارتقاء بالمجتمع المصري يتطلب التقاء المقومات والعناصر الثلاثة التي تناولناها على مدار هذا الفصل، ألا وهي الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان. فأى من هذه الركائز الثلاث لا يكفي بمفرده لتحقيق الآمال التي يرنو إليها المصريون وثاروا من أجلها، وإنما يتعين أن تتأسس الجمهورية الثانية على هذه الدعائم كلها، والتي تربط بينها علاقة تكاملية تجعل من تحقيق غاية أي منها مرهوناً بتوافر الركيزتين الأخرين. فالديمقراطية دون سيادة قانون تضبط إيقاعها وحقوق للإنسان تقي من شططها يمكن أن تفرز حكماً ديكتاتورياً باطشاً، وسيادة القانون دون ديمقراطية تراقب تطبيقها وحقوق إنسان تضمن عدالتها قد تتحول لتصبح أداة للظلم والقهر، وحقوق الإنسان دون سيادة للقانون وديمقراطية في الحكم ستتحول إلى شعارات جوفاء ومبادئ صماء لا وقع لها ولا أثر على حياة المواطنين.

وتؤكد لنا تجارب الشعوب والأمم الأخرى هذه الحقائق. ففي ألمانيا تأسست في أعقاب الحرب العالمية الأولى جمهورية فايمار التي أخذت شكل الجمهورية البرلمانية على النسق البريطاني بدلاً من الإمبراطورية الألمانية التي خسرت الحرب.^(٢) وكان من المفترض أن هذه الجمهورية، والتي تميز دستورها بديمقراطيته وتمكينه للأحزاب والتيارات السياسية المختلفة للتنافس على الوصول للسلطة، ستفتح باب السلام والرخاء للأمة الألمانية، وستتيح لها التغلب على العوار الذي شاب الحكم الديكتاتوري للأباطرة الذي أودى بألمانيا إلى أتون حرب جلبت الخراب والدمار

(١) دينا صلاح الدين: تدوينة الفقراء أولاً نكتسح الفيس بوك، جريدة الوفد ١٨ يونيو ٢٠١١؛ هبة عبد الستار: كلنا خالد سعيد: ترفع شعار «الفقراء أولاً»، جريدة الأهرام ٢١ يونيو ٢٠١١.

(٢) اختيار اسم جمهورية «فايمار» لهذه الدولة نسبة للمدينة التي انعقدت فيها الجمعية التأسيسية التي تبنت دستورها.

على أوروبا بأسرها. وللأسف لم تصل الديمقراطية بألمانيا إلى بر الأمان، وإنما اتسم الحكم في جمهورية فايمار بالانعدام الاستقرار، وتكررت الاضطرابات والتظاهرات التي عصفت بالبلاد وهددت تماسكها، وانهار الاقتصاد وارتفعت معدلات التضخم وشاعت البطالة، وعانى الشعب من وطأة العقوبات المفروضة على بلدهم من قبل الحلفاء المنتصرين في الحرب.

وتضافرت هذه العوامل - وغيرها من الظروف - لتمهد الطريق أمام الحزب النازي ليحقق خلال سنوات قليلة نجاحات كبيرة في الانتخابات مكنته من اعتلاء السلطة، فقد فاز الحزب بـ ٦, ٢٪ من مقاعد البرلمان في انتخابات ١٩٢٨، ثم زادت هذه النسبة إلى ٣, ١٨٪ من مقاعد البرلمان بعد انتخابات ١٩٣٠، إلى أن حصل الحزب في الانتخابات النيابية التي أجريت في ١٩٣٢ على نسبة ٣٨٪ من مقاعد البرلمان ليصل زعيم الحزب النازي أدولف هتلر إلى رئاسة وزراء جمهورية فايمار، وليبدأ مجموعة من الإجراءات التي عُرفت في مجموعها باسم Gleichschaltung (وهي كلمة تعني: التناسق) للاعتداء على الدستور، ولتفكيك النظام الديمقراطي الذي قامت عليه جمهورية فايمار، وللافتئات على حقوق وحرريات المواطنين الألمان، ولمنح نفسه وحزبه سلطات مطلقة حولت هتلر إلى ديكتاتور وقائد لواحد من أفظع وأبشع النظم السياسية التي عرفتها البشرية. وبالتالي، أفرزت الديمقراطية في ألمانيا نظاماً أفسد الديمقراطية وانقلب عليها، وحول القانون إلى أداة للظلم، وارتكب جرائم هزت ضمير الإنسانية، وجلب دماراً لم يسبق للبشرية أنها شهدت. ورغم أن المؤرخين يعززون وصول هتلر إلى سدة الحكم إلى عوامل متعددة، فإنه لو كان في ألمانيا نظام للحكم لديه المقومات الموضوعية للديمقراطية وليس فقط جوانبها الإجرائية كالاتخابات الدورية لما وصلت الأمور لما آلت إليه. كما أنه لو كانت سيادة القانون تحترم، ولو كان القضاء مستقلاً لما تمكن الحزب النازي من «تفصيل» القوانين التي تتلاءم وأيديولوجيته العنصرية والتي أتاحت له إقصاء التيارات الأخرى من المشهد السياسي، ولو كانت حقوق الإنسان مصونة لما ارتكبت الجرائم والفظائع التي شهدتها سنوات الحكم النازي في ألمانيا وفي أوروبا.

ومن هنا، فإننا نخلص إلى أن الديمقراطية القائمة على الانتخابات وصناديق الاقتراع فحسب لا تكفي بمفردها لإقامة مجتمع حر يتمتع فيه الشعب بحقوقه ويحظى بالرخاء ويتمتع بنهضة حقيقية مبنية على التنوير والتقدم والحداثة، وإنما يتطلب الأمر أن تقترن الديمقراطية بسيادة القانون التي تمثل درعاً منيعاً ضد تغول السلطة الحاكمة وانقلابها على الديمقراطية التي أوصلتها إلى الحكم، وألا يترتب على الحياة السياسية أي مساس بالحقوق والحريات الأساسية التي تقي المواطنين من شرور السلطة الديكتاتورية وتمنع تحولها إلى الاستبداد.

أما بالنسبة لسيادة القانون، فقد مرت الولايات المتحدة الأمريكية بتجربة مريرة أثبتت أن القانون يمكن أن يستخدم بشكل ملتوي يجعل منه أداة للظلم والقمع. فقد كانت القوانين الأمريكية لسنوات بل ولقرون تشرعن العبودية وتسمح لملاك الأراضي من البيض، خصوصاً في الولايات الجنوبية من البلاد، أن يمتلكوا ملايين الأمريكيين من أصول إفريقية للعمل في حقولهم الزراعية. وكان القضاء على الاسترقاق السبب الأبرز في نشوب الحرب الأهلية الأمريكية بين الولايات الشمالية التي سعت للقضاء على هذه الظاهرة، والولايات الجنوبية التي رغبت في الإبقاء عليها لكونها عماد اقتصادها. ورغم فوز الولايات الشمالية في هذه الحرب، فإن العبودية استبدل بها نظام لا يقل عنها ظملاً سمي *Separate But Equal* (منفصل ولكن متساو)، بمعنى أن يتم الفصل بين البيض والسود في مختلف مناحي الحياة، مع ضمان المساواة - من الناحية النظرية - في الخدمات المتاحة لهما وفي حقوقهما وواجباتهما القانونية. واستمر القانون الأمريكي على هذا الحال ودأبت المحاكم - بما فيها المحكمة العليا - في تطبيق وإنفاذ هذا النظام الظالم الذي أضر كثيراً بالأمريكيين ذوي الأصول الإفريقية، وحوّلهم إلى طبقة مستضعفة ومهمشة في المجتمع. فرغم المساواة الاسمية والرسومية والقانونية، كانت الخدمات العامة المتوافرة للبيض تتفوق بكثير على تلك المتاحة للسود، الذي حرّموا من تقلد الوظائف العليا في مختلف الهيئات الرسمية، وانتشرت العنصرية وجرائم الكراهية في ولايات ومدن كثيرة، وتعرضوا للاضطهاد والإهانة في حياتهم اليومية. وظل الأمر على حاله إلى أن سقط واندر

هذا النظام القبيح في منتصف القرن العشرين خلال ما عرف بحركة الحقوق المدنية Civil Rights Movement التي شهدت اضطرابات عنيفة في العديد من المدن والولايات الأمريكية بسبب ثورة السود على العنصرية التي كانوا يتعرضون إليها، وهو ما أرغم الحكومة والمحاكم الأمريكيتين على مراجعة القوانين التي أرست هذا النظام، ووضع برامج لإعادة تأهيل الأمريكيين ذوي الأصول الإفريقية لتمكينهم من المشاركة بفاعلية وعلى قدم المساواة في الحياة العامة.

وتكشف معاناة السود في أمريكا والعنصرية التي تعرضوا لها لعقود طويلة عن أن القانون ليس بالضرورة ضمانة أكيدة لصون الحريات ولتوفير عيش كريم للمواطنين. فالسلطة الحاكمة والنخبة السياسية والمجتمعية يمكن أن يوظفوا القانون بشكل معيب يحوله إلى أداة للاستبداد بطائفة في المجتمع لصالح طائفة أخرى. كما تثبت التجربة الأمريكية أن وجود محاكم وقضاة مستقلين لا يضمن بمفرده صون الحقوق والحريات الأساسية، فقد كانت المحاكم الأمريكية بمختلف درجاتها وبكبار قضاتها تضيء الشرعية على عنصرية المجتمع وظلمه للمواطنين السود، وهو ما يعيدنا لما قلناه عند تناولنا الجانب الموضوعي لفكرة ومفهوم سيادة القانون، حين قلنا إن سيادة القانون ما هي إلا وسيلة تصل بنا لغاية أسمى وأنبى، ألا وهي العدالة. فالنظام القانوني والقضائي الذي يساهم في نشر واستشرأء الظلم لا يصح أبداً أن نصفه بأنه نظام يسود فيه القانون، وإنما هو نظام يفرغ القانون من مضمونه ويستخدمه ويوظفه في غير مقصده.

ويظهر هنا دور كل من الديمقراطية وحقوق الإنسان في ضبط سيادة القانون وضمان تطبيقها بشكل قويم. فالمجتمع الذي يتمتع بالجانين الموضوعي والإجرائي للديمقراطية، ويسمح فيه لكل أبناء الأمة الواحدة بأن ينخرطوا في العمل العام والسياسي على قدم المساواة، لن يقبل بحال من الأحوال بتطبيق نظام يفصل ويفرق بين طوائف وأعراق وشيع الشعب الواحد. كما سيقف النظام الديمقراطي السليم حائلاً دون أن يسن المشرع قوانين تنتهك الحقوق والحريات الأساسية

للمواطنين، وتنتقص من مواظنتهم وأدبيتهم. أما مبادئ حقوق الإنسان فستكون بمثابة معيار تقاس عليه مدى عدالة النظام القانوني والقضائي، وتقيّم على أساسه التشريعات لضمان امتثالها لقيم الإنصاف والحرية والكرامة الإنسانية التي تمثل جوهر الجانب الموضوعي لسيادة القانون. وبذلك، تكون الديمقراطية وحقوق الإنسان بمثابة ركيزتين مكملتين لسيادة القانون، وضمانتين لا غنى عنهما في مجتمع يكفل للمواطنين كرامتهم وحريتهم.

وإذا انتقلنا إلى الركيزة الثالثة من دعائم الجمهورية الثانية، وهي حقوق الإنسان، فسنجد أنها ترتبط هي الأخرى بعلاقة تكاملية وعضوية بالركيزتين الأولى والثانية، فالحقوق والحريات العامة ستظل حبراً على ورق ومبادئ بلا أثر يذكر على المجتمع إذا غابت الديمقراطية عن الحياة السياسية وغابت سيادة القانون التي تحمي حقوق المواطنين وتصون كرامتهم. وتعتبر الحالة المصرية مثالاً على ذلك، فرغم أن دستور ١٩٧١ - وحتى ما سبقه من دساتير الجمهورية الأولى - نص على العديد من الحقوق والحريات الأساسية، فإن التشريعات التي أصدرتها البرلمانات المصرية على مدار العقود الماضية كان لها أثر سلبي على تمتع المواطنين بحقوقهم التي كفلها الدستور. فقد قيدت بعض القوانين نطاق تطبيق العديد من الحقوق المنصوص عليها في الدستور، وفسرتها بشكل أفرغ أحكام الدستور من مضمونها. كما صدرت قوانين أخرى منحت السلطة التنفيذية صلاحيات مكنتها من الافتئات على حقوق وحريات المواطنين دون رقيب أو حسيب، وهو ما أوصل مصر إلى وضع سبق ووصفناه في أكثر من مناسبة بأنه «تطبيع للاستثناء»، وهي الحالة التي تجلت في تطبيق قانون الطوارئ لمعظم سنوات القرن العشرين من تاريخ مصر، وتجسدت في إنشاء العديد من الهيئات القضائية الاستثنائية التي استخدمها النظام الحاكم في حقب مختلفة للنيل من خصومه السياسيين. ولم تقتصر العقوبات التي حالت دون أن يتمتع المصريون بكامل حقوقهم وحررياتهم على بعض القوانين والتشريعات المعيبة، وإنما تخطى ذلك وتجاوزته بكثير، فكانت بعض الأجهزة الحكومية - وبخاصة الأمنية - تقوم

بممارسات تنطوي على مخالفات جسيمة وانتهاكات خطيرة للحقوق والحريات الأساسية المكفولة للمصريين بموجب الدستور والقانون، من دون أن تخضع للمحاسبة أو المساءلة.

ونرجع ذلك الواقع المرير وهذه الحالة المؤسفة التي آل إليها سجل مصر في حقوق الإنسان - ولو جزئياً - إلى ما وصفناه في الفصل الأول من هذا الكتاب بأنه «تجريف السياسة» الذي عانت منه مصر طوال سنوات عمر الجمهورية الأولى. فقد أدى غياب الديمقراطية والتنافس الحر على المسرح السياسي المصري لعقود طويلة إلى اتساع نفوذ وهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان المصري، وهو ما مكن النظام الحاكم من استخراج قوانين وتفصيل تشريعات تناسب سياساته وتلبي احتياجاته وتحقق مراميه المتمثلة في تضيق الخناق على القوى المعارضة له وتقييد الحريات المكفولة للمواطنين بموجب الدستور والقانون. كما أدى تغييب الديمقراطية عن البلاد إلى إضعاف الآليات الرقابية المكلفة بمتابعة نشاط وأداء الأجهزة الحكومية والتأكد من امتثالها لنص وروح القانون، وهو ما نشر ثقافة الإفلات من العقاب والمحاسبة (Impunity) في أروقة بعض هذه الأجهزة وجعل طائفة من العاملين بها يتصورون أنهم بمنأى عن يد القانون وأنهم يتمتعون بحصانة تجعلهم أعصياء على المساءلة.

ومن الأمثلة الأخرى للعلاقة التكاملية التي تربط بين حقوق الإنسان من ناحية والديمقراطية وسيادة القانون من ناحية أخرى فيما يمكن تسميته بـ «نسبية الحقوق والحريات العامة»، وهي عبارة نستخدمها للدلالة على واقع أن حقوق الإنسان ليست حقوقاً مطلقة لا حدود لها، فممارسة أي من الحقوق المكفولة للمواطنين لا يجوز أن تكون من خلال التضحية بغيرها من الحقوق والحريات. هذا فضلاً عن أنه لا يمكن الاعتراف بحرية عامة مطلقة وإنما حرية نسبية يتوقف نطاقها على مدى تعارضها مع متطلبات المجتمع، فيتعين التوفيق بين احتياجات المجتمع وحرية الفرد، والتوفيق كذلك بين الحريات العامة وبين مقتضيات صون النظام العام - أي أن الحرية

المطلقة ما هي إلا وصفة لأن تسود الفوضى والدمار في البلاد. ومن هنا، تصبح الديمقراطية آلية لا غنى عنها للتوصل لهذا التوفيق المنشود بين الحقوق والحريات المكفولة للمواطنين ومتطلبات المصلحة العامة ومقتضيات الحفاظ على النظام في المجتمع. فعلى سبيل المثال، يتطلب إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وضع خطط تنموية وتصورات لكيفية إدارة الموارد المتاحة للدولة وللمجتمع ككل لتوفير مستوى ملائم من المعيشة للمواطنين. وبطبيعة الحال، ستكون هناك رؤى وأطروحات مختلفة لكيفية استغلال وتوظيف تلك الموارد المحدودة بحسب المشارب الأيديولوجية والتوجهات الفكرية التي يروج بها أي مجتمع، ولن يُحل هذا الاختلاف في وجهات النظر إلا عن طريق عملية سياسية ديمقراطية يتاح فيها للجميع التنافس على قدم المساواة لجذب تأييد ومباركة الناخبين لما يقدمه من برامج وأفكار تهدف لتحقيق آمال وطموحات الشعب. أما سيادة القانون، فيمثل دورها في أنها ستظل الحصن الحصين الذي يلجأ إليه المواطنون ليقضوا حقوقهم وليطعنوا في شرعية أي إجراء تتخذه الدولة أو سياسية تتبعها تعد اعتداء على حقوقهم وحرياتهم. أي أن القضاء سيظل الرقيب والحسيب الذي يضمن ألا تشط الديمقراطية عن مسارها وتفرز سياسات أو ممارسات تفتتت على حقوق المواطنين التي كفلها لهم الدستور والقانون.

ونخلص إذن مما تقدم إلى أن تحقيق أهداف ثورة الشعب المصري العظيم التي انطلقت شرارتها الأولى يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ يحتاج لتأسيس جمهورية مصرية ثانية تقوم على ركائز ثلاث، هي: الديمقراطية السليمة، وإعلاء سيادة القانون، وصون الحقوق والحريات الأساسية. وهي ركائز ترتبط فيما بينها بعلاقة تكاملية وعضوية، بحيث سيعجز كل منها عن تأدية مهمته ورسالته دون الآخر. فالديمقراطية التي تغيب عنها سيادة القانون وتفتقر لاحترام حقوق الإنسان قد تنقلب إلى ديكتاتورية تبطش بالعباد. وسيادة القانون في ظل حكم شمولي واستبدادي لا تداول فيه للسلطة ستتحول إلى أداة لإضفاء الشرعية على الظلم والقهر ووسيلة لسلب الحقوق

والحريات الأساسية للمواطنين. أما حقوق الإنسان فستبقى مبادئ نظرية وقيماً لا أثر لها إلا إذا قام في البلاد نظام ديمقراطي سليم وساد القانون وطبق في مواجهة الحاكم والمحكوم على حد سواء.

(ز) المبحث الخامس : الدستور والجمهورية الثانية

شهدت الأسابيع والأشهر التالية على نجاح ثورة ٢٥ يناير في إسقاط نظام الحكم اهتماماً شعبياً غير مسبوق بدستور جمهورية مصر العربية، واستحوذ فقهاء القانون الدستوري على قسم عريض من النقاش العام، وتعددت الآراء والأطروحات حول تعريف وتكييف الحالة الدستورية التي خلفتها الثورة، وتنوعت الأفكار والتصورات بشأن المستقبل الدستوري للبلاد. ولم يكن هذا الاهتمام الذي حظيت به القضايا الدستورية مستغرباً، فقد كان من الطبيعي أن تطالب جماهير الشعب بمراجعة الإطار الدستوري الحاكم في مصر بهدف تأسيس نظام جديد للحكم يفتح المجال لتحقيق أهداف ثورتها.

ومر النقاش العام المرتبط بالدستور المصري بعدة محطات مهمة خلال الفترة الانتقالية التي امتدت منذ تخلي الرئيس السابق حسني مبارك عن منصبه في ١١ فبراير ٢٠١١ إلى أن أجريت الانتخابات البرلمانية في خريف نفس السنة.^(١) ومن أبرز تلك المحطات، النقاش الذي دار حول ما إذا كان الدستور «الدائم» لجمهورية مصر العربية الصادر في ١٩٧١ قد سقط بفعل ثورة الشعب، والتساؤلات التي طرحت عما إذا كان يجوز تعديل دستور سقط بسقوط نظام الحكم، والجدل المحتمل الذي شهدته البلاد حول التعديلات الدستورية المحدودة التي أجريت للدستور واستفتي الشعب بشأنها في ١٩ مارس ٢٠١١، والذي تبعه ظهور آراء تشكك في شرعية هذا الاستفتاء وفي نتائجه، والانتقادات التي وجهها بعض المعلقين والمراقبين السياسيين للإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١.

(١) ناقش هذه المسائل كافة بالتفصيل في الفصل الرابع من هذا المؤلف.

ثم شهد المجتمع المصري استقطاباً حاداً بين القوى والتيارات المطالبة بالانفاق على مبادئ سماها البعض «فوق دستورية» لتحكم عملية وضع الدستور المصري الجديد وبين أطراف أخرى تحفظت على هذا الطرح وأصررت على عدم التدخل في عمل الجمعية التأسيسية المكلفة بإعداد الدستور.

وبغض النظر عن هذه النقاشات والجدليات التي استنفدت وقتاً وجهداً كبيرين من المجتمع، فإن الثابت أن الأمة المصرية بمختلف طوائفها وتياراتها أجمعت على ضرورة طي صفحة دستور ١٩٧١ وإعداد دستور جديد يؤسس لجمهورية ثانية تلي آمال وطموحات المصريين.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذا الكتاب لم يصمم لطلبة كليات الحقوق ولا هو إسهام فقهي في مجال القانون الدستوري، وإنما - كما قلنا من قبل - هو عمل تثقيفي في المقام الأول ويهدف لتعريف المواطن المصري بمجموعة من المفاهيم الأساسية التي لا غنى عنها في لحظة المخاض التاريخية التي تمر بها الأمة المصرية في أعقاب ثورة ٢٥ يناير. لذا، لن نخوض هنا في التعريفات والنظريات المختلفة التي طرحها أساتذة القانون الدستوري من مختلف الأنظمة القانونية الموجودة في أنحاء المعمورة، وإنما سنسعى لتعريف المواطن العادي بالدستور والغرض منه والدور الذي يضطلع به في الجولة بشكل سهل ومبسط.

ويمكن القول إن الدستور هو وثيقة تحتوي على مجموعة من المبادئ العامة المجردة التي تضع الأسس الحاكمة للحياة في بلد ما. فهو يعرف طبيعة نظام الحكم القائم في البلاد، ويؤسس للسلطات الثلاث التي تقوم عليها الدولة، وهي السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، ويحدد مهام وصلاحيات كل منها، ويحدد شكل العلاقة التي تربط بينها. كما تشمل الدساتير على الحقوق والحريات العامة المستحقة للمواطنين، والتي تشكل في مجموعها درعاً يقي الشعب من بطش السلطة وطغيانها. ومن هنا، يمكننا تشبيه الدستور بالعقد المبرم بين المجتمع بأفراده وجماعته وأطيافه المختلفة لتحديد آليات وأدوات إدارة هذا المجتمع وتسيير شئونه.

وتجدر الإشارة إلى أنه، وبعبكس ما يتصوره كثيرون، فإن الدستور لا يخاطب الدولة فحسب، ولا يقتصر نطاق إزاميته على الأجهزة الرسمية، وإنما هو عقد يلزم ويخاطب الأمة بأسرها. فالدساتير لا تهدف لمجرد تنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكوم، وإنما لوضع أسس حاكمة لمختلف أشكال العلاقات القائمة في المجتمع. فعلى سبيل المثال، لا يتوقف أثر أحكام الدستور المتعلقة بالحقوق والحريات العامة على إلزام الدولة بصون واحترام هذه الحقوق، وإنما يمتد إلى المخاطبين بأحكامه، وبالتالي، يمكننا أن نشبه الدستور بالرسم الهندسي الذي يعكف مصمم أي بناء معماري على رسمه قبل المضي في عملية البناء، وتشبيه الدستور بأنه عنوان للدولة، وبالتالي يمكن تعريف الدستور بأنه هو الذي يضع الأسس التي يقوم عليها القانون في كل فروعها، وتخضع له جميع قواعد القانونية بحكم وحدة النظام القانوني الذي يعلوه الدستور. وبهذه العلاقة العضوية بين الدستور والقانون، وتدرج القواعد القانونية من حيث المرتبة، يتخذ منها الدستور موضعه الأسمى. إلا أن هذا الموضع المتميز للدستور لا ينفي أن المبادئ والقيم التي يحميها لها جذورها التي تسبق وجوده والتي تتفاعل في ضمير الأمة، وتعكس إرثها التاريخي والحضاري والثقافي، وتعبر عن واقعها السياسي وتطلعات أبنائها.

الفصل الثالث

التطور السياسي والدستوري في مصر

يتعين قبل أن تشرع الأمة المصرية في صياغة مستقبلها السياسي والاجتماعي من خلال صياغة دستور جديد للبلاد أن نتعرف - ولو باختصار - على تاريخها الدستوري ومراحل تطور النظام السياسي في مصر الحديثة. لذا، نسعى في هذا الفصل التمهيدي لإطلاع القارئ الكريم على نبذة لتطور الدساتير المصرية والحياة السياسية منذ اعتلى محمد علي باشا سدة الحكم في مصر يوم ١٧ مايو ١٨٠٥ إلى يومنا هذا.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن هذا الكتاب ليس عملا في التاريخ السياسي ولا يطمح لسرد الوقائع والأحداث السياسية التي شهدتها تاريخ مصر الحديث، فهذا أمر يتولاه المؤرخون، ونحن لسنا منهم. وإنما يسعى هذا الفصل لاستعراض تطور الأطر الدستورية التي أقيمت في البلاد على مدار القرنين الماضيين، وأهم الأحداث السياسية محليا وإقليميا التي أثرت في مسار الحياة السياسية في البلاد. وبذلك نطمح لأن نوفر للقارئ خلفية مبسطة ومختصرة حول الظروف التاريخية التي سبقت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ بما يمكّن القارئ والمواطن المصري المهتم بالشأن العام من المشاركة في صياغة مستقبل البلاد على أساس من المعرفة والإدراك بالأحداث والخبرات التاريخية لمصر. وينبع هذا من أننا مؤمنون بصدق مقولة الفيلسوف الأسباني جورج سانتايارنا بأن من لا يتعلمون من أخطاء التاريخ محكوم عليهم بالوقوع فيها مجدداً.

وبصفة عامة تتمتع مصر بتاريخ دستوري طويل يوفر مادة علمية تكفي لكتابة مجلدات من الدراسات حول مضمون هذه الدساتير بإيجابياتها وعيوبها. ولكن نظرًا لكون الغرض من هذا الكتاب هو توفير خلفية تاريخية مختصرة للقارئ وإبراز أهم الدروس المستفادة التي يمكن أن نستلهمها من الخبرات التاريخية لمصر، فإننا سنركز في هذا الفصل على ثلاثة محاور، وهي: أولاً: الدساتير المصرية في الفترة التي عُرفت بالحقبة الليبرالية، وذلك للتعرف على أهم ملامحها والأسباب التي نرى أنها تسببت في إخفاق هذه الدساتير في خلق بيئة مواتية لإقامة حياة ديمقراطية سليمة ومتكاملة. ثانيًا: دساتير الفترة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١، حيث سنستعرض بإيجاز مقومات النظم الدستورية التي أقيمت خلال تلك السنوات.. ثالثًا: كما سنبرز أهم العناصر التي وردت في مشروع دستور ١٩٥٤ الذي لم يتم العمل به، وذلك لما عُرف عنه من نزعة ليبرالية قوية، كما ستتطرق للظروف السياسية التي أدت لتجاهل هذا المشروع الدستوري وأدت إلى الإعلان عن دستور ١٩٥٦. وختامًا يستعرض هذا الفصل العناصر الرئيسة للدساتير والوثائق الدستورية التي شهدتها الحقبة الناصرية والتي انتهت بصدور دستور جمهورية مصر العربية الدائم لعام ١٩٧١.

(أ) المبحث الأول: الدساتير المصرية قبل عام ١٩٢٣

١ - نظام الحكم قبل ١٨٦٦

يجمع المؤرخون على أن الحملة الفرنسية على مصر والتي حطت على شواطئها في الثاني من يوليو ١٧٩٨ أذنت بفتح فصل جديد في تاريخ مصر المديد، وأن ما تركته من أثر في الأمة المصرية وما أفضت إليه من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية، وفي مقدمتها تولي محمد علي باشا حكم مصر في عام ١٨٠٥، ساهم في وضع أسس الدولة المصرية الحديثة. ومن هنا، فإننا سنتناول في هذا القسم تطور الحياة السياسية والأطر الدستورية التي سادت في مصر ابتداءً من الحملة الفرنسية وانتهاءً بإصدار دستور ١٩٢٣، وذلك مرورًا بعهد والي مصر محمد علي ومن خلفه من ولاة وحاكم.

أتى نابليون إلى مصر - التي وصفها بأنها أهم بلد في الدنيا^(١) - طمعاً في السيطرة على موقعها الإستراتيجي الفريد والذي يمثل معبراً بين شرقي المعمورة وغربيها، وتطلعاً لتضييق الخناق على بريطانيا العظمى التي كانت غريمته الرئيسة في صراعه من أجل الهيمنة على مقدرات القارة الأوروبية.^(٢) وشأنه في ذلك شأن أي احتلال أجنبي، فظن نابليون إلى صعوبة حكم بلد محتل بقوة السلاح فحسب، وأدرك أنه يحتاج إلى تعاون طوائف من أهل مصر لإدارة شؤون البلاد، فأسس الفرنسيون مجموعة من الهيئات والمجالس للإشراف على حكم البلاد بمشاركة أعيان ومشايخ المدن والقرى المصرية، وذلك لاسترضائهم من ناحية ولخلق مصلحة لهم في بقاء المحتل الفرنسي وللحفاظ على الاستقرار في أنحاء القطر المصري من ناحية أخرى. ومن أهم هذه المؤسسات التي قامت في ظل الاحتلال الفرنسي ما كان يعرف بالدواوين والتي تكونت من عدة أعضاء من المشايخ والأعيان والعلماء، والتي كانت تقدم المشورة والنصح للحاكم العسكري الفرنسي. ثم تأسس في سبتمبر ١٧٩٨ ديوان عام بعضوية ١٨٠ من أعيان القاهرة ومختلف المديرات بالإضافة لكبار التجار والعلماء.

استمر حكم مصر على هذا النحو إلى أن هُزمت الجيوش الفرنسية على يد البحرية الملكية البريطانية وجيوشها البرية التي عقدت العزم على منع فرنسا من السيطرة على الموقع الجغرافي المتميز لمصر والذي يتيح لها تهديد درة التاج البريطاني في الهند. وبعد سلسلة من الهزائم العسكرية، انتهى الوجود الفرنسي في مصر بانسحاب الجنرال مينو قائد القوات الفرنسية في مصر من الإسكندرية في أواخر أغسطس ١٨٠١.

(١) محمد حسنين هيكل، المفاوضات السرية بين العرب وإسرائيل ١٩ (١٩٩٧)

(٢) انظر المراجع الآتية حول الحملة الفرنسية على مصر:

Paul Strathern, Napoleon in Egypt (2009); Juan Cole, Napoleon's Egypt: Invading the Middle East (2008); J. Christopher Herold, Bonaparte in Egypt (2009); Charles Esdaile, Napoleon's Wars: An International History 1803-1815 (2009); David Chandler, On the Napoleonic Wars: Collected Essays (2006); Stuart Semmel, Napoleon and the British (2004).

وبانسحاب القوات الفرنسية، عادت مصر إلى الولاية والسيادة العثمانية، فُعِينت سلسلة من الولاة العثمانيين على مدار السنوات القليلة اللاحقة على انتهاء الحملة الفرنسية،^(١) إلا أن هؤلاء الولاة فشلوا في فرض نفوذهم واستعادة الاستقرار في مصر بسبب تنافس طوائف وقوى، منها الأجنبي ومنها من كان مصرياً، على بسط هيمنتها على البلاد.. فسعى أمراء المماليك لاستعادة المكانة التي كانوا يحتلون لها قبل الحملة الفرنسية، وعملت الإمبراطورية العثمانية على الانفراد بحكم مصر من دون الحاجة لاقتسام السلطة مع أي طرف آخر، وخططت قوى أجنبية - كبريطانيا - لتأمين مصالحها الجيوإستراتيجية في منطقة شرقي البحر الأبيض المتوسط من خلال دعم حلفاء لها على المسرح المصري، فيما راود بعض القوى الشعبية المصرية حلم تحقيق قدر من الاستقلال لمصر والابتعاد بها عن نفوذ المماليك بفسادهم وبطشهم وهيمنة القوى الأوروبية بحلفائها وجيوشها. وبالفعل توحدت قوى الحركة الشعبية التي تصدت للحملة الفرنسية وتحالفت مع محمد علي، ذلك الضابط الألباني الأصل الذي قاد إحدى فرق الجيش العثماني في مصر، وقاموا معاً بمحاصرة مقر الوالي المعين من قبل السلطان العثماني وأرغموه على تنحيته وتنصيب محمد علي والياً على مصر.

والمدهش في هذا المشهد التاريخي الفريد أنه يقارب في بعض ملامحه ما حدث خلال ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.. فقد انتصرت الإرادة الشعبية المصرية الراضية لعودة شكل ونمط الحكم الذي كان قائماً قبل الحملة الفرنسية وفرضت - بتحالفها مع الجيش - على السلطان العثماني تعيين حاكم جديد اختارته بإرادتها الحرة. والملاحظ أن القوى الشعبية المصرية لم تباع محمد علي باشا والياً على مصر إلا بعدما أبرمت معه اتفاقاً يمكن أن نعتبره تعبيراً بدائياً عن فكرة الدستور المنظم للعلاقة بين الشعب وحاكمه، فجاء في هذا الاتفاق المؤرخ في ١٣ مايو ١٨٠٥ أنه يحق لشعب مصر تعيين الولاة وعزلهم إذا انحرفوا عن الطريق القويم ولم يقيموا العدل.^(٢)

(١) بالتحديد، تولى حكم مصر محمد خسرو باشا، وثم طاهر باشا، ثم علي الجزائرلي باشا، وأخيراً خورشيد باشا.

(٢) فوزي جرجس، دراسات في تاريخ مصر السياسي منذ العصر المملوكي (١٩٥٨).

استمر حكم محمد علي باشا حتى عام ١٨٤٧، وهي حقبة شهدت تطوراً مشهوداً في شكل وطبيعة المجتمع المصري مما جعل المؤرخين يطلقون على محمد علي لقب مؤسس مصر الحديثة. فقد شهدت العقود الأربعة التي حكم محمد علي مصر خلالها وضع اللبنة الأولى للدولة المصرية الحديثة، فقد أسس الدواوين الحكومية التي تحولت بعد ذلك إلى وزارات الدولة المصرية، وأنشأ جيشاً وطنياً قويا جعل مصر قوة مؤثرة في إقليمها، وأسس اقتصاداً حديثاً مبنيًا على قطاعي الزراعة والصناعة، وأحدث نقلة نوعية في التعليم بتأسيس المدارس الحديثة المتخصصة في الهندسة والطب وغيرها من العلوم، وأوفد بعثات علمية للغرب لتنهل من التقدم العلمي الذي حققته تلك الدول.^(١)

أما على الصعيد السياسي، فقد اعتمد والي مصر في حكمه للبلاد على سلطته المطلقة وعلى سيطرته الكاملة على أجهزة الحكم وأدواته، فلم يَقم بخطوات بحجم ما قام به على الأربعة العسكرية الاقتصادية لتأسيس حياة سياسية تتيح للشعب المشاركة في إدارة شئون مصر أو تقييم أي شكل من أشكال الرقابة على أداء الحاكم وتصرفاته. وتجدد الإشارة هنا إلى أنه إذا كان وصف أسلوب حكم محمد علي باشا بأنه سلطوي وفردوي يعد وصفاً دقيقاً، فإن هذا الوصف لا يجب أن يُقيّم وينظر إليه بمعايير اليوم ووفق القيم والأفكار السائدة حول نظم الحكم المعاصرة.. وإنما يتعين

(١) انظر في هذا الشأن: عبد الرحمن الراجعي، عصر محمد علي (١٩٥١)؛ د. أحمد أحمد الحنة، تاريخ الزراعة المصرية في عهد محمد علي (١٩٥٢)؛ د. علي الجريتلي، تاريخ الصناعة المصرية في عهد محمد علي (١٩٥٢)؛ د. محمد فؤاد شكري، بناء الدولة المصرية في عهد محمد علي (١٩٤٨)؛ Afaf Lutfi Al-Sayyid Marsot، Egypt in the Reign of Muhammad Ali (1984)؛ Henry Dodwell، The Founder of Modern Egypt: A Study of Muhammad Ali (2011).

أما بالنسبة لبناء الجيش المصري ودوره المحوري في بناء الدولة المصرية الحديثة، راجع:

Khaled Fahmy، All The Pasha's Men: Mehmed Ali، His Army and The Making of Modern Egypt (2002).

كما يمكن الاطلاع على المرجع الآتي للتعرف على تطور الاقتصاد المصري إبان عهد محمد علي باشا:

Roger Owen، The Middle East in the World Economy (1981).

تقييم محمد علي باشا وإرثه وأثره في إطاره وسياقه التاريخي الذي كانت فيه معظم أنظمة الحكم في شتى أنحاء المعمورة تتسم بالسلطوية والمركزية في شخص ملك أو إمبراطور يعتمد في أغلب الأحيان في شرعنة حكمه على السلطة الدينية.

وكان الإجراء الأبرز الذي اتخذه محمد علي باشا نحو بذر نواة للحياة النيابية في مصر هو إنشاء «مجلس المشورة» في ١٨٢٩ الذي ترأسه ولي عهده إبراهيم باشا وضم في عضويته ١٥٦ من مديري الدواوين الحكومية وبعض أعيان ومشايخ البلاد وذلك لاستشارتهم في المسائل الإدارية المرتبطة بالأجهزة الحكومية وإدارة المشروعات الضخمة التي أقامتها الدولة. كما أصدر محمد علي باشا في ١٨٣٧ فرماناً عُرف بالـ «سياستنامه» لوضع أسس لنظام الحكم في مصر ولتحديد صلاحيات الوالي والسلطات المخولة للدواوين الحكومية. وعكست هذه الوثيقة الطبيعة الفردية للحكم في مصر والقائم على تركيز السلطات في يد الوالي، وهو ما أرجعته السياسة استنامة إلى صعوبة نقل النظم السياسية القائمة في الدول الأوروبية إلى المجتمع المصري الذي يتطلب أن تكون كافة «المصالح المتعلقة بالأموال الداخلية مرجعها إلى ديوان واحد».^(١)

٢- بداية الحياة الدستورية في مصر: اللائحة التأسيسية لعام ١٨٦٦

استمر نظام الحكم الفردي الذي أرساه محمد علي باشا طوال عهود من خلفوه في ولاية مصر، وهم إبراهيم باشا وعباس الأول ثم سعيد. فلم تشهد مصر خلال هذه الفترة تطوراً يذكر في شكل الحكم وبنیان الدولة، باستثناء بعض التغييرات الطفيفة في مهام وصلاحيات الدواوين بتقليص صلاحيات بعضها أو بإنشاء بعض المجالس الاستشارية التي تضم مجموعة من الشخصيات والأعيان يختارها الوالي. ولم يتغير

(١) تضمنت «السياستنامه» كذلك نصوصاً متعلقة بأسلوب الحكم والإدارة في مصر، حيث نصت على إنشاء سبعة دواوين حكومية هي: الديوان الخديوي وديوان الجهادية وديوان الإيرادات وديوان البحر وديوان المدارس وديوان الأمور الإفرنجية والتجارة وديوان الفابريقات، وهي تعد اللجنة الأولى للوزارات المصرية ومؤسسات الدولة المصرية التي قامت بعد ذلك في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين.

هذا الوضع إلا بتولي الخديو إسماعيل حكم مصر في ١٨ يناير ١٨٦٣ والذي جاء بمشروع حضاري متكامل بهدف إحداث نقلة نوعية في مختلف ميادين الحياة مثلما قام جده محمد علي باشا، فقام بتطوير كبير في مجالات التصنيع والتعليم والتعمير والبنية التحتية، وأشرف على مشروعات تنموية كبرى كان في مقدمتها شق قناة السويس التي افتتحت في عام ١٨٦٩.^(١)

أما في ميدان السياسية ونظام الحكم، فقد شهد عهد الخديو إسماعيل وضع اللبنة الأولى للحياة النيابية في مصر بإصدار وثيقتين هما «اللائحتان الأساسية والتنظيمية» اللتان أنشئ بموجبهما «مجلس شورى النواب» الذي ضم ٧٥ ممثلاً منتخَباً من أعيان القاهرة والإسكندرية ودمياط ومشايخ الأقاليم المصرية الأخرى. وكانت مهمة المجلس «المدولة في المنافع الداخلية التي ترى الحكومة أنها من خصائص المجلس»،^(٢) أي أن صلاحيات هذا المجلس ظلت استشارية ومقصورة على ما يرى الخديو أنه يرغب في أن يستطلع في شأنه. ورغم ذلك، يمثل هذا المجلس واللائحتان الحاكمتان له المرة الأولى التي أقيمت فيها مؤسسات تشارك والي مصر في سلطاته الفردية والمطلقة، وهي السابقة الأولى في تاريخ مصر الحديث لمشاركة الشعب في إدارة شؤون البلاد من خلال نواب منتخبين.^(٣)

وقد استمر هذا التوجه نحو تقليص السلطات المطلقة للخديو في السنوات التالية لإنشاء مجلس شورى النواب، وكان من أهم الخطوات المتخذة في هذا الاتجاه تأسيس أول وزارة في مصر - وكانت تسمى النُّظارة آنذاك - في ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ برئاسة نوبار باشا بهدف مشاركة الخديو في إدارة شؤون البلاد، وهو ما اتضح بجلاء في فرمان الصادر إلى نوبار باشا لتكليفه بتأليف ورئاسة مجلس النُّظارة، حيث قال

(١) انظر: عبد الرحمن الرافعي، عصر إسماعيل (١٩٨٢).

(٢) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

(٣) نصت المادة السابعة من اللائحة الأساسية على أن يكون الانتخاب على مرحلتين، حيث يقوم الأهالي بانتخاب العمدة والمشايخ الذين يقومون بعد ذلك بانتخاب أعضاء مجلس شورى النواب. أي أن الانتخاب لهذا المجلس لم يكن مباشراً، وإنما كان المشايخ والعمدة والأعيان يتخبون من يمثل أقاليمهم في المجلس.

الخدّيو: «إنني أروم القيام من الآن فصاعدًا بالاستعانة بمجلس النظار والمشاركة معه، ويجب على مجلس النظار أن يتفاوض في جميع الأمور الملحة المتعلقة بالقطر... وينعقد المجلس تحت رئاستكم لأنني فوضت هذا التنظيم الجديد تحت عهدتكم وجعلت مسؤولية الحكم عليكم»^(١).

وقد عدد المؤرخون الأسباب والعوامل التي ساهمت في إحداث هذا التطور في الحياة السياسية في مصر. وفي مقدمة هذه الأسباب الضغوط التي مارسها الشخصيات المصرية التي أرسلت في بعثات تعليمية لأوروبا وعادت إلى مصر وهي معبأة بمبادئ الثورة الفرنسية ومؤمنة بكثير من نظريات وأساليب الحكم التي كانت قائمة في أوروبا وعملت على تطبيقها في مصر. فسعى كثير من هؤلاء المبعوثين، الذين كوّنوا النخبة العملية والمثقفة في المجتمع المصري، لنقل تجاربهم إلى مصر ولتطوير نظام الحكم في البلاد، وهو ما شكل عامل ضغط على الخديو ساهم في دفعه إلى تطوير نظام الحكم. وتواكبت هذه الدعوات الإصلاحية للمثقفين المصريين مع ضغوط مارسها بعض القوى الأوروبية - وفي مقدمتها بريطانيا وفرنسا - على الخديو إسماعيل للحد من صلاحياته وإعادة صياغة أسلوب وأدوات الحكم في مصر. ولم تكن هذه الدعاوى الأوروبية مخلصّة أو نابعة من رغبة صادقة في تأسيس حياة نيابية في مصر، وإنما ارتبطت أساسًا برغبة تلك الإمبراطوريات في التوسع الاستعماري على حساب الإمبراطورية العثمانية المتهالكة، وأطماعها للسيطرة على مصر بموقعها الجيوإستراتيجي، ولاهتمامها ببسط نفوذها على قناة السويس التي تعد أحد أهم الممرات المائية والنقاط الحيوية في العالم.^(٢) وقد أخذت هذه القوى من ارتفاع ديون مصر تكأة للتدخل التدريجي في شؤون مصر وبسط وصايتها على الحكومة

(١) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

(٢) مرفت أسعد عبد الله، التنافس البحري العسكري بين بريطانيا وفرنسا في البحر المتوسط بعد فتح قناة السويس (٢٠٠٥).

بالنسبة للإستراتيجية البريطانية وأطماعها في السيطرة على قناة السويس، انظر:

Sir William Jackson, The Pomp of Yesterday: The Defense of India and the Suez Canal 1798-1918 (1995).

المصرية، ففرضت على الخديو إسماعيل وخلفه توفيق تعيين مستشارين بريطانيين وفرنسيين في النظارات المصرية، وألزمت النظار المصريين بالانصياع لتوجيهات هؤلاء المستشارين الذين كانوا ينفذون الأوامر الصادرة لهم من حكومات بلادهم.

وبذلك تحولت مصر للمرة الأولى في تاريخها الحديث من حكم فردي مطلق تجمعت فيه الصلاحيات كافة في يد شخص واحد إلى نظام فيه مؤسسات أخرى تتقاسم مع الحاكم مسئولياته، حيث أصبح لمصر مجلس للنواب - وإن كانت صلاحياته محدودة - يزاحم الخديو في سلطته ويشاركه في إدارة الدولة المصرية. كما تأسست في مصر نظارة تُشارك الخديو في تسيير دفة البلاد وتُشرف على إدارة الهيئات والمؤسسات الحكومية وتمتع بقدر من الاستقلالية عن الخديو. واستمر الحكم بهذا النظام إلى أن وقعت أزمة سياسية في يونيو ١٨٧٩ بدأت بمطالبات من أعضاء مجلس شورى النواب بأن تكون لهم صلاحيات في مراقبة عمل النظارة ومساءلتها، مما أدى إلى استقالة نوبار باشا من رئاسة مجلس النظار ورفع لائحة بمطالب النواب إلى الخديو إسماعيل لتعديل لائحتي ١٨٦٦ لمنح النواب السلطات التي يبتغونها، وهو المطلب الذي استجاب له الخديو جزئياً من خلال تعيين شريف باشا ناظراً للنظار لإعداد مشروع لائحة تأسيسية جديدة تكون بمثابة دستور يرسي أسس الحياة الديمقراطية في مصر من خلال نظام برلماني يقوم تحت ولاية الخديو الذي يحدد الدستور سلطاته. وفي هذه اللحظة تدخلت الدول الأجنبية التي لم ترد لمصر أن تُنشئ نظاماً سياسياً يمكنها من ملك زمام أمرها وأن تستقل بإرادتها بما يسمح للمصريين بأن يتصدوا لنفوذ هذه القوى الأوروبية ويهدد مصالحها الاستعمارية في مصر، فعزل الخديو إسماعيل ونصّب بدلاً منه نجله الأمير توفيق وألغى مشروع لائحة ١٨٧٩.^(١)

(١) كانت أهم ملامح دستور ١٨٧٩ أنه منح مجلس النواب حق إقرار القوانين وميزانية الدولة ونقل مسئولية الوزارة من الخديو إلى المجلس. وكان ذلك يعني فعلياً الحد من سلطات الخديو وتقليص قدرة القوى الأجنبية في التدخل في شؤون البلاد، حيث كانت فرنسا وبريطانيا تتدخلان في عمل الدولة المصرية من خلال وزراء كانت تعينهم لإدارة الجوانب المالية للحكومة المصرية، وهو ما يفسر رفض هذه الدول لتحول مصر إلى نظام سياسي نيابي ديمقراطي.

وعادت مصر مجددًا إلى المنهج الفردي السلطوي في الحكم بتأييد من القوى الأجنبية، وهو ما ساهم في تأجيج غضب المصريين وأدى إلى ظهور حركات وتنظيمات سياسية معارضة لاستبعاد مجلس شورى النواب من السلطة والعودة لتركيز السلطات في يد الخديو.^(١) ووصلت هذه الاحتجاجات إلى ذروتها مع ثورة أحمد عرابي التي طالبت بعودة الحياة الدستورية وزيادة حجم ومراتب الجيش.^(٢) وفرضت هذه الأوضاع والاحتقان المجتمعي الذي صاحبها على الخديو أن يدعو مجلس النواب للانقضاء وفق لائحة ١٨٦٦ على أن يتولى المجلس بحث تعديل اللائحة. وبالفعل صدق الخديو توفيق على اللائحة المعدلة التي اتفق عليها النواب، والتي عُرفت بدستور ١٨٨٢ والذي تضمن كثيرا من الأفكار التي حملها مشروع لائحة ١٨٧٩ الملغاة كحق المجلس في توجيه الأسئلة للحكومة واستفراء المجلس بحق تعديل الدستور وإقرار حرية الأعضاء في آرائهم. لذا، يعتبر الفقهاء دستور ١٨٨٢ أول دستور مصري جاء كعقد اجتماعي وسياسي بين حاكم مصر والشعب، حيث أعد نواب الشعب المنتخبون الدستور ووافق عليه الخديو. وأسس هذا الدستور لنظام برلماني حقق توازنا نسبيا بين السلطات وفتح الباب للرقابة الشعبية على عمل الدولة المصرية.

وللأسف، تدخلت القوى الأوروبية مجددًا لواء التجربة الديمقراطية المصرية في مهدها، حيث بعثت بريطانيا وفرنسا بمذكرة إلى الخديو لطلب إقالة النظارة والتي

(١) من أهم هذه الحركات والتنظيمات المعارضة التي ظهرت في أعقاب عزل الخديو إسماعيل جمعية مصر الفتاة التي تأسست في الإسكندرية في ١٨٧٩ من المثقفين المتأثرين بجمال الدين الأفغاني. كما تأسست حركة سرية في الجيش المصري بسبب ما اعتبره بعض الضباط سوء إدارة من قبل الدولة للجيش وعدم رعايتها لمصالحهم والزج بهم في معارك خاسرة، كالحملة المصرية على الحبشة. كما تأسست في إبريل ١٨٧٩ حركة عرفت باسم جمعية حلوان وضممت مجموعة من الرموز السياسية والاجتماعية البارزة الراضة لتعاظم النفوذ الأجنبي في مصر.

(٢) انظر: أحمد عبد المجيد، الثورة العربية (١٩٨١). وراجع أيضًا:

كان يرأسها محمود سامي البارودي وشغل فيها منصب ناظر الحرية أحمد عرابي. وعندما قبل الخديو بتلقي المذكرة تقدمت الحكومة باستقالتهَا اعتراضًا على التدخل الأجنبي في شؤون البلاد. ولم تمر سوى أسابيع حتى وقعت مصر تحت الاحتلال البريطاني بذريعة حماية الاستقرار في البلاد من تمرد الجيش الذي قاده أحمد عرابي ولصيانه المواصلات الإمبراطورية التي تعتمد على قناة السويس، وهو الاحتلال الذي ظل جاثمًا على قلوب الأمة المصرية إلى أن تحقق جلاء كل القوات البريطانية عن مصر في ١٩٥٦.^(١)

وقد شهدت حقبة الاحتلال البريطاني الكامل لمصر والممتدة من يوليو ١٨٨٢ إلى فبراير ١٩٢٢ عندما منحت مصر استقلالًا منقوصًا من بريطانيا بدء تكوين الأحزاب والجمعيات السياسية في مصر، وهي الكيانات التي ولد معظمها من رحم التنظيمات والتشكيلات المطالبة بتوسيع هامش الحرية السياسية في مصر والتي تأسست في أواخر سبعينيات القرن التاسع عشر، والتي أشرنا إليها آنفًا. وكان أبرز هذه الأحزاب الحزب الوطني الذي أسسه مصطفى كامل في ٢٢ أكتوبر ١٩٠٧ في الإسكندرية وخلفه على رئاسته محمد فريد في عام ١٩٠٨. وكان الهدف الأساسي للحزب هو إنهاء الاحتلال ومقاومته من خلال تأليب الرأي العام على الوجود البريطاني وتنظيم المظاهرات والوقفات الاحتجاجية المطالبة بجلاء الإنجليز. كما طالب الحزب الوطني بإقامة حياة ديمقراطية على أساس دستور يقلص صلاحيات الخديو وينشئ مجلسًا نيابيًا ويكلف الوزارة بإدارة شؤون البلاد. وقد تمتع الحزب

(١) شهدت فترة الاحتلال البريطاني لمصر صدور عدة وثائق قانونية لتنظيم الحياة في مصر. ومن المفارقات أن مصر ظلت طوال هذه الفترة وحتى إعلان الحماية عليها في ١٩١٤ إحدى ولايات الإمبراطورية العثمانية. وكانت من بين الوثائق الصادرة في ظل الاحتلال البريطاني «القانون النظامي» لعام ١٨٨٣ الذي أسس «مجلس شورى القوانين» ليكون هيئة استشارية لتنظر في القوانين وتعطي رأيًا غير ملزم بشأنها. ثم صدر القانون التنظيمي لعام ١٩١٣ الذي أنشأ «الجمعية التشريعية» بصلاحيات محدودة في مجال الضرائب والرسوم وتوجيه الأسئلة إلى الوزراء دون أن تكون الوزارة مسؤولة أمام الجمعية. انظر: الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية (١٩٩٦). وفيما يتعلق بالاحتلال البريطاني لمصر بعد استقلال مصر الرسمي في عام ١٩٢٢، انظر: عبير حسن عبد الباقي، الوجود البريطاني في مصر ١٩٢٢-١٩٥٦ (٢٠٠٩).

الوطني بشعبية ملموسة في أوساط المجتمع المصري، وخصوصاً بين الطلاب وأبناء الطبقة الوسطى لكونه المعبر الرئيس عن حلمهم في استقلال بلدهم وإقامة نظام سياسي يتيح لهم المشاركة في الحكم.

في المقابل، ظهرت تشكيلات حزبية أخرى تركزت على تأييد ودعم طوائف اجتماعية متعددة، وإن كانت تتفق كلها على معارضة الحزب الوطني وسياساته وطرح أفكار بديلة لمنهجه الداعي للتصدي للاحتلال البريطاني. ومن أبرز هذه الأحزاب حزب الأمة الذي تأسس في سبتمبر ١٩٠٧ بإيعاز من المعتمد البريطاني (وهو اللقب الذي كان يطلق على السفير البريطاني آنذاك)، والذي كان في مقدمة قياداته المفكر الكبير أحمد لطفي السيد. وكان هذا الحزب معبراً وممثلاً للنخبة الاقتصادية وللصفوة الاجتماعية، وكان يرى أن السبيل لتحقيق الاستقلال ليس من خلال مواجهة المحتل والتصدي له، بل من خلال رفع مستوى التعليم والوعي لدى المصريين وإعدادهم لإدارة شؤون بلادهم، حيث رأى أعضاء هذا الحزب أن الاحتلال جاء نتيجة لضعف الكفاءات الوطنية وهو ما يستلزم إعداد الكوادر القادرة على تولي مسؤوليات الحكم قبل المطالبة بالاستقلال. وبجانب حزب الأمة، تشكلت أحزاب أخرى، كحزب الإصلاح على المبادئ الدستورية، والذي تحالف مع الخديو ودافع عنه في مواجهة الأحزاب المطالبة بالحد من صلاحياته، والحزب الوطني الحر الذي طالب بالتحالف مع المحتل البريطاني وعدم استعدائه لأن ذلك هو الطريق الأفضل لتحقيق التقدم في مصر.

والملاحظ من هذه الإطلاقة السريعة أن المشهد السياسي والحزبي في مصر في مطلع القرن العشرين اتسم بعدة ملامح، أهمها أن الأحزاب انقسمت إلى قسمين: أولهما قائم على تأييد ومساندة من الطبقة الوسطى، وثانيهما ظهر بتأييد بل وفي بعض الأحيان بإيعاز من الاحتلال أو السلطة الحاكمة؛ وهي أحزاب اعتمدت بالأساس على دعم الطبقة الأرستقراطية المتحالفة مع القصر. واستمر هذا النمط في الحياة

الحزبية في مصر إلى منتصف القرن العشرين وحتى قيام ثورة يوليو ١٩٥٢، حيث كان هناك حزب واحد رئيس يمثل التيار الوطني الذي يتمتع بتأييد كبير وشعبية جارفة، وهو حزب الوفد، ويقابله على المسرح السياسي أحزاب وتيارات سياسية أخرى نشأ كثير منها بدعم من القصر أو من السفارة البريطانية. والسمة الأخرى التي اتسم بها المشهد السياسي المصري هو ثبات وعدم تغير الموضوعات المطروحة على الأجندة السياسية، حيث استأثر موضوعان رئيسان على اهتمام القوى السياسية كافة، وهما أولاً كيفية التعامل مع المحتل البريطاني وموقف هذه القوى من الدستور، وثانياً شكل وطبيعة وملامح نظام الحكم الذي يجب أن يُقام في مصر. وقد تبنت القوى الوطنية الداعية للتصدي للمحتل البريطاني - كالحزب الوطني وبعده حزب الوفد - الرأي المطالب بتقليص صلاحيات الخديوي (أو الملك في حالة الوفد) وتأسيس نظام نيابي يقوم على برلمان منتخب من الشعب. وفي المقابل، دافعت الأحزاب الأخرى عن سلطة الخديو والملك من بعده، ورأت أن الأسلوب الأمثل للتعامل مع الوجود البريطاني في مصر هو التعاون معه حتى تتمكن من مصر من إدارة شئونها بنفسها.

ومن هنا، يمكن أن نخلص إلى أن هذه الأحزاب والتشكيلات السياسية لم تولد من رحم الممارسة السياسية البرلمانية كما هو الحال في دول أخرى، وخصوصاً في أوروبا. كما أنها لم تكتسب شرعيتها وشعبيتها من خلال خوض الانتخابات ولا عن طريق طرح برامج سياسية واقتصادية واجتماعية شاملة تعكس رؤية متكاملة لكيفية إدارة شؤون الأمة المصرية. وإنما اقتصرت مواطن الاختلاف والتمايز الرئيسة بين هذه القوى على مدى تهاونها مع الاحتلال البريطاني وقدر تحالفها مع الخديو أو الملك. وبالتالي، لم تتولد خلال هذه العقود الأولى من الحياة الحزبية المصرية تلك الثقافة السياسية التي تعد أساس الحياة النيابية السليمة، ولم تكن هذه الأحزاب معبرة عن مناهج أيديولوجية متباينة، ولم تتنافس على ولاء وأصوات الناخبين المصريين من خلال طرح رؤى وبرامج سياسية واجتماعية شاملة.. ولم يتعود المصريون على

الانخراط في العمل السياسي، ولم تنتشر ثقافة المشاركة في الانتخابات النيابية.^(١) وبطبيعة الحال، فإننا لا نلقي باللائمة على ما اتسم به المشهد السياسي المصري في السنوات العشرين الأولى من القرن العشرين على الأحزاب والقوى السياسية التي تأسست في تلك الفترة، وإنما هو أمر نراه طبيعياً نظراً لحدائثة التجربة الحزبية في البلاد، والإرث التاريخي الذي يرجع لأكثر من قرن منذ تأسيس الدولة المصرية الحديثة على يد محمد علي باشا وهو إرث اتسم بالهيمنة المطلقة للحاكم على مقادير البلاد، ونتيجة للتدخلات المتكررة والسافرة لقوى الاحتلال الأجنبي في شؤون مصر.

(ب) المبحث الثاني: الدساتير المصرية من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢

١ - استقلال مصر ودستور ١٩٢٣

ظلت مصر قانوناً، رغم احتلالها من قبل بريطانيا، إقليمياً خاضعاً للإمبراطورية العثمانية، وظل السلطان العثماني نظرياً متمتعاً بحقوق السيادة على مصر، واعتبر خديو مصر بمثابة وال مكلف بحكم البلاد من قبل الباب العالي في القسطنطينية. أي أنه منذ ١٨٨٢، كانت مصر إقليمياً عثمانياً محتلاً من قبل بريطانيا العظمى، وهو الوضع الذي استمر إلى أن اندلعت الحرب العالمية الأولى، حيث قررت لندن، نظراً لانضمام الإمبراطورية العثمانية إلى قوى المحور المعادية لبريطانيا، إنهاء العلاقة القانونية التي كانت تربط مصر بالإمبراطورية العثمانية من خلال إعلان الحماية على مصر يوم ١٧ ديسمبر ١٩١٤، وذلك للحفاظ على المصالح البريطانية في مصر وعلى رأسها السيطرة على قناة السويس.^(٢)

(١) تعكس نتائج الانتخابات التي أجريت خلال هذه الأعوام ونسب المشاركة فيها واقع عدم تجذر الثقافة السياسية في مصر خلال العقود الأولى من القرن العشرين. على سبيل المثال، لم تتخط نسبة المشاركة في انتخابات عام ١٩١٣ نسبة ٥٪ في المدن، ارتفعت إلى ١٦٪ في القرى والأرياف بسبب نفوذ كبار الملاك والأعيان وقدرتهم على حشد الأصوات.

(٢) انظر:

واستمر الوضع على هذا الحال إلى أن وضعت الحرب أوزارها واستسلمت قوى المحور، وهو ما دفع العديد من السياسيين المصريين للمطالبة بإنهاء الحماية البريطانية وبأن تنال مصر استقلالها. وتولت مجموعة من الرموز السياسية - في مقدمتها سعد باشا زغلول^(١) - تنظيم وفد لتقديم هذه الطلبات إلى السلطات البريطانية ولعرضها على مؤتمر الصلح المنعقد في فرنسا. إلا أن هذه الطلبات قوبلت برفض بريطاني وبتجاهل من قبل القوى الكبرى المجتمعمة في مؤتمر الصلح، وفي مقدمتها الولايات المتحدة التي اعترفت بالحماية البريطانية على مصر. كما أقدمت بريطانيا على نفي سعد زغلول وقيادات الوفد المصري إلى مالطا في محاولة لكبح جماح الحركة الوطنية المصرية المنادية بالاستقلال، وهي المحاولة التي باءت بالفشل وأدت إلى إشعال فتيل ثورة ١٩١٩ الشعبية التي طالبت بعودة أعضاء الوفد المصري وأكدت إصرار الأمة المصرية على تحقيق الاستقلال الكامل.^(٢)

وفي محاولة منها لاحتواء الأزمة المشتعلة في مصر في أعقاب ثورة ١٩١٩ أرسلت بريطانيا ما عرف بلجنة ميلنر للتباحث مع الزعماء المصريين في مستقبل مصر السياسي، إلا أن مقترحات اللجنة لم تلق قبول الزعماء السياسيين المصريين،

(١) عبد الخالق لاشين، سعد زغلول ودوره في السياسة المصرية (١٩٧٥).

(٢) انظر المراجع والأبحاث العلمية التالية حول ثورة ١٩١٩:

يوانان لبيب رزق، ثمانون عامًا على ثورة ١٩١٩ (٢٠٠٠)؛ محمود سلمي غنام، أضواء على أحداث ثورة ١٩١٩ (١٩٦٩)؛ رمزي مخايل جيد، الوحدة الوطنية في ثورة ١٩١٩ (١٩٨٠)؛ عاصم محروس عبد المطلب، دور الطلبة في ثورة ١٩١٩ (١٩٩٠).

Ellis Goldberg, Peasants in Revolt – Egypt 1919, 24 Journal of Middle East Studies, Issue 02, (1992); James Jankowski, Egypt and the Early Arab Nationalism 1980-1922 in Rashid Khalidi et al, The Origins of Arab Nationalism (1991); Zachary Lockman, The Social Roots of Nationalism: Workers and the National Movement in Egypt 1908-1919, Middle Eastern Studies, Vol. 24, Issue 4, 1988; W. J. Berridge, Object Lessons in Violence: The Rationalities and Irrationalities of Urban Struggle During the Egyptian Revolution of 1919, Journal of Colonialism and Colonial History, Volume 12, Number 3, Winter 2011; Robert Tignor, The Egyptian Revolution of 1919: New Directions in the Egyptian Economy, The Middle East Economy, Vol. 12, Issue 3, 1976; James Whidden, The Generation of 1919, in Arthur Goldschmidt et al ed. Re-Envisioning Egypt 1919-1952 (2005).

مما زاد الموقف تعقيداً. ونظراً لتمسك قيادات الحركة الوطنية المصرية بحقوق مصر المشروعة في الاستقلال وإنهاء الاحتلال البريطاني أقدمت لندن على نفي سعد زغلول وعدد من قيادات الوفد إلى جزيرة سيشل، وهو ما أوجع الغضب الشعبي. ولذلك اضطرت بريطانيا في النهاية للإذعان - ولو جزئياً - للمطالب الوطنية وأصدرت إعلاناً أحادي الجانب يوم ٢٨ فبراير ١٩٢٢ للاعتراف باستقلال مصر كمملكة ذات سيادة.^(١) وقام اللورد أللنبي - وهو المعتمد البريطاني في مصر آنذاك - بإبلاغ الملك فؤاد الأول بأنه فيما يتعلق «بإنشاء برلمان يتمتع بحق الإشراف على السياسة والإدارة في حكومة مسئولة على الطريقة الدستورية، فالأمر فيه يرجع إلى عظمتكم وإلى الشعب المصري».

لذا، دعا الملك فؤاد الأحزاب السياسية الرئيسة في البلاد للاجتماع لوضع دستور جديد للبلاد، إلا أن حزبي الوفد والوطني رفضا المشاركة في اللجنة المقترح تشكيلها، وطالبا بانتخاب اللجنة التأسيسية المكلفة بوضع دستور للبلاد مباشرة من الشعب، وذلك لأنهما - وبخاصة الوفد - كانا سيحظيان بأغلبية كاسحة من مقاعد اللجنة إذا سُكّلت بالانتخاب. وأصر الملك فؤاد من جانبه على أن تعين اللجنة بدلاً من أن تنتخب وذلك ليضمن أنها ستراعي مصالحه وستأخذ وجهة نظره بشأن الدستور الجديد بعين الاعتبار. وبالفعل، عيّن الملك لجنة لإعداد الدستور عُرفت بـ «لجنة الثلاثين» والتي ترأسها حسين رشدي باشا، ضمت في عضويتها ٤ وزراء سابقين، وتسعة من أعضاء المجالس النيابية، ومفتي الديار المصرية السابق، وممثلاً للطرق الصوفية، وخمسة أقباط، وعضوا يهوديا، وممثلاً للقبائل البدوية،

(١) من المعروف أن الاستقلال المصري جاء منقوصاً، حيث اقترن الإعلان البريطاني بأربعة تحفظات، هي:

١- حماية المواصلات الإمبراطورية. (والمقصود استمرار تمرکز القوات المصرية في البلاد لحماية وتأمين ممر قناة السويس).

٢- حماية مصر من الاعتداء والتدخل الأجنبي.

٣- حماية المصالح الأجنبية في مصر وحماية الأقليات.

٤- عدم شمول الإعلان وعدم امتداده للسودان.

بالإضافة إلى بعض من كبار العاملين بالجهاز الإداري للدولة وممثلين عن حزب الأحرار الدستوريين.^(١)

وأضمت اللجنة ٦ أشهر في إعداد مشروع للدستور وانتهت منه في ٢١ أكتوبر ١٩٢٢ ورفعته للعرض على رئاسة الوزراء والملك فؤاد. وفور الإطلاع على مشروع الدستور، أبدى الملك تحفظات على ما ورد به من نصوص، كما أعربت بريطانيا عن عدم ارتياحها إزاء بعض المواد الواردة في الدستور، وذلك رغم أنها تعهدت بترك مسألة إعداد الدستور لإرادة ملك مصر وشعبها. وطالب الملك من جانبه بتوسيع السلطات الممنوحة إياه بموجب الدستور بما يمكنه من ممارسة نفوذ أكبر على السلطتين التنفيذية والتشريعية. أما بريطانيا، فاعترضت على اللقب الممنوح للملك في مشروع الدستور، وهو «ملك مصر والسودان». وبالفعل، قامت لجنة من الخبراء القانونيين التابعين للجهاز الإداري للدولة بتعديل نصوص الدستور وإعادة عرضه على الملك، الذي وافق عليه وقام بإصدار الدستور المعدل بموجب الأمر الملكي رقم ٤٢ والمؤرخ في ١٩ إبريل ١٩٢٣. لذلك، يرى جمهور الفقهاء الدستوريين في مصر أن دستور ١٩٢٣ صدر بطريق المنحة الملكية وليس عن طريق العقد الاجتماعي بين الحاكم والشعب، حيث لم يتم استفتاء الشعب حول الدستور ولم تنتخب اللجنة التي أعدته من قبل الشعب.^(٢)

وقبل أن نمضي في تناول نصوص دستور ١٩٢٣ ونظام الحكم الذي أقامه، نود استعراضاً انتباه القارئ إلى ظاهرة خطيرة ستكرر في مستقبل الأيام وستتناولها أثناء استعراضنا للدساتير التي صدرت في مصر بعد سقوط الملكية، وهي ظاهرة قيام السلطة الحاكمة بمراجعة وتعديل المشروعات الدستورية التي تعدها الجمعيات

(١) ومن الطريف أن سعد زغلول أطلق على هذه اللجنة «لجنة الأصدقاء» لموافقهم على المشاركة في لجنة معينة من قبل الملك وغير منتخبة من قبل الشعب.

(٢) انظر في هذا الشأن: الدكتور طعيمة الجرف، القانون الدستوري (١٩٦٤)؛ الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري (١٩٧١)؛ (1970) Elie Kedourie, The Genesis of the Egyptian Constitution of 1923

التأسيسية المكلفة بإعداد الدساتير المصرية، وذلك حتى يضمن من هم في الحكم أن هذه الدساتير لا تطوي على إنقاص أو تقويض صلاحياتهم. فعلى سبيل المثال، تصرف الرئيس الراحل جمال عبد الناصر في عام ١٩٥٤ بنفس الأسلوب الذي تصرف به الملك فؤاد في عام ١٩٢٣، حيث أدخل الرئيس عبد الناصر تعديلات جذرية على مشروع الدستور الذي أعدته الجمعية التأسيسية المكلفة بإعداد مشروع دستور لمصر بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، كما أمر الرئيس السادات معاونيه بمراجعة بعض نصوص دستور ١٩٧١ بعدما كانت الجمعية التأسيسية قد أنهت عملها لمنح الرئيس المزيد من السلطات. وبالتالي، علينا أن نستوعب هذا الدرس التاريخي، وأن نتحسب من أن يعبث القائمون على الحكم في مصر في الفترة المقبلة بالدستور الجديد الذي ستعده الجمعية التأسيسية المفترض أن ينتخبها مجلس الشعب، وأن يتأكد المصريون أن الدستور الذي سيعرض عليهم للاستفتاء سيكون هو الذي أعدته الجمعية التأسيسية من دون أن تعدله أو تمسه أي جهة في الدولة.

أما إذا انتقلنا إلى دستور ١٩٢٣ ذاته واستطلعنا نظام الحكم الذي أقامه، فسيتضح أنه أسس لنظام برلماني في ظل ملكية دستورية، فنص في مادته الأولى على أن «مصر دولة ذات سيادة، وهي حرة مستقلة، ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه، وحكومتها ملكية وراثية، وشكلها نيابي»^(١) ومن الناحية النظرية، يفترض أن يكون الملك في النظم الملكية الدستورية مجرد رئيس رمزي للدولة من دون أن تكون له صلاحيات تنفيذية فعلية، فيما تباشر الحكومة المنتخبة من قبل الشعب مسئولية الحكم الفعلية تحت رقابة البرلمان. ورغم أن المشرع الدستوري المصري سعى لتطبيق هذه النظرية في دستور ١٩٢٣، فإن الشكل النهائي الذي صدر عليه الدستور أقام علاقة بين كل من الملك والحكومة والبرلمان تختلف بعض الشيء عن الشكل النموذجي للملكيات الدستورية. ويتجلى ذلك في الحقوق التي منحها الدستور للملك والمسئوليات التي أناطه بها.. فبجانب أنه جعل الملك رئيساً أعلى للدولة أكد على أن «ذاته مصونة

(١) دستور ١٩٢٣: المادة ١.

لا تمس»^(١)، وهو أمر طبيعي ويتفق مع المنهج الملكي الدستوري، وأناط به عددًا من المسئوليات السياسية المرتبطة بإدارة الدولة، ومنها قيادة القوات المسلحة وإعلان الحرب،^(٢) وإعلان الأحكام العرفية،^(٣) ومنح الرتب والنياشين وألقاب الشرف،^(٤) ووضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين،^(٥) وترتيب المصالح العامة.^(٦) هذا بالإضافة إلى بعض المسئوليات المرتبطة بالعملية التشريعية، كإصدار القوانين،^(٧) وحل مجلس النواب،^(٨) والاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان بمجلسيه، وتعيين خمسي أعضاء مجلس الشيوخ.^(٩) وتجدر الإشارة إلى أن مشروع الدستور الذي أعدته لجنة الثلاثين وعرضته على الحكومة والملك كان قد نص على قيام هذا الأخير بتعيين ٣٠ عضوًا من أعضاء مجلس الشيوخ، إلا أن الملك نجح في زيادة

(١) دستور ١٩٢٣: المادة ٣٣.

(٢) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٦.

(٣) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٥.

(٤) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٣.

(٥) دستور ١٩٢٣: المادة ٣٧.

(٦) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٥. المقصود بعبارة «ترتيب المصالح العامة» هو إنشاء الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية، وغيرها من المؤسسات المخصصة لرعاية شؤون المواطنين.

(٧) دستور ١٩٢٣: المادة ٣٤ والمادة ٣٥.

(٨) دستور ١٩٢٣: المادة ٣٨.

(٩) دستور ١٩٢٣: المادة ٧٣. وقعت أزمة دستورية بين الملك فؤاد والحكومة الأولى التي شكلها سعد باشا زغلول في ظل دستور ١٩٢٣، حيث دفع الملك بأن الدستور يخول له تعيين خمسي أعضاء مجلس الشيوخ دون التشاور مع الحكومة، فيما ادعت الحكومة أن النص الدستوري بأن الملك يمارس سلطاته من خلال وزرائه يعني أن تتولى الحكومة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ المعينين. وإزاء احتدام الخلاف بين الجانبين، تقرر اللجوء إلى النائب العام البلجيكي لإبداء الرأي، نظرًا لكون دستور ١٩٢٣ مأخوذ في كثير من مواده من دستور بلاده. وقد أفتى النائب العام البلجيكي بأن ممارسة الملك سلطاته من خلال الوزراء تعني أن «الملك لا يتولى سلطاته إلا من خلال وزرائه، وهو مبدأ لا يحتمل أي استثناء من الوجهة القانونية/ بل يمتد إلى جميع أعمال الملك». وبذلك كان دستور ١٩٢٣ قد قلص إلى حد بعيد من سلطات الملك وتوسع في سلطات مجلس الوزراء.

هذه النسبة إلى خمسي أعضاء المجلس، وهو ما منحه واقعياً حق الاعتراض النهائي أو «الفيتو» على القوانين الصادرة من البرلمان، وذلك لأن دستور ١٩٢٣ نص على أنه في حالة اعتراض الملك على قانون وافق عليه البرلمان، فإنه يعاد القانون إلى البرلمان ولا يصدر إلا بموافقة ثلثي أعضاء مجلسي البرلمان، وهو ما كان سيصعب تصور حدوثه في ضوء تعيين الملك لخمسي أعضاء مجلس الشيوخ.^(١)

أما مجلس الوزراء، فقد جعله الدستور - تماشياً مع النظرية التي يفترض أن تقوم عليها النظم الملكية الدستورية - «المهيمن على مصالح الدولة»^(٢)، وهو ما ترجم في اشتراط توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين على توقيعات الملك الصادرة في شئون الدولة،^(٣) بالإضافة إلى النص على أن يتولى الملك سلطاته بواسطة وزرائه.^(٤) وفي مواجهة هذه المسؤوليات والسلطات التي أوكلها الدستور لمجلس الوزراء، منح البرلمان مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من مراقبة أداء الوزارة ومساءلتها ومحاسبتها سياسياً. فأتيح لجميع أعضاء البرلمان بمجلسيه توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء،^(٥) وإجراء التحقيقات البرلمانية.^(٦) كما أتاح الدستور لمجلس النواب أن يقرر مسؤولية أي من الوزراء أو أن يسحب الثقة من مجلس الوزراء برمته.^(٧) أما المسؤوليات الأخرى التي أنط دستور ١٩٢٣ البرلمان بها، فترتبط بسلطة التشريع وسن القوانين،^(٨) بالإضافة إلى مجموعة من السلطات

(١) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

(٢) دستور ١٩٢٣: المادة ٥٧.

(٣) دستور ١٩٢٣: المادة ٦٠.

(٤) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٨.

(٥) دستور ١٩٢٣: المادة ١٠٧.

(٦) دستور ١٩٢٣: المادة ١٠٨.

(٧) دستور ١٩٢٣: المادتان ٦١ و١٠١.

(٨) دستور ١٩٢٣: المواد: ١٠١، ١٠٢، ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٦.

المتعلقة بالإدارة المالية للدولة، كالموافقة على إنشاء وجباية الضرائب، وإقرار ميزانية الدولة،^(١) واعتماد الحساب الختامي للدولة.^(٢)

أما بالنسبة للحقوق والحريات الأساسية، فيلاحظ أنه خلافاً لما جرت عليه العادة في الدساتير المصرية الصادرة إبان العهد الجمهوري، فقد جاء باب «حقوق المصريين وواجباتهم» في مقدمة الدستور لا يسبقه سوى المادة الأولى التي تقرر استقلال الدولة وسيادتها. ويعتبر دستور ١٩٢٣ أول وثيقة دستورية مصرية تتضمن كسفاً مفصلاً بالحريات العامة التي يتمتع بها الشعب والتي وجب على الدولة احترامها وصيانتها. ويسترعي الانتباه في نوعية الحقوق التي قررها الدستور أنها تركزت بالأساس على الحقوق المدنية والسياسية، والتي تهدف إلى الحد من تدخل الدولة في حياة المواطنين ومنحهم هامشاً واسعاً من الحرية لتنظيم شؤونهم. فقد نص الدستور على أن المصريين «متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، فيما عليهم من الواجبات والتكليفات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين».^(٣) كما كفل الدستور مجموعة من الحقوق الأساسية، كحرمة المنازل،^(٤) والملكية الخاصة،^(٥) وإنشاء الجمعيات،^(٦) وتضمن سلسلة من الحريات العامة، كحرية الرأي والتعبير،^(٧) والعقيدة وممارسة الشعائر الدينية^(٨). أما بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فلم تحظ بنفس القدر من الحماية الدستورية

(١) دستور ١٩٢٣: المواد ١٣٤، ١٣٥، ١٣٦، ١٣٧، ١٣٨، ١٣٩، ١٤٠، ١٤١، ١٤٢، ١٤٣.

(٢) دستور ١٩٢٣: المادة ١٤٤.

(٣) دستور ١٩٢٣: المادة ٣.

(٤) دستور ١٩٢٣: المادة ٨.

(٥) دستور ١٩٢٣: المادة ٩.

(٦) دستور ١٩٢٣: المادة ٢١.

(٧) دستور ١٩٢٣: المادة ١٤.

(٨) دستور ١٩٢٣: المادتان ١٢ و١٣.

بالحقوق المدنية والسياسية، وهو ما يمكن أن نعزوه إلى أن الفكر الدستوري والقانوني في بداية العشرينيات من القرن الماضي لم يكن قد اعترف بعد بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كحقوق يمكن أن تترتب عليها مراكز قانونية وأن ينص عليها في الدستور، وإن كان دستور ١٩٢٣ قد ألزم الدولة بتوفير التعليم المجاني للبنين والبنات في المدارس العامة.^(١)

ويتضح مما تقدم أن دستور ١٩٢٣ كان تقدمياً إلى حد بعيد وأدخل إلى مصر كثيراً من خصائص نظم الحكم الديمقراطي الليبرالية القائمة على الفصل بين السلطات وإقامة التوازن بينها والحد من سلطات وصلاحيات رأس الدولة وإعلاء مبدأ الرقابة القضائية على عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما أرسى الدستور مبدأ مسؤولية الوزارة ووضع أسس رقابة البرلمان بمجلسيه على عملها. ويضاف إلى ذلك الخطوات المهمة التي حققها دستور ١٩٢٣ في سبيل حماية وصيانة الحقوق والحريات الأساسية للمصريين. حيث أسس لرقابة السلطة التشريعية على الحكومة ومنح أعضاء مجلس النواب الحق في توجيه الأسئلة إلى الحكومة واستجواب الوزراء وفق مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة وأكد على أن عضو مجلس النواب يعد ممثلاً للأمة كلها وليس الناخبين في دائرته فحسب. كما انعكست مبادئ الملكية الدستورية من خلال إقرار ممارسة الملك لسلطاته من خلال الوزراء وليس مباشرة، حيث نصت المادة ٥٧ من الدستور على أن «مجلس الوزراء هو المهيم على مصالح الدولة»، فضلاً عن اشتراط توقيع رئيس مجلس الوزراء على قرارات الملك المتعلقة بشئون الدولة حتى يسري مفعولها.^(٢) كما تم تحديد السلطات التشريعية للملك في المصادقة على القوانين قبل إصدارها وليس سنّها مباشرة، مع الاحتفاظ للبرلمان بمجلسيه بحق إصدار قوانين رفضها الملك بعد موافقة ثلثي الأعضاء بالمجلسين.

(١) دستور ١٩٢٣: المواد ١٧، ١٨، ١٩.

(٢) انظر الهامش رقم (٩) ص ١٨٧.

كما أقر الدستور مبدأ استقلال القضاء وحصانته من تدخل السلطات التشريعية أو التنفيذية في عمله.^(١)

٢- دستور ١٩٣٠

مع بدء العمل بدستور ١٩٢٣ ظهرت الخلافات بين الأطراف الثلاثة الأبرز على المسرح السياسي، وهي القصر الملكي وحزب الوفد والسفارة البريطانية. فسعى القصر باستمرار لالتفاف على الدستور، وتدعيم نفوذه وبسط سطوته على المشهد السياسي، والتصدي للشعبية الجارفة التي تمتع بها حزب الوفد. ومن جانبه، حاول الوفد استثمار هذه الشعبية التي حظي بها للبقاء في الحكم، ولتسيير دفة البلاد بالشكل الذي يراه مناسباً، وللتصدي للملفات السياسية الأهم المطروحة على الساحة، وفي مقدمتها كيفية إنهاء الوجود العسكري البريطاني في مصر. أما السفارة البريطانية، فقد عملت على صون مصالحها في مصر، وضمن عدم تهديد أي من القوى السياسية لمركزها العسكري ونفوذها السياسي في مصر. وقد أدى الصراع المحتدم بين هذا الثالوث السياسي إلى إفساد الحياة السياسية في مصر، وهو ما تجلّى في عدد من الأزمات السياسية التي عصفت بالبلاد، والتي تطورت في بعض الأحيان إلى انقلابات على الشرعية الدستورية.

وتعتبر الأزمة السياسية التي وقعت بين القصر وحزب الوفد في منتصف عام ١٩٣٠ هي الأخطر التي شهدتها البلاد خلال السنوات الأولى لتطبيق دستور ١٩٢٣، حيث شب خلاف بين الملك فؤاد ورئيس الوزراء آنذاك وزعيم حزب الوفد مصطفى باشا النحاس حول عدة أمور كان من بينها إدارة المفاوضات مع الجانب البريطاني، وتعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ، وقانون محاكمة الوزراء المتهمين بمخالفة الدستور.

(١) بالرغم من ذلك، فقد منح الدستور الملك بعض الصلاحيات التي يرى بعض الفقهاء أنها تتنافى مع المنهج الديمقراطي النيابي. ومن بين هذه السلطات: تعيين رئيس الوزراء، وإقالة الحكومة، تعيين كبار رجال الدين، تعيين رجال القصر والحاشية، قيادة القوات المسلحة المصرية، منح العفو عن الجرائم.

ومع احتدام الخلاف بين القصر والوزارة، قرر الوفد الاستقالة يوم ١٩ يونيو ١٩٣٠، وقام الملك في نفس اليوم بتكليف إسماعيل صدقي باشا بتأليف حكومة جديدة بغرض معاونته في تحقيق مآربه السياسية. وبالفعل انصاعت الوزارة للتوجيهات الملكية وأقدمت على فض الدورة البرلمانية في مخالفة صريحة لأحكام دستور ١٩٢٣، وهو ما أغضب الوفدين وأثار سخط الرأي العام. ولذلك، ورغبة منه لتجاوز عقبة الدستور التي كانت تقف حائلاً أمام أطماعه في الانفراد بالسلطة، أقدم الملك فؤاد على إلغاء دستور ١٩٢٣ وإصدار دستور جديد في ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠.

وجاء التبرير الملكي لإلغاء دستور ١٩٢٣ ليحمل في طياته المزيد من الاستخفاف بالشعب المصري وقدرته على إدارة العملية الديمقراطية السليمة والادعاء بأن الأحزاب السياسية فشلت في تحقيق آمال الشعب المصري، حيث أشار الملك فؤاد إلى أن «دستور ١٩٢٣ يعتبر صورة سوية لما بلغته الديمقراطية في أوروبا في العصر الحاضر، مع أن الأحوال الاجتماعية والاقتصادية في مصر - خصوصاً من حيث التعليم ونوع الثروة العامة وتوزيعها - لا تشبه كثير أحوال البلاد التي تنقل عنها، ومن ثم فلم يحقق ما عقد عليه من الآمال»^(١).

وسيلاحظ القارئ أن حجج الدفع بعدم استعداد الشعب لممارسة الديمقراطية وبغياب البيئة اللازمة لإطلاق حرية العمل السياسي وبنقص التعليم والثقافة، إنما هي من الحجج التي دوماً ما تسوقها النظم غير الديمقراطية لتبرير استمرارها في الحكم ولتباطؤها في القيام بالإصلاحات السياسية اللازمة لإرساء حياة سياسية ديمقراطية في البلاد. وسيتذكر القارئ التصريحات الشهيرة للسيد اللواء/ عمر سليمان رئيس جهاز المخابرات العامة المصرية السابق بعد توليه منصب نائب رئيس الجمهورية أثناء ثورة ٢٥ يناير والتي ذكر فيها - بشكل يكاد يطابق لهجة الملك فؤاد - أن المجتمع المصري ليس مستعداً بعد للديمقراطية، وهي التصريحات التي أساءت

(١) د. شمس علي مرغني، القانون الدستوري (١٩٧٧).

إليه وساهمت في الحد من شعبيته وأطاحت بفرص أن يقبل الشارع المصري به بديلا ولو بشكل مؤقت للرئيس السابق.^(١)

وكان الهدف الرئيس الذي سعى إليه القصر من خلال إصدار دستور ١٩٣٠ هو الحد من صلاحيات البرلمان بمجلسيه وتقويض حرية الحركة الممنوحة للوزارة وإعادة كثير من السلطات المطلقة التي كان الملك يتمتع بها قبل سريان دستور ١٩٢٣. ورغم أن دستور ١٩٣٠ تضمن العديد من مواد ومبادئ دستور ١٩٢٣، فإنه أدخل بالتوازن بين السلطات من خلال تقوية السلطة التنفيذية، وتعويض صلاحيات الملك على حساب البرلمان. ومن أهم التعديلات التي أدخلها دستور ١٩٣٠ على نظام الحكم تربيته للحق المطلق للملك لتعيين خمسي أعضاء مجلس الشيوخ،^(٢) والتوسع في سلطة الملك لإصدار القوانين الاستثنائية في أوقات حل مجلس النواب أو عدم انعقاده دون إلزام الملك بدعوة المجلس للانعقاد لإقرار هذه القوانين كما كان الحال في ظل دستور ١٩٢٣،^(٣) وزيادة الفترة المنقضية بين حل مجلس النواب والدعوة لانتخابات جديدة لتشكيل مجلس جديد إلى ٣ أشهر بعدما كانت شهرين في دستور ١٩٢٣.^(٤)

والخلاصة إذن أن دستور ١٩٣٠ جاء بمثابة انقلاب ملكي على الدستور وعلى العملية السياسية.

وأدى هذا الانقلاب الذي قاده القصر وأيدته الأحزاب والقوى السياسية المتحالفة مع الملك وباركته السفارة البريطانية إلى زعزعة الاستقرار في البلاد.

(١) انظر:

Donald Macintyre, Mubarak's Anointed One Begins to Assume Power, The Independent, Feb. 11th 2011.

(٢) دستور ١٩٣٠: المادة ٧٥.

(٣) دستور ١٩٣٠: المادة ٤١.

(٤) دستور ١٩٣٠: المادة ٣٨.

وتعاقبت على الحكم وزارات ترتكن حصرياً إلى دعم القصر الملكي وليس إلى الشعبية أو الشرعية،^(١) وهو ما أثار الاستياء الشعبي وتسبب في انتشار الاحتجاجات المناهضة للحكومات، والتي توجت بسلسلة من المظاهرات في منتصف عام ١٩٣٥ وصلت إلى حد الدعوة للإضراب العام في نوفمبر من نفس السنة. وقد دفعت هذه الأحداث الملك للإذعان للمطالبات التي قادها حزب الوفد وغيره من القوى وأيدتها الجماهير للعودة إلى دستور ١٩٢٣، وهو ما تم في ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ بموجب مرسوم ملكي ألغى دستور ١٩٣٠ وأعاد العمل بدستور ١٩٢٣، وهو ما استمر إلى أن أسقط الدستور بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢.^(٢)

٣- تقييم التجربة الدستورية المصرية من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢

في ضوء ما تقدم من عرض مختصر لنشأة ومضمون دستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والظروف السياسية التي واكبت إصدارهما وأهم ملامح نظم الحكم التي قامت في ظل هذين الدستورين، يمكن أن ندون بعض الملاحظات على هذه الحقبة من تاريخ مصر الحديث ونرصد بعض الأخطاء التي وقعت إبان هذه الفترة والدروس المستفادة التي يتعين أن نعيها كمصريين ونحن مقبلون كأمة في تأسيس وتشبيد الجمهورية المصرية الثانية.

من الناحية النظرية، كان دستوراً ١٩٢٣ و ١٩٣٠ أكثر الدساتير المصرية ليبرالية إذا ما قورنا بكل من الوثائق المنظمة لشكل الحكم في مصر منذ تبوؤ محمد علي باشا الولاية في مصر وبالدساتير التي صدرت منذ إعلان الجمهورية المصرية الأولى في أعقاب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢. ويتجلى ذلك في الأخذ بالنظام النيابي البرلماني

(١) تولى إسماعيل صدقي باشا الحكم من ١٩ يونيو ١٩٣٠ إلى ٢٧ سبتمبر ١٩٣٣. ثم خلفته وزارة عبد الفتاح يحيى باشا التي استمرت من ٢٧ سبتمبر ١٩٣٣ إلى ١٤ نوفمبر ١٩٣٤. ثم جاءت وزارة محمد توفيق نسيم باشا في ١٣ نوفمبر ١٩٣٤ إلى ١٢ ديسمبر ١٩٣٥.

(٢) انظر: علي شلبي ومصطفى النحاس جبر، الانقلابات الدستورية في مصر ١٩٢٣-١٩٣٦ (١٩٨١).

القائم على التوازن بين السلطات - حتى وإن اختلف هذا التوازن في ظل دستور ١٩٣٠ - وإقرار المسؤولية السياسية للحكومة، ورقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وإعلاء مبدأ سيادة القانون، وصون استقلال القضاء. كما كفل هذان الدستوران الحقوق والحريات الأساسية التي تضمن الحد الأدنى من الحياة الكريمة للإنسان المصري. إلا أن الخبرة العملية والتجارب التي مرت بها دول أخرى تُعلمنا أن الدساتير والقوانين لا تعمل بمعزل عن البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنشأ فيها. فتقييم التجربة الدستورية المصرية في الفترة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢ لا يمكن أن يعتمد حصرياً على مراجعة نصوص الدساتير وتقييمها من الناحية النظرية والقانونية. وإنما يتعين النظر إلى مجمل الحياة السياسية في مصر خلال هذه السنوات، ورصد الأثر الذي تركته هذه الدساتير على المجتمع، وتقييم مدى التطور الذي طرأ على العملية السياسية، وتحديد قدر نجاح النخبة الحاكمة في تلبية متطلبات واحتياجات الأمة بأسرها. ويستلزم التقييم الموضوعي والعلمي لهذه الحقبة المهمة من التاريخ المصري الحديث ألا نحكم عليها بمعايير اليوم أو بمعزل عن الظروف السياسية القائمة والواقع الاجتماعي السائد آنذاك، فالتاريخ، في نهاية المطاف، ما هو إلا «حركة متدفقة يرتبط فيها الماضي والحاضر والمستقبل برباط وثيق»^(١).

وفي هذا الإطار، فإنه يمكن أن نسجل عددًا من الإيجابيات والإنجازات التي حققها النظام الدستوري والسياسي القائم في مصر خلال السنوات الممتدة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢. وفي مقدمة هذه النجاحات أن دستور ١٩٢٣ ونظام الحكم الذي أسسه جاء كتبوية لمسيرة كفاح طويلة خاضتها الأمة المصرية من أجل إقامة نظام سياسي لا يرتكن إلى السلطة المطلقة لحاكم لا تنازعه ولا تقاسمه جهة في حكمه للبلاد. فإذا كانت اللائحة الأساسية التي أصدرها الخديو إسماعيل عام ١٨٦٦ وما تبعها من تشكيل لأول نظارة في عام ١٨٧٨ قد وضعا اللبنة الأولى لمبدأ الحد من السلطة المطلقة لحاكم مصر، فإن دستور ١٩٢٣ أسس نظامًا سياسيًا متكاملًا يقوم

(١) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

على مؤسسات دستورية تتقاسم فيما بينها سلطات الحكم. ورغم أن هذه أمور تبدو عادية وطبيعية لنا اليوم، فإنه لا يجب أن نستهن بحجم الإنجاز التاريخي الذي يمثله دستور ١٩٢٣، فهو بمثابة صفحة جديدة في تاريخ بلد حكمه لأكثر من قرن ولاة وخطويون وسلاطين وملوك لم ينازعهم أحد في ملكهم، وهو إنجاز ما كان ليتحقق لولا ثورة ١٩١٩ التي قام بها الشعب المصري لانتزاع استقلاله وحرية.

ويحسب كذلك لسنوات ما يعرف بالحقبة الليبرالية أنها شهدت ترسيخ وتعميق روح الوحدة الوطنية بين المصريين، وعززت من قوة ومتانة بنيان الأمة المصرية من خلال توثيق العلاقة بين أقباط مصر ومسلميها، وهي الروح التي بعثتها ثورة ١٩١٩ التي شهدت انصهار المصريين في بوتقة الوطنية واتحادهم وراء الأهداف التي أجمع عليها الشعب، وفي مقدمتها تحقيق الاستقلال الكامل وجلاء المحتل البريطاني. وقد انطبعت روح ثورة ١٩١٩ على شكل الدولة التي أقيمت في أعقابها، فأعلي مبدأ الدولة المدنية وترسخت قيمة المساواة بين المصريين وعدم التمييز بينهم على أساس الدين أو العقيدة.

كما يتعين علينا الاعتراف بأنه إذا نظرنا إلى النظام السياسي القائم خلال السنوات الممتدة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢ في سياقه التاريخي وقارناه بما سبقه ولحقه من أنظمة حاكمة، فإنه سيتبين لنا أن المجتمع المصري تمتع بقدر كبير وهامش واسع من الحقوق الأساسية والحريات العامة التي ضمنتها دساتير تلك الحقبة. ولا ينفى هذا وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان في هذه الفترة، وإقدام العديد من الحكومات على تضييق الخناق على معارضيها، إلا أنه يظل أن النخبة السياسية والمجتمعية استطاعت أن تنخرط في العمل العام بقدر كبير من الحرية، كما أنها مارست حريتي الرأي والتعبير بشكل يتجاوز بكثير ما كان قائمًا في فترات تاريخية أخرى، وخصوصاً بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢.

وإذا كانت هذه أبرز الإنجازات التي تحققت خلال ما سمي بالحقبة الليبرالية في التاريخ المصري الحديث، وأهم الإيجابيات التي شهدتها مصر خلالها، فإن

الحقيقة التاريخية تظل أن النظام الذي تأسس في أعقاب ثورة ١٩١٩ والذي أقامه دستور ١٩٢٣ أسقطه الجيش في حركة عسكرية تحولت إلى ثورة شعبية بعدما أيدتها جموع الشعب المصري. فلماذا سقط هذا النظام؟ وما أوجه القصور التي شابته بنيانه التي نزعته عنه الشرعية وأفقدته الشعبية؟ وفي نظرنا، فإن أهم الأسباب التي أودت بالنظام الملكي في مصر إلى الهاوية - والتي يتعين علينا كمصريين أن نراعيها ونحن نرسم ونصوغ مستقبلنا - يمكن أن نوجزها فيما يلي:

العوار الدستوري: رغم التقييم الإيجابي لدستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠، فإن هذين الدستورين - وبخاصة دستور ١٩٢٣ الذي حُكمت البلاد بموجبه في معظم سنوات ما قبل ثورة يوليو - كان يشوب هيكليهما وصياغتهما بعض العوار الذي سمح بإساءة استغلال السلطة. فعلى سبيل المثال، كان النظام الدستوري يتبع منهج الدستورية الملكية التي يملك فيها الملك ولا يحكم، إلا أن السلطات التي مُنحت للملك جاءت مخالفة لذلك المنهج، فسمحت له صراحة بأن يدير بعض شئون البلاد، وأن يتدخل في إدارة الدولة، وأن يعين بعض الموظفين العموميين، على حين جاءت بعض النصوص الأخرى الواردة في دستور ١٩٢٣ و ١٩٣٠ عامة ومبهمة بشكل مكن القصر من تفسيرها وتطبيقها بشكل يوسع من سلطاته ويغور على حقوق وصلاحيات السلطات الأخرى في الدولة، خصوصاً في السنوات التي تولت فيها الوزارة أحزاب مهادنة للملك ومتحالفة مع القصر.

إضافة لذلك، كان دستور ١٩٢٣ يعاني من عيب أخطر وأعمق من غموض بعض نصوصه، يمثل في انفصامه عن الواقع السياسي للبلاد. فالدساتير ليست وثائق تعمل في فراغ، ولا يمكن أن تؤثر في حياة أمة إلا إذا كانت تعكس تاريخها وحاضرها، وهو ما أخفق دستور ١٩٢٣ فيه. فقد كان هذا الدستور مستوحى من الدستور البلجيكي، إلا أن واضعي الدستور المصري لم يتبهوا إلى أن نظام الحكم في بلجيكا وعلاقة الملكية بالمجتمع البلجيكي وموازن القوى بين الأحزاب والأقاليم المختلفة في بلجيكا لم تكن كنظيرتها في مصر. كما أن التجربة التاريخية في بلجيكا، والتي

جعلت من دستورهم ملائماً لبيئتهم، لم تكن قائمة في مصر. وبالتحديد، فإن أهم مواطن الاختلاف بين الحاليتين البلجيكية والمصرية هو أن مصر لم يكن بها تعددية حزبية حقيقية في عام ١٩٢٣، كما لم تكن رؤية المجتمع المصري للملك والملكية كمثيلتها في بلجيكا. فقد كان المطل على المشهد السياسي لا يجد سوى حزب أو حد يتمتع بشعبية جارفة وشرعية راسخة، وهو حزب الوفد، بالإضافة إلى قصر ملكي اعتاد لأكثر من قرن أن يحكم البلاد بشكل مطلق. وهذا كله تحت ضغط محتل أجنبي له مصالح حيوية في البلاد ويمارس نفوذاً كبيراً على المسرح السياسي. لذا، فالظروف لم تكن مواتية في مصر للانتقال مباشرة إلى نظام حكم يملك فيه الملك دون أن يحكم، فيما تتركز السلطة الفعلية في يد سلطة برلمانية تقودها أحزاب تبني رؤى وأيديولوجيات متباينة تتداول السلطة فيما بينها.

لذا، حري بنا ونحن نعدُّ دستوراً جديداً يقود مصر إلى نظام ديمقراطي سليم أن نحتاط من أن ندخل على الدستور عبارات أو نصوصاً تحتل تأويلاً أو تفسيراً يتيح الالتفاف على أهداف ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ أو يمكن أياً من السلطات أن تستأثر بصلاحيات الحكم. فالهدف الأسمى للدستور يتعين أن يكون حفظ الفصل والتوازن بين السلطات وإخضاعها كلها لرقابة القضاء المستقل وحماية الحقوق والحريات العامة.^(١)

ممارسات الملك: كما أوضحنا فيما سبق، للتاريخ أثر كبير في تشكيل الحاضر ورسم ملامحه، وهو ما وضح بجلاء في تصرفات الملك فؤاد وابنه فاروق اللذين حكما مصر إبان الفترة الليبرالية. فقد وصلا إلى عرش مصر خلفاً لسلسلة طويلة ممن تمتعوا بسلطات مطلقة في حكم مصر. لذا، لم يكن من المستغرب أن يسعياً لأن يحكما البلاد بنفس الأسلوب والصلاحيات التي حظي بها أبائهم وأجدادهم.^(٢) وقد تجسد ذلك في تجاهل الملكين للدستور، وسعيهما الدءوب للالتفاف على أحكامه،

(١) راجع الفصل الرابع.

(٢) راجع: يونان لبيب رزق، فؤاد الأول: المعلوم والمجهول (٢٠٠٦).

ولمحاوالاتهما المستمرة لإضعاف الحكومات التي تتمسك بنص وروح الدستور، ولإقدامهما المتكرر على حل مجلس النواب وتكليفهما أحزاب الأقلية بتشكيل الوزارات.^(١) وقد عانى حزب الوفد تحديداً من هذه الممارسات الملكية، والتي سعت لإضعاف الوفد ولتقليص نفوذه وشعبيته الطاغية في الشارع المصري. وقد فاقم من تغول القصر وافتئاته على صلاحيات السلطات الأخرى في الدولة وجود مجموعة من رجال الحاشية الذين عاونوا الملك فؤاد وبدرجة أكبر الملك فاروق على مخالفة الدستور والتوسع في صلاحياتهما.^(٢)

الأحزاب: رغم وجود عدد كبير من الأحزاب المصرية،^(٣) وفي مقدمتها حزب الوفد، فإن واقع الحال أن هذه الأحزاب لم تكن تختلف بعضها عن بعض جذرياً، فمعظمها كان يعبر عن نفس الطبقة الاجتماعية والاقتصادية، كما أنها لم تكن تجسد توجهات أيديولوجية متعددة، فضلاً عن أنها كانت متفقة - ولو في مواقفها العلنية - على الهدف الرئيس الذي اجتمع عليه المصريون في هذه الفترة، ألا وهو تحقيق الاستقلال الكامل.^(٤) وكان التباين الرئيس بين هذه الأحزاب يتلخص في ثلاث

(١) انظر: د. سامي أبو النور، دور القصر في الحياة السياسية في مصر ١٩٢٢-١٩٣٦ (١٩٨٥)؛ د. سامي أبو النور، دور القصر في الحياة السياسية المصرية ١٩٣٧-١٩٥٢ (١٩٨٨)؛ د. لطيفة محمد سالم، فاروق: من الميلاد إلى الرحيل (٢٠١٠)؛ د. لطيفة محمد سالم، فاروق وسقوط الملكية في مصر (١٩٨٩)؛ د. حسين حسني، سنوات مع الملك فاروق: شهادة للحقيقة والتاريخ (٢٠٠١)؛

(٢) يعتبر علي باشا ماهر وأحمد حسنين باشا من أهم الشخصيات التي عاونت الملك فاروق ودعته في مواجهاته المتكررة مع الوفد ومع السفارة البريطانية.

(٣) انظر: طارق البشري، الحركة السياسية في مصر ١٩٤٥-١٩٥٢ (١٩٨٣)؛ جلال يحيى وخالد نعيم، الوفد المصري ١٩١٩-١٩٥٢ (١٩٨٤).

(٤) يمكن القول إن الاستثناء الوحيد على هذه القاعدة العامة يمثل في جماعة الإخوان المسلمين وحركة مصر الفتاة والتي تبنتا مواقف أيديولوجية مغايرة للخط العام الذي انتهجته الأغلبية العظمى لأحزاب ما قبل ثورة ١٩٥٢. بالنسبة لهذه الأخيرة، فقد أسست في عام ١٩٣٣ تحت اسم جمعية مصر الفتاة وكانت تبني الأفكار الاشتراكية اليسارية، ثم تحولت في ١٩٣٧ إلى «حزب مصر الفتاة» ثم في ١٩٤١ إلى الحزب الوطني الإسلامي ثم في ١٩٤٨ إلى حزب مصر الاشتراكي. راجع: علي شلبي، مصر الفتاة ودورها في السياسة المصرية ١٩٣٣-١٩٤١ (١٩٨٢). أما جماعة الإخوان المسلمين فكما هو معروف أسسها مرشدها العام الأول الشيخ حسن البنا في ١٩٢٨

نقاط رئيسية، أولها اختلاف الزعامات والقيادات، وثانيها في تكتيك وأسلوب تحقيق استقلال مصر، وثالثها علاقة هذه الأحزاب بالقصر الملكي ورؤيتها لكيفية تطبيق الدستور في البلاد.^(١)

فبالنسبة للاختلاف الأول بين أحزاب الحقبة الليبرالية، يتضح لنا أن معظم هذه الأحزاب كان المحرك الرئيس وراء نشاطها يمثل في الزعامات التاريخية والشخصيات القيادية الكاريزمية التي أسستها وقادتها.. فعلى سبيل المثال لم يكن رئيس حزب الوفد مجرد رئيس لأهم الأحزاب وأكبرها، وإنما لُقّب سعد زغلول بـ«نبي الوطنية» وعُرف هو وخلفه مصطفى النحاس باشا بـ«زعيم الأمة» و«الرئيس الجليل».^(٢) وفي المقابل، كانت الأحزاب الأخرى التي ظهرت في تلك الفترة مبنية أيضاً على قيادات معظمها منشق عن حزب الوفد بسبب خلافات أغلبها شخصي. فعلى سبيل المثال، انشق عدلي يكن باشا عن الوفديين وأنشأ حزب الأحرار الدستوريين،^(٣) كما تأسست الهيئة السعدية في ٤ يناير ١٩٣٨ بعدما فصلت مجموعة من قيادات الوفد على رأسها د. أحمد ماهر باشا والنقراشي باشا، فضلاً عن أن إنشاء الكتلة الوفدية المستقلة بزعامة مكرم عبيد باشا جاء نتيجة لفصله هو الآخر من الوفد في يوليو ١٩٤٢.^(٤) وبالتالي لم تكن هذه الأحزاب مبنية على ركائز مؤسسية متينة

في الإسماعيلية وتحولت تدريجياً من العمل الدعوي إلى النشاط الاجتماعي إلى الاشتغال بالسياسية وممارسة العنف المسلح من خلال ما بات يعرف بالتنظيم الخاص. انظر: علي عشاوي، التاريخ السري لجماعة الإخوان المسلمين (١٩٩٣).

(١) راجع بصفة عامة: د. عبد العظيم رمضان، تطور الحركة الوطنية في مصر ١٩١٨-١٩٣٦ (١٩٨٣)؛ د. عبد العزيز الرفاعي، الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة والمعاصرة ١٨٧٥-١٩٥٢ (١٩٧٧)؛ د. علي الدين هلال، السياسة والحكم في مصر في العهد البرلماني ١٩٢٣-١٩٥٢ (١٩٧٧)؛ د. نبيه بيومي عبد الله، الحياة البرلمانية في مصر ١٩٢٤-١٩٣٦ (١٩٨٩)؛ د. يونان لبيب رزق، تاريخ الوزارات المصرية ١٨٧٨-١٩٥٣ (١٩٧٥).

(٢) راجع: محمد السعيد إدريس حزب الوفد والطبقة العاملة المصرية: ١٩٢٤-١٩٥٢ (١٩٨٩).

(٣) راجع: د. أحمد زكريا الشلق، حزب الأحرار الدستوريين ١٩٢٢-١٩٥٣ (١٩٨٢).

(٤) انظر، على سبيل المثال: يونان لبيب رزق، الوفد والكتاب الأسود (١٩٧٨).

ولم تكن قائمة على دعائم أيديولوجية أو سياسية راسخة، وإنما شاب عملها المزيد من الشخصية واتسم نشاط العديد من قياداتها بتغليب المصلحة الشخصية وضعف الالتزام الحزبي.

أما الجانب الآخر الذي ميز هذه الأحزاب بعضها عن بعض، فكان موقفها التكتيكي من كيفية تحقيق هدف استقلال مصر وجلاء القوات البريطانية. فقد تباينت مواقف هذه القوى إزاء شكل العلاقة بين مصر وبريطانيا وتوقيت وأدوات إخراج قواتها من مصر.. فقد تراوحت هذه المواقف بين مهادن للوجود الأجنبي ومرحب بالتحالف مع بريطانيا (كالأحرار الدستوريين) وقابل بالتفاوض معها (تبنى الوفد هذا المنهج، وهو ما تجلى في إبرامه معاهدة ١٩٣٦ مع بريطانيا) وبين رافض له ومنادٍ بقتاله (ومن بينهم الحزب الوطني القديم والإخوان المسلمون).

ومما لا شك فيه أن التنافس الشخصي بين هذه الزعامات السياسية والتي طمحت كلها للوصول إلى سدة الحكم اختلط وامتزج مع تباين وجهات نظر هذه الزعامات إزاء كيفية التعامل مع القضايا السياسية الوطنية.. فأثر العامل الأول على الثاني ووضح أنه في كثير من الأحيان كانت النزعات الشخصية والتنافس فيما بين قيادات العمل السياسي في البلاد يحددان سياسات ومواقف هذه الأحزاب إزاء كافة القضايا المطروحة على الساحة السياسية آنذاك وفي مقدمتها كيفية التصدي للوجود البريطاني في مصر. ولذلك لم يكن من المستغرب أن يستغل كل من الملك والاحتلال البريطاني هذا المشهد السياسي لتحقيق أهدافهم وتعظيم نفوذهم في البلاد، فكان القصر يتحالف مع أحزاب لا تتمتع بشعبية تذكر للنيل من غريمه التقليدي حزب الوفد، فيما أقدم هذا الأخير في بعض المناسبات على التقارب من السفارة البريطانية للحد من نفوذ وسطوة القصر على الحياة السياسية.

هذا، وقد رصد المؤرخون كذلك كيف كانت الوزارات المتعاقبة تنقل خلافاتها وتنافسها من المسرح السياسي إلى أروقة مؤسسات الدولة المصرية، فكان من المعتاد أن تنكل الحكومات غير الوفدية بالمسؤولين والموظفين المدنيين العاملين في أجهزة

الدولة المنتمين أو المتعاطفين مع حزب الوفد، كما كان الوفد يعامل موظفي الدولة المحسوبين على أحزاب أخرى بنفس الشكل. هذا كله بالإضافة إلى التدخلات المتكررة للقصر لدعم من يدينون له بالولاء في الدواوين الحكومية.^(١) وبذلك أدى ذلك إلى ظاهرة خطيرة يتعين على القوى السياسية التي ستبزغ في الأعوام المقبلة أن تتجنبها، ألا وهي ظاهرة تسييس الجهاز الإداري والبيروقراطي للدولة. فعلى المصريين أن نعي أن الدولة ملك للشعب وخادمة له وأنها لا تمثل نظاماً أو حزباً ولا تدين بالولاء لأحد سوى الوطن والأمة المصرية.

إضافة لما تقدم من ملاحظات عامة على أداء الأحزاب، فإنه يتعين أن نتناول باختصار أداء حزب الوفد وبعض الأخطاء التي وقع فيها والتي ساهمت في تهيئة الأجواء لسقوط النظام يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢. لم يكن حزب الوفد حزباً تقليدياً أسسته مجموعة من الأفراد جمعتهم أيديولوجية أو فكر أو مصالح وسعوا لتحقيقها من خلال العمل العام. وإنما كان الوفد عماد النظام السياسي القائم قبل قيام ثورة يوليو وعدّه المصريون تجسيداً للوطنية المصرية وتعبيراً عن تشوف المصريين للحرية ولتقرير مصيرهم. لذا، لم يكن غريباً أن يلتف المصريون حول لواء الوفد ويدعموه في مواجهاته مع القصر ومع السفارة البريطانية ويناصروه في الانتخابات التي خاضها. إلا أنه رغم هذه الشعبية والشرعية التي تمتع بها الوفد، فقد وقع الحزب في أخطاء أنقصت من رصيده في الشارع وأضعفته في مواجهة خصومه وساهمت في توفير المناخ المواتي لقيام الثورة.

ومن هذه الأحداث إبرام معاهدة ١٩٣٦ مع بريطانيا والتي رضي الوفد بمقتضاها أن تبقى قوات الاحتلال في قاعدتها العسكرية في منطقة قناة السويس. ورغم اقتناعنا بأن موازين القوى لم تكن لتسمح بعقد اتفاق مع بريطانيا يلبي كامل المطالب المصرية ويخرج القوات البريطانية عن الإقليم المصري، فإن المعاهدة وما نصت عليه من

(١) الدكتور أسامة أحمد العادلي، النظام السياسي المصري ١٨٦٦-١٩٨١: الهياكل الدستورية وقوى الحياة السياسية (٢٠٠٠).

إضفاء للشرعية على الوجود البريطاني في مصر أدى إلى زوال كثير من الفوارق بين الوفد وغيره من الأحزاب. فلم يعد الوفد يتميز بموقفه المبدئي الثابت المطالب باستقلال البلاد والرافض للتفاوض على مبدأ سيادة مصر على كامل ترابها الوطني.

ثم أتت أحداث فبراير ١٩٤٢ وأضافت إلى تراجع مكانة الوفد لدى المصريين، فقد قبل «زعيم الأمة» مصطفى باشا النحاس بتشكيل وزارة بناء على إنذار بريطاني لملك مصر وحصار عسكري فرضته المدرعات البريطانية على قصر عابدين، وهو ما أهان المصريين وأصابهم في كرامتهم، فضلاً عما تركه ذلك من غصة وجرح عميق في نفوس رجال الجيش الذين طعنوا في كبريائهم لعدم تمكنهم من الذود عن مليكهم الذي أهانت قوات الاحتلال.

ثم جاءت الانشقاقات المتعددة في صفوف الوفد، لتضيف إلى ضعفه وتخصم من رصيد زعيمه النحاس باشا.^(١)

وأخيراً، يرى المستشار طارق البشري في مؤلفه المهم «الديمقراطية ونظام ٢٣ يوليو» أن إقدام الوفد في أكتوبر ١٩٥١ على إلغاء معاهدة ١٩٣٦ بعدما فشلت جولات التفاوض المتعاقبة بين الحكومات المصرية ونظيرتها البريطانية بشأن إنهاء الاحتلال - رغم ما حظي به ذلك القرار من شعبية - ساهم هو الآخر في تهيئة الأجواء للإطاحة بالنظام وذلك لأن «الوفد بإلغائه المعاهدة وإقراره عدم شرعية الوجود البريطاني قد بلغ غاية ما يصل إليه الكفاح السلمي المشروع من مدى. ومع الاعتبار بأن هذه الصيغة كانت لصيقة بالنشاط الوفدي، وأن الحزب تكون بها وبنى مؤسساته وفقاً لها، فقد جاء إلغاء المعاهدة ليمثل عملاً يتخطى حدود الوفد وقدراته، لذلك تطورت الأحداث سريعة، تعبر عن أزمة الحكم والحياة السياسية كلها في مصر».^(٢)

الاحتلال البريطاني وسفارته: أما الطرف الثالث الذي ساهم في إفساد الحياة السياسية في مصر خلال هذه الفترة فكان الاحتلال البريطاني وسفارته التي تمتعت

(١) انظر علي سبيل المثال: د. عبد العظيم رمضان، الصراع بين الوفد والعرش ١٩٣٦-١٩٣٩-١٩٧٩.

(٢) طارق البشري، الديمقراطية ونظام ٢٣ يوليو (١٩٨٧).

بنفوذ لا حدود له على المسرح السياسي المصري. فقد مارست السفارة البريطانية سياسة «فرق تسد» التي احترفها الإنجليز في مختلف مستعمرات إمبراطوريتهم، فكان قصر الدويارة (مقر السفارة البريطانية في جاردن ستي) يسعى لمنع أي جهة أو حزب أو طرف سياسي مصري من الاستحواذ على ما يكفي من عناصر القوة أو الشعبية أو النفوذ بما يتيح له مناطق أو تهديد الوجود والمصالح البريطانية في البلاد. فتارة تتحالف بريطانيا مع القصر ضد الوفد (كما حدث إبان إلغاء دستور ١٩٢٣ وإصدار دستور ١٩٣٠)، وتارة تتآمر ضد القصر وتنحاز للوفد (والمثال على ذلك حادثة ٤ فبراير ١٩٤٢ الشهيرة التي أتت بالوفد للحكومة بناء على إنذار عسكري بريطاني للملك فاروق).^(١)

عدم استقرار الحكم: أفضى كل ما تقدم من عوار دستوري، وممارسات أوتوقراطية لملكي مصر فؤاد وفاروق، وما اتسم به أداء الأحزاب السياسية من ضعف واختلال، والتدخل المستمر للمحتل البريطاني في شئون البلاد إلى اختلال أسس النظام السياسي وغياب الاستقرار عن الحكم في مصر. وقد تجلّى ذلك في حقيقة أنه خلال السنوات التسع والعشرين الممتدة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢ تألفت ٣٨ وزارة، أي أن متوسط عمر الوزارات المصرية كان حوالي ٨ أشهر. وكما هو معروف، وصلت أحوال البلاد إلى أسوأها في الشهور الستة الأولى من عام ١٩٥٢، حيث تولت الحكم ٤ وزارات، بمعدل شهر ونصف الشهر لكل وزارة. ولم يختلف الحال فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، فلم يكمل أي من مجالس النواب التي انتخبت خلال هذه الفترة - باستثناء المجلس الذي انتخب في ١٩٤٥ - مدتها المقررة دستوريا.^(٢)

(١) هدى جمال عبد الناصر، الرؤية البريطانية للحركة الوطنية المصرية ١٩٣٦-١٩٥٢ (١٩٨٧)؛

John Darwin, Britain, Egypt and the Middle East: Imperial Policy in the Aftermath of War 1918-1922 (1981); Elizabeth Monroe, Britain's Moment in the Middle East 1914-1971 (1981); Bruce Westrate, The Arab Bureau: British Policy in the Middle East 1916-1920 (1992); Michael Cohen and Martin Kolinsky ed, Britain and the Middle East in the 1930s (1992); David Fromkin, A Peace to End All Peace: Creating the Modern Middle East 1914-1922 (1989).

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة (١٩٦٢).

وبطبيعة الحال، أدت هذه الظاهرة إلى تآكل ثقة المواطن المصري في العملية السياسية في مصر، وأقنعت العديد من القوى السياسية - كالجيش - باستحالة انصلاح حال المجتمع المصري في ظل النظام القائم، وأنه لا مناص من إسقاطه برمته وبكل عناصره وأطرافه وإعادة صياغة المجتمع والسياسة في مصر بشكل يليبي آمال وطموحات المصريين.

حرب فلسطين: من المعروف للقارئ أن هزيمة الجيش المصري في حرب فلسطين التي امتدت لفترات متقطعة طوال عامي ١٩٤٨ و ١٩٤٩ كان لها عظيم الأثر في الحكم على نظام ما قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ بالانهيار. فكان لهذه الحرب وما شهدته ضباط الجيش المصري من سوء إدارة وضعف في التدبير من قبل قادتهم العسكريين والسياسيين ما دفعهم للاقتناع بأن النظام السياسي القائم في مصر برمته لم يعد قابلاً للإصلاح. كما كان لحرب فلسطين وما أحسه المصريون من إساءة استغلال وتلاعب بالجيش دور كبير في إثارة مشاعر وتعاطف جموع الشعب المصري مع الجيش عندما انقلب على النظام القائم. ويرجع ذلك لترشخ قضية فلسطين والدفاع عنها ضد المشروع الصهيوني في الوجدان المصري وارتباطها بتطلع المصريين للتخلص من المحتل البريطاني. فامتج إحساس العداء للانجليز لاحتلالهم مصر بالحق تجاههم لمنحهم فلسطين لليهود بموجب وعد بلفور الشهير، وهو ما ترافق مع شعور عام بإخفاق وعجز النظام عن تحقيق أي من الهدفين: استقلال مصر والذود عن فلسطين.

الإرث الثقافي للمجتمع المصري: يخطئ من يتصور أن الدساتير والقوانين هي الأساس الذي تقوم عليه النظم الديمقراطية الليبرالية. فالدساتير وغيرها من الوثائق ما هي إلا تعبير عن واقع سياسي واقتصادي وثقافي تعيشه الأمة التي صاغت هذه الصكوك القانونية. ومن هنا فإن ما حققته دول ومجتمعات غربية من تقدم على المسار السياسي ونجاحها في إرساء قواعد نظم سياسية تتسم بالانفتاح والتعددية وتعلي كلمة القانون وتقييم العدل بين الناس لم تأت من فراغ، وإنما جاءت نتاج صراعات طويلة ومريرة خاضتها هذه المجتمعات منذ العصور الوسطى فطنت في نهايتها إلى

مجموعة من المفاهيم والمبادئ والقيم التي شكلت الأساس الفكري والأيدولوجي الذي قامت عليها النظم السياسية الموجودة الآن في أوروبا وأمريكا الشمالية.

ومن هنا، فإن أحد أهم أسباب سقوط الملكية في مصر ومعها النظام السياسي السائد خلال الحقبة الليبرالية في التاريخ المصري هو غياب هذا الإرث الثقافي والحضاري الذي شكل الأساس الفكري للنظم الحاكمة في الدول الغربية. فـ دستور ١٩٢٣ ونظام الحكم البرلماني الذي أقامه جاء إلى مصر في عملية استيراد مباشر لأفكار ومبادئ من دول غربية من دون أن تكون الأرضية المجتمعية المصرية مستعدة أو مهياً لاستقبال هذه المفاهيم والتفاعل معها. والأهم أن النخبة الفكرية والسياسية في مصر آنذاك لم تفلح في بذر بذور هذه القيم والمبادئ التي تشكل الإطار الفكري والنظري لنظم الحكم الديمقراطي، كما أخفقت تلك النخبة - رغم المحاولات والإسهامات المهمة لبعض المفكرين المصريين العظام^(١) - في جُسور الهوية بين القيم السائدة في المجتمع المصري في مطلع القرن العشرين والمبادئ التي تتأسس عليها النظام الليبرالية في أوروبا.^(٢)

وخلاصة القول إذن، أن وصف هذه الحقبة بالليبرالية لا يعكس بدقة وموضوعية واقع الحياة السياسية في مصر خلال الفترة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢. ورغم وجود إطار دستوري يعتبر - مقارنة بما سبقه وما لحقه من دساتير - إيجابياً إلى حد بعيد، فإنه لم يخل من عيوب وثغرات سمحت لأطراف سياسية بالالتفاف حول مبادئه وتوظيفه لخدمة مآربهم. كما أن هذا الدستور المستورد من بلجيكا تعثر عند تطبيقه لارتطامه بالواقع السياسي والاجتماعي والفكري في مصر. كما أنه رغم إجراء انتخابات اعتُبر معظمها - مرة أخرى، مقارنة بما لحقها من انتخابات - نزيهاً إلى حد ما، فإن هذه

(١) من أهم المفكرين الذين حاولوا التوفيق بين الأفكار والقيم السائدة في المجتمع المصري في مطلع القرن العشرين وتلك المبادئ القائمة في أوروبا: الإمام الجليل محمد عبده، الذي سعى لتقديم نظرية توائم بين الدولة القطرية - أو الـ Nation State بالإنجليزية - وفكرة الولاء للأمة الإسلامية، فضلاً عن محاولاته وإسهاماته القيمة في مجال التوفيق بين نظرية السيادة للشعب والسيادة لله.

(٢) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

الانتخابات لم تؤد إلى تداول السلطة بين أحزاب وقوى سياسية تعبر عن مواقف وتوجهات متعددة. وهذه الأحزاب نفسها لم يتسم عملها بالمؤسسية والمنهجية بما يسمح بإفراز قيادات سياسية فعالة. والأهم أن حزب الوفد الذي كان يمثل وعاءً وعباءة للحركة الوطنية المصرية أخفق - ومعه النظام السياسي برمته - في تحقيق الهدف الأهم والأسمى الذي كان يرنو له المصريون، ألا وهو الاستقلال الكامل وجلاء المحتل البريطاني. وقد ساهمت كل هذه العوامل وتضافرت في عدم استقرار الحكم واهتزاز أسسه إلى حد عرقل مسيرة التنمية والتقدم في البلاد. ومن هنا جاءت مجمل نتائج هذه الفترة التي وصفت بالليبرالية مخيبة للأمال، فلا احتلال أجلي عن البلاد، ولا سيادة وطنية اكتملت، ولا عدالة اجتماعية سادت، ولا رخاء اقتصاديا تحقق، ولا نهضة تعليمية شاملة حدثت، ولا تنمية مجتمعية انتشرت، ولا أهداف سياسية خارجية حُققَت، وهو ما أدى في نهاية المطاف إلى سقوط النظام يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢.^(١)

(ج) المبحث الثالث : الدساتير المصرية من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١

أما وقد انتهينا من استعراض مراحل التطور الدستوري والسياسي في مصر منذ تولي محمد علي باشا مقاليد الحكم في ١٨٠٥ إلى أن سقطت الأسرة العلوية، فإننا نتقل الآن لبحث ملامح الواقع الدستوري والسياسي لمصر منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ إلى إصدار دستور ١٩٧١ الذي أسقطته ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١. وسنكتفي في هذا القسم بالتعليق على الطبيعة العامة للدساتير التي طبقت خلال السنوات الثماني عشرة الفاصلة بين قيام ثورة الضباط الأحرار وإصدار دستور ١٩٧١ من دون أن نتناول كافة الدساتير والوثائق الدستورية التي صدرت خلال هذه الفترة وذلك لتشابهها إلى حد بعيد، ولأنها لم تختلف كثيراً من حيث النظام السياسي الذي أقامته وطبيعة العلاقة بين السلطات التي أسست لها. وسنركز كذلك في هذا القسم على

(١) انظر : محمد حسنين هيكل، سقوط نظام: لماذا كانت ثورة يوليو ١٩٥٢ (٢٠٠٣).

مشروع الدستور الذي أعد في عام ١٩٥٤ بتكليف من مجلس قيادة الثورة آنذاك، وهو المشروع الذي تم تجاهله ووضع بدلاً منه دستور ١٩٥٦. والغرض من التركيز على مشروع ١٩٥٤ هو الاهتمام الكبير الذي يحظى به في أوساط المثقفين والنخبة السياسية في مصر حالياً كنموذج يمكن أن يحتذى به لرسم المستقبل السياسي لمصر بعد ثورة ٢٥ يناير.

١ - قيام ثورة ١٩٥٢

كما هو معلوم للقارئ، استولت «حركة الجيش»^(١) يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢ على مقاليد الحكم من خلال السيطرة على المواقع الحيوية في البلاد، واعتقال قيادات القوات المسلحة، وفرضت على الملك فاروق إقالة حكومة نجيب الهلالي باشا وتعيين علي ماهر باشا بدلاً منه، ثم فرضت عليه التنحي عن الحكم لصالح ابنه الأمير أحمد فؤاد ومغادرة البلاد يوم ٢٦ يوليو ١٩٥٢. ويرى أغلب المؤرخين، ونحن نتفق معهم، أنه إذا كان الجيش قد انقلب على السلطة الشرعية في فجر ٢٣ يوليو، فإن هذه الحركة ما لبثت أن تحولت إلى ثورة أيدها الشعب وباركتها أغلب طوائفه، خصوصاً في الريف المصري والقرى والنجوع.^(٢)

(١) من المعروف أن ثورة ١٩٥٢ لم تكن يطلق عليها لقب «ثورة» إلا فيما بعد، فقد كانت توصف في بادئ الأمر بـ «حركة الجيش»، ثم عرفت بـ «الحركة المباركة»، إلى أن أصبحت فيما بعد «الثورة المباركة».

(٢) انظر: محمد نجيب، كنت رئيساً لمصر (١٩٨٤)؛ خالد محيي الدين؛ والآن أتكلم (١٩٩٢)؛ عبد اللطيف البغدادي، مذكرات عبد اللطيف البغدادي - الجزء الأول والجزء الثاني (١٩٧٧)؛ أحمد حمروش، قصة ثورة يوليو (١٩٨٣)؛ أحمد حمروش، شهود ثورة يوليو (١٩٨٤)؛ مراد ذكي؛ ثورة يوليو: قضايا فكرية (١٩٨٢)؛ جمال حماد؛ ٢٣ يوليو: أطول يوم في تاريخ مصر (١٩٨٣)؛ عبد الرحمن الرفاعي، مقدمات ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ (١٩٨٧)؛ مصطفى عبد المجيد نصير، ثورة يوليو والحقيقة الغائبة (١٩٩٧).

Anatoli Agrayshev, Gamal Abdel Nasser (1975); Peter Mansfield, Nasser's Egypt (1969); Anouar Abdel-Malek, Egypt and Military Society: The Army Regime, The Left and Social Change Under Nasser (1968); Gifford Doxsee, Contemporary Egypt: An Assessment of the Revolution (1966); Claude Estier, L'Egypte en Revolution (1965); R. S. John, The Boss (1961).

وبعد نجاح حركة الجيش وسيطرتها على مقاليد الحكم في البلاد، بدأ مجلس قيادة الثورة في رسم ملامح الحياة الدستورية والسياسية في البلاد. والملاحظ أن البيان الأول للمجلس والذي وقعه الرئيس الراحل اللواء محمد نجيب وقرأه الرئيس الراحل أنور السادات جاء فيه أن الجيش «أصبح يعمل لصالح الوطن في ظل الدستور مجرداً من أي غاية»، وهو ما رآه البعض آنذاك بمثابة تلميح بأن الجيش سيحترم دستور ١٩٢٣ بما ينطوي على ذلك من إشارة إلى عدم السعي لقلب نظام الحكم أو إعلان الجمهورية أو تعطيل الحياة السياسية أو حل الأحزاب.

ولكن سرعان مع تبدل الحال وتغير المسار، فأقدم الجيش على عدة خطوات أحدثت ثورة شاملة في طبيعة وشكل الحكم في مصر، وأهمها ما يلي:

- إعلان سقوط دستور ١٩٢٣ في ١٠ ديسمبر ١٩٥٢.^(١)
- تشكيل لجنة تأسيسية لإعداد دستور جديد في ١٣ يناير ١٩٥٣.
- حل الأحزاب السياسية ومصادرة أموالها في ١٦ يناير ١٩٥٣.
- إصدار إعلان دستوري لإدارة شؤون البلاد لفترة انتقالية في ١٠ فبراير ١٩٥٣.^(٢)
- إسقاط الملكية وإعلان الجمهورية في ١٨ يونيو ١٩٥٣.

(١) كانت الأسباب التي أعلنتها مجلس قيادة الثورة لإسقاط الدستور هو أنه كان من أسباب استبداد الملك وإفساده الحياة السياسية، الأمر الذي تطلب إسقاط الدستور تمهيداً لإعداد دستور جديد يساهم في بناء حياة سياسية جديدة.

(٢) كان الجيش يحكم البلاد في الفترة من ٢٣ يوليو ١٩٥٢ إلى إعلان سقوط الدستور وإصدار هذا الإعلان الدستوري وفق المادة ٤١ من دستور ١٩٢٣ والتي كانت تخول الملك إصدار مراسيم لها قوة القانون في الأوقات التي لا يكون مجلس النواب منعقداً فيها. وتضمن هذا الإعلان الدستوري ١١ مادة فقط، وكان يركز قدرًا كبيراً من السلطات في مجلس قيادة الثورة، حيث كان يمنح «قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة» حق ممارسة أعمال السيادة واتخاذ ما يراه من إجراءات لحماية الثورة والحفاظ على النظام، بما في ذلك تعيين وعزل الوزراء. كما شكل هذا الإعلان الدستوري «مجلساً مشتركاً» تكون من أعضاء مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء معاً للنظر في السياسة العامة للدولة. أما مجلس الوزراء فقد أحييت إليه مهام السلطة التشريعية في البلاد، على أن يكون مسئولاً أمام قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة. أما السلطة القضائية فلم تحظ إلا بمادة وحيدة في هذا الإعلان الدستوري أكدت على استقلاليتها.

والملاحظ أن هذه الخطوات كانت قد ركزت قدرًا كبيرًا من السلطات في يد القوات المسلحة، من خلال منح رئيس مجلس قيادة الثورة ممارسة أعمال السيادة والرقابة على مجلس الوزراء الذي كان مسئولًا أمام مجلس قيادة الثورة. ويسترعي الانتباه كذلك أن هذه الإجراءات كلها جاءت استباقًا لمناقشات ومداولات اللجنة التأسيسية المكلفة بصياغة وإعداد دستور جديد في البلاد، حيث لم تكن هذه اللجنة قد فرغت بعد من أعمالها عندما فوجئت بتغيير نظام الحكم من ملكية إلى جمهورية. ورغم أن إسقاط الملكية كان متوافقًا مع التوجه الغالب في اللجنة المكلفة بإعداد الدستور، فإنه عدّ مؤشرا لميل مجلس قيادة الثورة للاستئثار بالقرار السياسي ولنيته رسم الخريطة السياسية المستقبلية لمصر من دون استشارة أي من الأطراف الفاعلة في المجتمع المصري أو إشراكهم في إدارة شؤون البلاد.

وكما هو معلوم، شهد مجلس قيادة الثورة والجيش بصفة عامة خلال هذه الفترة انقسامات واختلافات في الرأي بين مؤيد لاستمرار تولي القوات المسلحة مسئولية الحكم ومطالب بعودة الجيش إلى ثكناته. كما عصفت بالمجلس أزمة كبرى، عرفت بأزمة مارس ١٩٥٤، بين الرئيسين الراحلين محمد نجيب وجمال عبد الناصر، حيث يرى المؤرخون أن الرئيس عبد الناصر كان يسعى لتقليص صلاحيات وسلطات الرئيس نجيب الذي كان يحظى بشعبية في الشارع واحترام في الجيش، وذلك توطئة لإخراجه من المشهد السياسي.^(١) وبالفعل، تم إقصاء الرئيس نجيب في نوفمبر ١٩٥٤

(١) انظر: صلاح عيسى، دستور في صندوق القمامة (٢٠٠١)، والذي يروي تفاصيل الصراع بين الرئيسين الراحلين محمد نجيب وجمال عبد الناصر ومحاولات الأخير الحد من نفوذ الأول. ويرى الأستاذ صلاح عيسى أن إعلان الجمهورية في يونيو ١٩٥٣ يجب أن يفهم كجزء من هذا الصراع لأن الغرض منه كان تقويض صلاحيات الرئيس نجيب، حيث اقترن إعلان الجمهورية بتلميحات وتصريحات بأن الجيش يدعم تبني نموذج الجمهورية البرلمانية لا الجمهورية الرئاسية، وهو ما كان سيركز السلطات الفعلية في يد الرئيس عبد الناصر الذي كان يشغل منصب رئيس مجلس الوزراء، إلا أنه فور إقصاء الرئيس نجيب عاد الرئيس عبد الناصر لدعم التوجه المؤيد لإقامة جمهورية رئاسية لما كان سينطوي عليه من دعم لموقع رئيس الجمهورية الذي كان ينوي أن يتولاه.

انظر أيضًا مذكرات السيد خالد محيي الدين، والتي تقدم وصفًا تفصيليًا للانقسامات والتيارات المختلفة داخل الجيش وفي مجلس قيادة الثورة، كما تلقي الضوء على ما عرف بأزمة سلاح الفرسان الذي كان خالد محيي الدين ينتمي إليه:

وانفرد الرئيس عبد الناصر برئاسة مجلس قيادة الثورة ورئاسة مجلس الوزراء بعدما تمكن - بمعاونة المشير عبد الحكيم عامر - من بسط نفوذه في الجيش. وقد استمر هذا الوضع طوال الفترة الانتقالية التي انتهت في ١٦ يناير ١٩٥٦ بالإعلان عن دستور ١٩٥٦ الذي وافق عليه الشعب في استفتاء أجري في ٢٣ يونيو ١٩٥٦.

وقبل استعراض دساتير هذه الفترة التي سبقت العمل بدستور ١٩٧١، سنُطل سريعاً على مشروع دستور ١٩٥٤ الذي لم يأخذه مجلس قيادة الثورة. وكما سبق وأشرنا، فإننا نتناول هذا المشروع لما عرف عنه من انضباط في الصياغة ووضوح في الرؤية وإتقان في إقامة التوازن بين السلطات، الأمر الذي قد يعاون القارئ وهو يتأمل مستقبل السياسة في مصر ويستشرف شكل الحكم الذي ستفرزه سنوات الانتقال من حكم غابت عنه الديمقراطية إلى واقع جديد يسود فيه القانون وتصان فيه حقوق الإنسان وتعلو فيه الديمقراطية.

٢- مشروع دستور ١٩٥٤^(١)

عُرفت اللجنة التي تشكلت لإعداد دستور جديد للبلاد في ١٣ يناير ١٩٥٣ بلجنة الخمسين، حيث ضمت خمسين عضواً يرأسهم علي ماهر باشا وضمت في عضويتها ممثلين لأغلب القوى السياسية والاجتماعية الفاعلة فضلاً عن نخبة من رجال القضاء والقانون والفقهاء^(٢). ونوجز فيما يلي أهم ملامح دستور ١٩٥٤ والتي قد تمثل مادة

انظر كذلك مذكرات الرئيس الراحل محمد نجيب الصادرة باللغة الانجليزية:

Mohammed Naguib, Egypt's Destiny: A Personal Statement (1955).

(١) للاطلاع على مشروع الدستور، راجع: صلاح عيسى، دستور في صندوق القمامة (٢٠٠١) أو د. أحمد محمد أمين، الدساتير ومشاريع الدساتير في مصر: دراسة في الإصلاح الدستوري والسياسي (٢٠٠٦).

(٢) تضمنت اللجنة ممثلين لأحزاب: الوفد / الأحرار الدستوريين / السعديين / الوطني القديم / الوطني الجديد / مصر الاشتراكي (مصر الفتاة) / الكتلة الوفدية المستقلة، بالإضافة إلى ممثلين لجماعة الإخوان المسلمين وثلاثة من قيادات القضاء، وهم رئيس محكمة النقض ورئيس مجلس الدولة (وهو الفقيه والعالم الجليل عبد الرزاق السنهوري باشا) ورئيس المحكمة الشرعية، فضلاً عن نخبة من أساتذة وفقهاء القانون. راجع في هذا الشأن: صلاح عيسى، دستور في صندوق القمامة (٢٠٠١).

لإثراء النقاش الدائر الآن في مصر حول شكل الدولة المصرية ونظام الحكم الذي يتعين تشييده بعد ثورة ٢٥ يناير:

الجمهورية البرلمانية: اقترح واضعو الدستور أن تتحول مصر من ملكية دستورية إلى جمهورية برلمانية، حيث نص الدستور في مادته الأولى على أن الحكومة المصرية «جمهورية نيابية برلمانية»^(١) وقد انعكس ذلك على منح مجلس الوزراء صلاحيات واسعة وصلت إلى وصفه بأنه «المهيمن على مصالح الدولة، ورئيسه هو الذي يوجه السياسة العامة للوزارة»^(٢).

التوسع في صلاحيات البرلمان: إن الأداة الرئيسية لتعزيد مركز وحصانة البرلمان من تغول السلطة التنفيذية وافتئاتها على صلاحياته هي تقويض إمكانية حل مجلس النواب. فنصت المادة ٥٥ على أنه إذا حُل مجلس النواب لا يجوز حل المجلس التالي له لنفس السبب.^(٣) كما اشترطت المادة ٥٦ أن يتضمن طلب حل مجلس النواب دعوة لإجراء انتخابات جديدة خلال شهرين من حل المجلس وأن يجتمع المجلس المنتخب خلال ١٠ أيام من الانتخابات. وقررت اعتبار قرار الحل باطلاً إذا لم يلتزم بكافة هذه الشروط.^(٤)

وكما هو مطبق في الأنظمة البرلمانية، منح مشروع الدستور جميع أعضاء البرلمان (بمجلسيه) حق توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء، وألزم الحكومة بمناقشة الاستجابات خلال ٧ أيام من تقديمه،^(٥) وذلك فضلاً عن منح أعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين، وإن كان قد خص أعضاء مجلس النواب وحدهم بحق إنشاء الضرائب أو تعديلها.^(٦)

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١١٢.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٥٥.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٥٦.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٨٢.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٧٧.

إضافة لذلك، فقد منح مشروع الدستور صلاحيات واسعة لمجلس النواب فيما تعلق بإدارة الشؤون المالية للدولة، فنص على أن إنشاء الضرائب وتعديلها وإلغاءها أو الإعفاء منها لا يكون إلا بقانون،^(١) كما حظر على السلطة التنفيذية إبرام عقود أو اتفاقات تقرر التزامات مالية لأعوام مالية مقبلة إلا بقانون،^(٢) فضلاً عن تكليف مجلس النواب بمناقشة جميع أبواب الميزانية،^(٣) وإلزام الحكومة بتقديم الميزانية الشاملة للدولة إلى مجلس النواب لفحصها واعتمادها،^(٤) إضافة إلى اشتراط اعتماد البرلمان للحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضي.^(٥)

ومن الضمانات التي قررها الدستور لحسن إدارة مجلس النواب: اشتراط استقلالية رئيس المجلس ووكيله وإلزامهم بالاستقالة من أي أحزاب يتتمون إليها، فضلاً عن الضمانات والحصانات التقليدية الممنوحة لأعضاء المجالس النيابية لتمكينهم من الإعراب عن آرائهم بحرية ودون الخوف من الملاحقة القضائية. أما بالنسبة للنظر في الطعون الانتخابية فقد أناط المشروع حق الفصل فيها إلى المحكمة الدستورية العليا، حيث نصت المادة ٦٩ على أنه «لا يجوز إبطال انتخاب أو تعيين أحد أعضاء البرلمان أو إسقاط عضويته إلا بحكم من المحكمة الدستورية العليا».^(٦)

مراجعة تشكيل مجلس الشيوخ: من أهم ما يستوقف القارئ في مشروع دستور عام ١٩٥٤: التشكيل الخلاق والتميز الذي اقترحه لجنة الخمسين لمجلس الشيوخ، حيث قسمته إلى ثلاثة أقسام:^(١) تسعون عضواً منتخبون بالاقتراع السري المباشر؛^(٢) ثلاثون عضواً منتخبون من بين «أعضاء النقابات واتحادات نقابات

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٥١.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٥٣.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٦١.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٦٠.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٦٦.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٧٠.

العمال والغرف والجمعيات والهيئات التي تنظم المشتغلين بالزراعة والصناعة والتجارة والتعليم والمهن الحرة وغيرها من الأعمال التي تقوم عليها مصالح البلاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية»؛^(٣) ثلاثون عضواً يعينهم رئيس الجمهورية من أصحاب الكفاءات العلمية والفنية ويختارون من بين رؤساء الوزارات والوزراء الحاليين والسابقين، والنواب الذي قضوا فصلين تشريعيين في النيابة، وأعضاء مجالس الشيوخ السابقين، وكبار العلماء، والرؤساء الروحانيين، والمستشارين ومن في درجتهم من رجال القضاء الحاليين منهم والسابقين، والضباط المتقاعدين من رتبة لواء فأعلى، وأعضاء مجالس المديریات والمجالس البلدية الذي قضوا ثلاث مدد في مجالسهم، والموظفين بدرجة مدير عام فأعلى، وأساتذة الجامعات الحاليين منهم والسابقين. ويكون رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء مدى الحياة».^(١)

الحد من صلاحيات رئيس الجمهورية: أضفى الدستور على الرئيس صفتي «رئيس الدولة»^(٢) والرئيس الأعلى للقوات المسلحة،^(٣) واشترط أن يكون مصرياً من أب وجد مصريين وألا يقل سنه عن ٤٥ سنة.^(٤) ويسترعي الانتباه أن رئيس الجمهورية في هذا المشروع لم يكن ينتخب مباشرة من قبل الشعب، وإنما من قبل هيئة تضم جميع أعضاء البرلمان بمجلسيه إضافة إلى «مندوبين يبلغ عددهم ثلاثة أمثال الأعضاء المنتخبين من المجلسين، فتنتخب كل دائرة من دوائر مجلس النواب وكل دائرة من دوائر مجلس الشيوخ وكل هيئة أو نقابة ممثلة في مجلس الشيوخ ثلاثة مندوبين عنها».^(٥) وقد حدد الدستور مدة الرئاسة بخمس سنوات تجدد مرة واحدة،

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٥٧.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٨٩.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٠٧.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٩٠.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٩١.

علمًا بأنه لم يكون للرئيس نائبًا، حيث نص الدستور على أن يتولى رئيس مجلس الشيوخ الرئاسة بالوكالة في حالة تعذر قيام الرئيس بمهامه مؤقتًا.^(١)

ولكن أهم ملامح تفويض صلاحيات الرئيس هو ما قرره المادة ١١١ بأن «يتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاته بواسطة الوزراء وتوقيعاته في شئون الدولة يجب لنفادها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون، وأوامره شفوية كانت أو كتابية لا تعفي الوزراء من المسؤولية بحال».^(٢) كما أضافت هذه المادة أنه يحق لرئيس الجمهورية تولية رئيس مجلس الوزراء أو إعفاؤه.^(٣)

أما الصلاحيات التي منحها الدستور للرئيس فيمثل أهمها في حل مجلس النواب، وإن اقترن هذا النص بالزام الرئيس بدعوة رئيس مجلس الشيوخ بتشكيل وزارة محايدة لإجراء انتخابات، وتطرح الوزارة الجديدة على مجلس النواب المنتخب في أول اجتماعاته لنيل الثقة.^(٤) كما سمح الدستور للرئيس بإصدار مراسيم تحوز قوة القانون، وإن ألزمه بالحصول على تفويض من البرلمان للقيام بذلك يتضمن تحديدًا لمدة هذه المراسيم وموضوعها والمبادئ التي يتعين أن تلتزم بها.^(٥) أما إذا وقعت أحداث طارئة فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو أثناء حله فإنه يجوز للرئيس إصدار مراسيم لها قوة القانون على أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في غضون أسبوعين من يوم صدور هذه المراسيم، وإذا كان المجلس منحلاً يدعى للانعقاد وتعرض عليه المراسيم في غضون نفس المدة. وفي كل الأحوال، نص الدستور على أنه إذا لم يدع المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه القوانين في المواعيد المحددة

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٩٦.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١١١.

(٣) أكدت المادة ١٠٤ على نفس المعنى وأضافت أن تعيين وإعفاء الوزراء يكون بناء على اقتراح من مجلس الوزراء.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٠٣.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٠٠.

أو إذا عرضت ولم يوافق عليها خلال ٦٠ يوماً، فإن مراسيم الرئيس تعد
لاغية بأثر رجعي.^(١)

التوسع في الحقوق والحريات العامة: أفرد مشروع الدستور الباب الثاني لتحديد
الحقوق والحريات العامة وذلك في ٤٨ مادة تناولت مختلف أوجه الحقوق
والحريات. وتضمن هذا الباب عدداً كبيراً من الحقوق يمكن تقسيمها على النحو الآتي:
(١) الحقوق المدنية: إقرار تساوي المصريين أمام القانون ومنع التمييز بينهم على
أساس «الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو الاجتماعية»،^(٢)
وإطلاق حرية العقيدة وممارسة الشعائر دون الإخلال بالنظام والآداب العامة،^(٣)
وإقرار حريتي الرأي والتعبير بكافة الوسائل وتأكيد حرية الصحافة،^(٤) وإعلاء
حرمة المنازل^(٥) والمراسلات الشخصية وسريتها.^(٦) (٢) الحقوق السياسية: إرساء
حقوق المصريين في الانتخاب،^(٧) والاجتماع،^(٨) وإقامة الأحزاب دون سابق إخطار
أو استئذان ما دامت غاياتها ووسائلها سلمية مع تكليف المحكمة الدستورية العليا

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٩٩.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١١.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٥ و٢٦. وتجدر الإشارة إلى أن المادة ٢٦ مكرر أشارت إلى أنه يتعين على
الدولة أن تكفل «تعادل حقوق الجماعات السياسية في الانتفاع بالإذاعة وغيرها من وسائل النشر التي تتولاها
الدولة وترعاها».

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٣.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٤.

(٧) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٥.

(٨) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٩. يتعين التنويه بأن هذه المادة قرنت حق الاجتماع بأن يكون هادئاً وألا يحمل
المجتمعون السلاح وألا يخالفوا الآداب العامة. ويلاحظ هنا أن هذه الفقرة لم تسمح للسلطات بأن تقيد حق
الاجتماع للحفاظ على الأمن والنظام العام، وهو من القيود التي عادة ما تستغلها الأجهزة الأمنية للافتئات على
حق التجمع. ومن ناحية أخرى، أشارت المادة إلى أنه «لا يجوز اشتراط الإخطار مقدماً إلا بالنسبة للاجتماعات
العامة»، كما نصت على أن «المواكب والمظاهرات مباحة في حدود القانون».

بالفصل في الطعون المتعلقة بالأحزاب والجماعات السياسية.^(١) (٣) حقوق اقتصادية واجتماعية: صان المشروع الدستوري حق الملكية،^(٢) وأرسى الحق في التعليم وجعله ملزماً ومجانياً في المرحلة الابتدائية،^(٣) وأطلق حرية النشاط الاقتصادي بشرط ألا يضر بالمنفعة العامة أو الأمن،^(٤) ونص على أن يتم اقتصاد الدولة بشكل يضمن العدالة الاجتماعية وينمي الإنتاج ويرفع مستوى المعيشة،^(٥) وكلف الدولة بتوفير فرص العمل على أساس من المساواة،^(٦) ومنح حق إنشاء النقابات،^(٧) ودعا لتنظيم العلاقة بين العمال وأرباب العمل على أسس اقتصادية تتفق مع مبدأ العدالة الاجتماعية.^(٨) (٤) العدالة الجنائية: تضمن المشروع كذلك مجموعة من الضمانات التي تعلي سيادة القانون وسمو العدالة، ومنها: إقرار حق

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٠. يستوقفنا هنا أكثر من أمر. أولاً، من المثير أن يتم استخدام عبارة «الجماعات السياسية» في الوقت الذي تمت فيه الإشارة إلى «الأحزاب» و«الجمعيات»، وهو ما يدفعنا للتساؤل حول مغزى هذه العبارة، وما إذا كانت ترمز إلى جماعة الإخوان المسلمين أو غيرها من الكيانات التي لم تكن تشغل بالسياسية بشكل رسمي. وثانياً، يلاحظ أن اختصاص المحكمة الدستورية العليا اقتصر على النظر في الطعون المتعلقة بالأحزاب والجماعات السياسية، فهل يعني ذلك أن الجمعيات الأهلية تخرج عن نطاق ولايتها؟ كما يلاحظ أن المادة نصت على أن القانون ينظم قيام الأحزاب والجماعات السياسية «على الأسس الديمقراطية الدستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي وفي حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي». وبالطبع يمكن فهم الجزء الأخير من المادة على أنه تلميح للنفوذ الذي مارسه بريطانيا في الحياة السياسية في مصر. أما الجزء الأول، والمتعلق بالأسس الديمقراطية الدستورية، فمن غير الواضح ما المقصود منه وما إذا كان يهدف إلى إضفاء قدر أكبر من الديمقراطية والشفافية على عمل الأحزاب السياسية.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٢.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٧ و٢٨.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٥.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٦.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٤٠.

(٧) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٤٥.

(٨) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٨.

اللجوء للقضاء والذي لا يمكن تعطيله،^(١) وحق الدفاع أمام المحاكم،^(٢) ومنع إلقاء القبض على المواطنين أو حبسهم بدون أمر قضائي،^(٣) وتقرير مبادئ الشرعية الجنائية كشخصنة العقوبة^(٤) وأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، وإرساء مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية.^(٥) أما بالنسبة للواجبات، فلم يشر مشروع الدستور إلا للتجنيد الذي وصفه بأنه «واجب عام إجباري ينظمه القانون».^(٦)

التوسع في اللامركزية: من السمات المميزة في مشروع دستور ١٩٥٤: الاهتمام الذي أولته لجنة الخمسين لإرساء قاعدة اللامركزية في الحكم، وهو ما تجلّى في الباب الرابع من الدستور والمعنون «هيئات الحكم المحلي». وتجدر الإشارة إلى أنه في الوقت الذي أفرد فيه باب برمته يتضمن ١٣ مادة دستورية للحكم المحلي، فقد اكتفى دستور ١٩٧١ بتخصيص ٣ مواد لهذا الموضوع ضمن الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية من الباب الخامس المتعلق بنظام الحكم. وقد حدد مشروع دستور ١٩٥٤ اختصاصات المجالس المحلية، حيث كلفها بإنشاء وإدارة الأعمال «الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية»،^(٧) كما منحها قدرًا من الاستقلالية في موضوعات التعليم في مراحله الأولى والتعليم الفني والطب العلاجي وشئون

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٢.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٣.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٥. استثنت المادة من ذلك حالات التلبس. كما نصت المادة على أنه يسمح لمأمور الضبط القضائي في حالات الاستعجال بأن يقبض على متهم في جنابة أو جنحة، على أن يتم إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض وأن يعرض على قاض في غضون ٢٤ ساعة. كما نصت المادة على أن القانون سينظم «وسائل تظلم المقبوض عليه أو المحبوس أو غيرهما ويضع الإجراءات الكفيلة بسرعة الفصل قضائيا في هذا التظلم».

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٧.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٦.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٦.

(٧) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٤٠.

المواصلات والطرق المحلية والمرافق والخدمات الاجتماعية.^(١) ويلاحظ كذلك أن السلطة التنفيذية المركزية لم تكن تتمتع بنفوذ كبير على هذه المجالس التي اعتبرت قراراتها نهائية وغير قابلة للمراجعة إلا إذا كانت تتجاوز اختصاصاتها.^(٢) كما أمعن الدستور في صيانة استقلالية هذه الهيئات من خلال منحها حق جباية الضرائب المحلية،^(٣) وألزمها بوضع ميزانية سنوية شاملة لإيراداتها ومصروفاتها.

الأحكام العامة: نظرًا للجدل الدائر حول دور الدين في الدولة ومدى ملاءمة نص المادة ٢ من دستور ١٩٧١ والتي تجعل مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع، فقد رأينا التنويه بأن واضعي دستور ١٩٥٤ اكتفوا في هذا الشأن بمادة عامة تنص على أن «الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية».^(٤)

تقليص صلاحيات أجهزة الدولة في الحالات الاستثنائية: من أهم ملامح مشروع دستور ١٩٥٤: تقليص صلاحيات وسلطات الدولة الاستثنائية، فكما رأينا آنفًا حد الدستور من الإجراءات التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يتخذها في أثناء الحالات الطارئة، كما حد من قدرته على حل البرلمان، فضلاً عن تقليص سلطته في إصدار مراسيم تحظى بقوة القانون. كما تضمن المشروع مادة نراها ذات أهمية كبيرة، وهي المادة ٤٩ والتي نصت على أنه «في الأحوال التي يجيز فيها هذا الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة في هذا الباب أو تنظيمه لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه». وتجدر الإشارة إلى أن هذا النص محوري أتى كخاتمة للباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات العامة، وهو ما يعني أنه يعتبر بمثابة قيد عام يحكم كافة الفقرات والمواد التي سبقته، فضلاً عن تأكيده على المبدأ العام القائل بسيادة الدستور - بوصفه أسمى الوثائق القانونية

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٤١.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٤٢. وتم تكليف المحكمة الدستورية العليا بالنظر في الخلافات التي قد تظهر حول حقوق وواجبات هذه الهيئات المحلية ومدى التزامها بنصوص الدستور والقانون.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٤٣.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٩٥.

في البلاد - على كافة القوانين واللوائح والقرارات والإجراءات الأخرى التي قد تصدرها أو تتخذها أي من سلطات الدولة.^(١)

وإضافة لذلك كله، جاءت المادة ١٩٩ من الدستور لتتناول سلطات وصلاحيات الدولة في حالات الطوارئ. ونظرًا لما عانت منه مصر من سوء استخدام قانون الطوارئ وتطبيقه بشكل تعسفي أدى للمساواة بين الطارئ والاعتيادي وحول الاستثناء إلى قاعدة، فإنه يجدر بنا أن نقتبس هذه المادة بأكملها لما لها من أهمية كبيرة في الظرف الراهن:

«في حالة الحرب أو وقوع إضرابات تخل بالأمن إخلالاً خطيراً يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان تفويض الحكومة في سلطات معينة لمواجهة الحال، وإذا كان البرلمان في غير أدوار الانعقاد دُعي للاجتماع فوراً، وإذا كان مجلس النواب منحلًا وجبت دعوته ويظل البرلمان مجتمعاً تحقيقاً لكافة الحريات العامة وللرقابة البرلمانية الكاملة ما دام التفويض قائماً. وهذه السلطات تقدرها الضرورة، فيجوز أن تحدد بمنطقة معينة أو لمواجهة حوادث معينة ويجب دائماً توقيتها بزمان معين. وللحكومة عند الاقتضاء أن تطلب كذلك التفويض في سلطات جديدة، وللبرلمان أن يقرر في أي وقت إلغاء جميع السلطات التي منحها للحكومة أو بعضها أو الحد منها. وفي جميع الأحوال، تكون القوانين التي يقرها البرلمان بأغلبية الأعضاء التي يتألف منهم كل من المجلسين.

ولا يجوز المساس بمبدأ تحريم القبض على أعضاء البرلمان بغير إذن المجلس المختص، وتؤلف هيئة برلمانية على الوجه الذي يبينه قانون التفويض البرلماني تمثل فيها الجماعات السياسية في المجلسين وتستشيرها السلطة التنفيذية في ممارسة السلطات المفوضة فيها وتودع الحكومة البرلمان ما تصدره من الأوامر التنظيمية إثر صدورها. وتكون ممارسة هذه السلطات خاضعة للرقابة القضائية ولا يجوز بحال من الأحوال الإعفاء من المسؤولية المترتبة عليها».

(١) أشار الدستور صراحة إلى هذا المبدأ القانوني الراسخ في المادة ٢٠٢، وهي المادة قبل الأخيرة، والتي نصت على ما يلي: «تجري أحكام هذا الدستور على الدولة المصرية جميعاً».

ويتضح مما تقدم أن المشرع الدستوري قد فطن لحقيقة أن حالات الطوارئ تعد من أهم الثغرات التي تنفذ منها السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية للتوسع في سلطاتها ولفرض هيمنتها على الحياة السياسية، حيث تتذرع الحكومات بوجود تهديد ما للتحلل من القيود الدستورية والتشريعية الموضوعة على كيفية تأديتها لمهامها، كما توظف الحكومات هذه الظروف الاستثنائية كذريعة لاتخاذ إجراءات تهدف للفتك بخصومها السياسيين. لذلك، فقد أدخلت لجنة الخمسين على مشروع الدستور الذي أعدته ضمانات عديدة للحد من سلطات الحكومة والجهاز التنفيذي خلال أوقات الطوارئ. وبالتحديد، نجد أن أهم الضمانات الواردة في هذه المادة تتمثل فيها يلي:

النص صراحة في الدستور على الحالات التي يمكن فيها اتخاذ إجراءات استثنائية. وأهمية ذلك أن المشرع الدستوري لم يترك تحديد هذه الحالات للبرلمان لأنه من اليسير على البرلمان أن يعيد النظر في التشريعات، الأمر الذي قد يتيح لأغلبية نيابية أن تعدل القانون المنظم لكيفية التعامل مع هذه الحالات بشكل يلتف حول الدستور ويخل بالتوازن بين السلطات ويسمح بانتهاك حقوق وحرريات المواطنين. كما أن النص صراحة على الحالات التي يجوز فيها اللجوء إلى هذه الإجراءات الاستثنائية يغلق الباب على إضافة حالات جديدة كلما اقتضت الحاجة.

لم يترك الدستور لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة لمواجهة الحالة الطارئة التي تمر بها البلاد، وإنما قصر دور الرئيس على طلب تفويض مجلس الوزراء. ومرد ذلك أن المشرع الدستوري رغب في وضع مسئولية التصدي للأحوال الاستثنائية على كاهل مجلس الوزراء، نظرًا لكونه مسئولاً أمام البرلمان وخاضعًا لرقابته المستمرة، الأمر الذي سيكبح جماح السلطة التنفيذية إذا فكرت في توظيف هذه الظروف الطارئة لارتكاب مخالفات أو للتوسع في سلطاتها.

ألزم مشروع دستور ١٩٥٤ الرئيس بالحصول على موافقة البرلمان وتفويضه للحكومة، حتى لو لم يكن البرلمان منعقدًا أو إذا كان مجلس النواب منحلاً، مما

يعني أنه لا مناص ولا فرار من رقابة البرلمان لأداء السلطة التنفيذية وتأكدها من أن الظروف التي تواجهها البلاد تستدعي فعلاً اللجوء إلى الظروف الاستثنائية وأن الإجراءات المقترحة اتخاذها للتعامل مع هذه الظروف ملائمة ومناسبة لها.

تعزيزاً للرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية خلال تعاملها مع هذه الظروف الاستثنائية، فقد مُنح البرلمان حق مراجعة التفويض الذي منحه للحكومة في أي وقت بالإلغاء أو التعديل، فضلاً عن إلزام البرلمان بالانعقاد بشكل دائم لاستمرار الرقابة النيابة على أداء وممارسات الجهات الإدارية.

وأنت الفقرة الأخيرة من النص الذي اقترحتة لجنة الخمسين لتضيف ضمانات أخرى لا تقل أهمية عن المتابعة النيابية لأداء الحكومة، ألا وهي الرقابة القضائية لكافة الإجراءات المتخذة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

وختاماً، وبعد استعراض ملامح مشروع دستور ١٩٥٤ وما تضمنه من ضمانات للفصل بين السلطات وتحقيق التوازن فيما بينها، وما نص عليه من حقوق وحرّيات تضمن للمواطن المصري العيش الكريم، يمكننا القول إن معدي هذه الوثيقة كانوا على درجة عالية من الحس الوطني والوعي السياسي مما مكّنهم من إعداد إطار دستوري كان يمكنه أن يحدث نقلة نوعية في واقع الحياة في مصر.

ولعل أكثر ما يسترعي انتباهنا من واقع دراسة هذه الوثيقة هو أنها أخذت في الاعتبار ثلاثة عوامل تعد هي الحاكمة لمدى نجاح أي مشروع دستوري، وهي، أولاً الإدراك العميق لواقع الحياة السياسية في الفترة التي سبقت وضع الدستور، حيث كان واضحاً أن لجنة الخمسين سعت لسد الثغرات والعيوب التي شابّت بيان دستور ١٩٢٣ والتي مكنت الملك من الالتفاف على الدستور والمساهمة في إفساد الحياة السياسية. أما ثانياً، فقد أدرك واضعو مشروع الدستور أن المشهد المصري قد تغير جذرياً بعد ثورة يوليو، فقد أضحى الجيش بما له من سلاح وعتاد وما يتمتع به من شرعية في الشارع لاعباً فاعلاً على المسرح السياسي، حيث سيطر الجيش بشكل يكاد

يكون حصرياً على مقاليد الحكم واستأثر منذ قيام الثورة بكافة السلطات التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي رأت معه اللجنة أن يتم الحد من صلاحيات السلطة التنفيذية وإحكام الرقابة البرلمانية عليها وتقليص صلاحيات رئيس الجمهورية، والذي كانت تدرك اللجنة أنه على الأغلب كان سيكون عسكرياً. أما ثالثاً، فقد استشرفت لجنة الخمسين آفاق المستقبل السياسي والاجتماعي في مصر برؤية وبصيرة ثاقبة، حيث أحست أن الطبيعة النخبوية للحياة السياسية والحزبية في عصر ما قبل ثورة يوليو لم تعد ملائمة، وأن المستقبل سيتطلب الالتفات أساساً لاحتياجات ومتطلبات وأولويات الطبقات الكادحة في الشعب المصري، وفي مقدمتهم العمال والفلاحون. وهو ما انعكس على القدر الوفير من الحقوق والحريات التي أقرها مشروع الدستور والاهتمام الملحوظ بحقوق العمال وإبراز مسؤولية الدولة في رعاية المواطن والارتقاء بحياته وظروفه المعيشية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

ومن جانبنا، نرى أن هذا هو الدرس الرئيس الذي يمكن أن نستلهمه من تجربة دستور ١٩٥٤، وهي منهجية وضع الدستور والفكر السياسي والاجتماعي الذي يعكسه. فليس المطلوب ونحن نقدم على بناء مصر جديدة في أعقاب ثورة ٢٥ يناير أن ننقل نصوصاً من دساتير قديمة، وإنما أن نقتفي أثر لجنة الخمسين في إعدادها دستور مؤسس على عناصر ثلاثة لا غنى عنها، وهي: معرفة التاريخ واستيعاب دروسه وقراءة الحاضر وفهم متطلباته واستشراف المستقبل وإدراك آماله.

٣- دساتير ١٩٥٢-١٩٧١

للأسف لم يقدر لمشروع دستور ١٩٥٤ أن يرى النور.. ففي الوقت الذي كانت فيه لجنة الخمسين تعكف على دراسة نظام الحكم الذي ينبغي أن يقام في مصر وتباحث حول شكل العلاقة بين السلطات العامة فيما بعد قيام حركة الجيش، كانت موازين القوى تتغير وتتبدل. فكان مجلس قيادة الثورة يفرض هيمنته على السياسية في البلاد ويعمق من سيطرته على مفاصل الدولة ويرسخ وجوده و سطوته على مقاليد الحكم،

الأمر الذي يمكنه من فرض رؤيته للمستقبل السياسي للبلاد من دون الالتفات لرأي لجنة الخمسين. وبالفعل، تقدمت اللجنة بمشروعها إلى رئيس مجلس الوزراء آنذاك جمال عبد الناصر في ١٧ يناير ١٩٥٥، حيث تمت إحالة المشروع إلى المكتب الفني لرئيس مجلس الوزراء لدراسته. وكانت نتيجة هذه «الدراسة» أن تقرر إعداد دستور جديد بالكامل وضع خطوطه العريضة رئيس الوزراء بنفسه، وهو دستور ١٩٥٦، الذي عُرض للاستفتاء الشعبي في ٢٣ يونيو ١٩٥٦.^(١)

ونتناول في هذا القسم ملامح الحياة الدستورية من إعلان دستور ١٩٥٦ إلى أن صدر دستور ١٩٧١. وسنكتفي هنا بالتعليق بشكل عام على دساتير تلك الحقبة دون استعراض تفاصيلها، وذلك لأنها تشابهت إلى حد كبير من حيث النظام السياسي الذي أقامته في البلاد، فضلاً عن أن معظمها صدر كرد فعل لأحداث سياسية معينة ولم يستمر إلا لفترات قصيرة.

أصدر مجلس قيادة الثورة منذ توليه حكم البلاد في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ عدة وثائق دستورية لتنظيم العمل بالدولة المصرية، وهي: إعلان دستوري صدر يوم ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ للإعلان عن سقوط دستور ١٩٢٣ ولدعوة لجنة تأسيسية لوضع دستور جديد، وإعلان دستوري بتاريخ ١٧ يناير ١٩٥٣ لتقرير حل الأحزاب السياسية، وإعلان دستوري بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٥٣ يتكون من ١١ مادة لوضع الإطار العام لنظام الحكم خلال الفترة الانتقالية اللاحقة على قيام الثورة والتي استمرت حتى صدور دستور ١٩٥٦، وإعلان دستوري بتاريخ يوم ١٨ يونيو ١٩٥٣ اقتصر على ثلاثة مواد لإعلان سقوط الملكية وقيام الجمهورية. ثم تبع هذه الإعلانات صدور دستور ١٩٥٦، والذي لم يُعمل به إلا لعشرين شهراً، حيث حل محله دستور ١٩٥٨ المؤقت بعد قيام الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسوريا. وما أن انفصلت سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة في عام ١٩٦١ حتى صدر إعلان دستوري في ١٩٦٢ تبعه دستور مؤقت آخر في ١٩٦٤ ثم إعلان دستوري عام ١٩٦٩، وهو

(١) راجع: صلاح عيسى، دستور في صندوق القمامة (٢٠٠١).

آخر الوثائق الدستورية التي صدرت في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر وآخر ما صدر قبل دستور ١٩٧١^(١).

وبصفة عامة، تتفق هذه الدساتير كلها من حيث الشكل العام للدولة ونظام الحكم الذي أقامته.. فعلى الرغم من وجود بعض نقاط التباين بينها، فإن المنحى العام الذي انتهجته كان متطابقاً. ويمكن أن نوجز أهم ملامح هذه الدساتير والوثائق الدستورية فيما يلي:

هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية: أخلّت هذه الدساتير إخلالاً جسيماً بمبدأي الفصل والتوازن بين السلطات. فالمفترض في الفقه والنظرية الدستورية أن تكون السلطات بمثابة رقيب بعضها على بعض، وأن تكبح السلطة التشريعية جماح السلطة التنفيذية وتراقب ممارستها لصلاحياتها، فيما تتمتع السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية بسلطات (يعد أهمها حق حل البرلمان) تؤدي إلى إحداث التوازن بين هاتين السلطتين. وقد تهاونت الدساتير الصادرة خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٧٠ في تطبيق هذه المبادئ وشرّعت لهيمنة السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية، وجعلت الثانية رهينة لأهواء ورغبات الأولى. وظهر ذلك بجلاء في طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة في ظل دساتير هذه الحقبة. فرغم نص هذه الدساتير على اختيار أعضاء المجلس النيابي بالانتخابات الحرة المباشرة^(٢)، فإنه قصر حق الترشح لعضوية المجلس على أعضاء التنظيم السياسي الوحيد في البلاد، والذي تغير اسمه من هيئة التحرير إلى الاتحاد القومي إلى الاتحاد الاشتراكي، والذي يتولى تعيين أعضائه رئيس الجمهورية^(٣). وبالتالي أصبح أعضاء مجلس الأمة فعلياً معينين من قبل السلطة التنفيذية، حيث كانت الترشيحات لعضوية مجلس الأمة تحدد من

(١) للإطلاع على نصوص هذه الوثائق، راجع: د. أحمد محمد أمين، الدساتير ومشاريع الدساتير في مصر: دراسة في الإصلاح الدستوري والسياسي (٢٠٠٦).

(٢) انظر على سبيل المثال المادة ٦٧ من دستور ١٩٥٦.

(٣) انظر على سبيل المثال المادة ١٩٢ من دستور ١٩٥٦.

قبل التنظيم السياسي الوحيد في مصر والذي سيطرت عليه السلطة التنفيذية. وقد وصلت سيطرة السلطة التنفيذية على تشكيل وعضوية البرلمان إلى ذروتها في ظل دستور ١٩٥٨ المؤقت الذي منح الرئيس حق تعيين جميع أعضاء مجلس الأمة في الجمهورية العربية المتحدة، على أن يتم اختيارهم من بين أعضاء مجلسي الأمة في قطري دولة الوحدة المصري والسوري.^(١)

تقويض صلاحيات السلطة التشريعية: لم تكتف السلطة التنفيذية بالسيطرة على تشكيل وعضوية مجلس الأمة، وهو ما كان يؤمن لها ضعف الرقابة التشريعية على أداؤها، وإنما شرعت كذلك في الحد من سلطات المجالس النيابية. وانعكس ذلك، على سبيل المثال، في عدم إقرار دستور ١٩٥٦ مبدأ المسؤولية التضامنية للوزراء أمام مجلس الأمة، وإنما السماح فقط بسحب الثقة من وزراء بمفردهم دون أن يتم سحب الثقة من الوزارة بأكملها.^(٢) هذا، بالإضافة إلى حق الرئيس في حل مجلس الأمة،^(٣) من دون أن يكون للمجلس أي حق مواز في محاسبة الرئيس أو حتى الوزارة.

المركزية الشديدة في الحكم: إضافة لما انطوت عليه هذه الدساتير من إضعاف شديد للسلطة التشريعية وفرض لسطوة السلطة التنفيذية عليها، توجت دساتير هذه الحقبة نزعتها السلطوية بخلق مركزية شديدة في إدارة الدولة عن طريق منح رئيس الجمهورية صلاحيات هائلة تمتد لجميع أجهزة الدولة وهيئاتها. فأصبح الرئيس هو الذي يضع السياسة العامة للدولة، ويوجه الوزراء في تنفيذهم للسياسات التي يضعها. وبالتالي تحوّل الوزراء في هذا النظام إلى مجرد معاونين للرئيس في تنفيذ رؤيته للبلاد.. فعلى سبيل المثال، ذكرت المادة ١٣١ من دستور ١٩٥٦: «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي

(١) دستور ١٩٥٨ المؤقت: المادة ١٣. تكون مجلس الأمة في دولة الوحدة من ٦٠٠ عضو عينهم كلهم الرئيس عبد الناصر. وكان ٤٠٠ من أعضاء هذا المجلس من مصر، فيما كان ٢٠٠ من أعضائه من الإقليم الشمالي، أي سوريا.

(٢) دستور ١٩٥٦: المادة ١١٣.

(٣) دستور ١٩٥٦: المادة ١١١.

السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها». وتعتبر هذه الصلاحيات من سمات نظم الحكم الرئاسية، إلا أنها أتت دون ما يقابلها ويوازئها في النظم الرئاسية من ضمانات تمنع تغول مؤسسة الرئاسة واستئثارها بالسلطة وفي مقدمتها وجود برلمان حر وقوي منتخب مباشرة من الشعب يقوم بمراقبة أعمال الرئيس والحكومة. وقد غاب هذا العنصر كاملاً عن الحالة المصرية، فلم يقرر الدستور أي وسائل لمحاسبة الرئيس أو متابعة أعماله.

إقامة تنظيم سياسي أوحده في البلاد: أضمر ضباط حركة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ قدرًا كبيرًا من العداء للأحزاب السياسية التي كانت قائمة في العهد الملكي. فقد ألقي الضباط الأحرار بقسط من اللاتمه على النخبة الحاكمة وفي مقدمتها الأحزاب لما آل إليه حال المجتمع المصري قبل قيام ثورة يوليو، وقدروا أن إعادة فتح الباب للعمل السياسي والسماح للأحزاب للعودة للهيمنة على المسرح السياسي سيقوض فرص نجاح الثورة. ومن هنا قرر مجلس قيادة الثورة إلغاء الأحزاب في ١٧ يناير ١٩٥٣ وإنشاء «هيئة التحرير» لتكون التنظيم السياسي الوحيد في البلاد. وامتد وجود هيئة التحرير إلى أن صدر دستور ١٩٥٦ الذي أنشأ الاتحاد القومي بموجب مادته ١٩٢ والتي نصت على أن «يكون المواطنون اتحادًا قومياً للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناءً سليماً من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية». (١) كما أنطى الدستور بالاتحاد القومي التقدم بمرشحين لعضوية مجلس الأمة، فيما كلف رئيس الجمهورية بتحديد طريقة الانضمام إلى هذا الاتحاد. وبطبيعة الحال، أفضى هذا الوضع إلى سيطرة شبه مطلقة للسلطة التنفيذية عامة، ورئيس الجمهورية خاصة، على السلطة التشريعية، حيث كان أعضاء مجلس الأمة يصلون إلى البرلمان بناءً على ترشيح التنظيم السياسي الوحيد في البلاد والذي يتولى الرئيس تعيين أعضائه. (٢)

(١) دستور ١٩٥٦: المادة ١٩٢.

(٢) راجع: د. عثمان خليل، الاتحاد القومي ونظام الحزب الواحد، المجلس المصري للعلوم السياسية، المجلد رقم ١ العدد رقم ٥، نوفمبر ١٩٥٨.

وفي أعقاب انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة وما أحدثه ذلك من هزة عنيفة للنظام، أحس الرئيس الراحل عبد الناصر بضرورة مراجعة الأسس الفكرية والنظرية التي يقوم عليها النظام، وهو ما تجسد في وثيقة عرفت بالميثاق الوطني، وقد أعدت لتكون بمثابة رؤية شاملة جديدة للدولة وإطار عام لكافة أوجه النشاط في المجتمع. ومن ضمن ما أفرزته هذه الفترة إلغاء الاتحاد القومي واستبدل به الاتحاد الاشتراكي العربي بوصفه التنظيم السياسي الوحيد في البلاد. وقد وُصف الاتحاد الاشتراكي بأنه بمثابة سلطة عليا تعلو السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، حيث إنه وعاء عام ومظلة واسعة تحوي مختلف طبقات الشعب وأطيافه.. وهو المفهوم الذي كان يعبر عنه بأن الاتحاد الاشتراكي يجسد تحالف قوى الشعب العامل. وقد مارس الاتحاد الاشتراكي كثيرا من الصلاحيات والسلطات التي كانت موكلة للاتحاد القومي، كترشيح أعضاء مجلس الأمة والتباحث حول السياسة العليا للدولة وتحديد أولويات العمل العام.^(١)

تقليص الحقوق والحريات العامة: عكست نصوص الباب الثالث من دستور ١٩٥٦ والمعنون «الحقوق والواجبات العامة» والأبواب المماثلة في دساتير تلك الفترة روح هذه الحقبة. فقد انعكست الأولويات الاقتصادية والاجتماعية للنظام على طبيعة الحقوق المنصوص عليها في الدستور، فكان التركيز على حقوق العمال، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وضمان التوزيع المنصف للثروة. وفي المقابل أغفلت الدساتير بعض الحقوق المدنية والسياسية الرئيسة، وفي مقدمتها حق تكوين الأحزاب، وهو الحق الذي لم يأت ذكره في هذه الدساتير. كما يلاحظ أن كثيرا من الحريات العامة جاء النص على ممارستها مقترناً بعبارة «في حدود القانون»، وهو ما أتاح لجهة الإدارة التي كانت - كما رأينا فيما سبق - تهيمن على السلطة التشريعية أن تقيد ممارسة الحقوق والحريات الأساسية كيفما تشاء. كما أدخلت على الدستور عبارات غامضة وفضفاضة تتيح للسلطة التنفيذية أن تضيق من هامش الحرية المتاح

(١) انظر: الدكتور محمد حافظ غانم، الاتحاد الاشتراكي العربي: دراسة مقارنة (١٩٧٢).

للمواطنين. فعلى سبيل المثال، اقترنت حرية ممارسة الشعائر الدينية بال«عادات المرعية في مصر»، دونما أي تحديد لهذه العادات أو الجهة التي يحق لها تعريفها، وهو ما كان يفتح المجال لجهة الإدارة كي تتحكم في ممارسة المصريين لشعائرهم الدينية كيفما تشاء.

وخلاصة القول فيما يتعلق بهذه الدساتير التي صدرت في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر أنها لم تتبن نظاما سياسيا من ضمن تلك التي عرفها وصنفها فقهاء القانون الدستوري وأساتذة العلوم السياسية.. فالجمهورية المصرية الأولى التي تأسست في أعقاب ثورة يوليو لم تكن بحال من الأحوال جمهورية برلمانية أو رئاسية أو الرئاسية/ البرلمانية المختلطة، بل اقتطفت من كل بستان زهرة وخلقت كيانات لا يمكن وضعها ضمن أي من الأنظمة السياسية المعروفة عالمياً. وتجسد ذلك في الأخذ ببعض خصائص النظام الرئاسي والممثلة في منح الرئيس سلطات واسعة في إدارة شؤون البلاد، إلا أن ذلك لم يقترن برقابة السلطة التشريعية على الرئيس وأدائه كما هو معمول به في الأنظمة الرئاسية. كما أخذت دساتير هذه الحقبة من النظام البرلماني حق السلطة التنفيذية في حل مجلس الأمة، إلا أنها لم تقرر للسلطة التشريعية صلاحيات تذكر في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية. كما امتد الخلل الشديد في التوازن بين السلطات إلى شكل وهيكل السلطة التنفيذية، فقد تركزت السلطات في يد مؤسسة رئاسة الجمهورية وتحولت الحكومة إلى مجرد تابع مطيع ينفذ أوامر الرئيس وتوجيهاته.. بل إن الرئيس عبد الناصر تولى بنفسه منصب رئيس الوزراء في أكثر من مناسبة بما يعد إخلالا بمبادئ نظم الحكم الرئاسية/ البرلمانية المختلطة.^(١)

وبالإضافة لذلك حالت هذه الدساتير دون قيام أي حياة سياسية في البلاد.. فالأحزاب مُنعت، والاشتغال بالسياسة قُصر على تنظيم شعبي أوحده، وجميع أشكال المعارضة السياسية أفضيت عن المسرح السياسي. واقترنت ذلك بتضييق الخناق على

(١) بالتحديد، تولى جمال عبد الناصر منصب رئيس مجلس الوزراء ٨ مرات في الفترة الممتدة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧٠.

منظمات المجتمع المدني والحد من فعاليتها، وفرض سيطرة الدولة على الصحافة ومختلف وسائل الإعلام. والأخطر من هذا وذاك أن هذه الدساتير تجاهلت النص على كثير من الضمانات والحقوق الأساسية التي تصون كرامة الإنسان وتضمن للمواطن أبسط حقوقه وحياته الأساسية. وبالتالي، تعد هذه الفترة في تاريخ مصر الحديث من أكثر الحقب التي غابت فيها عن مصر دعائم الدولة الحديثة.. فقد اقتلعت الديمقراطية والسياسة من المجتمع المصري، كما استبيحت سيادة القانون واندثرت تحت سطوة السلطة التنفيذية، وتهاوت قيم حقوق الإنسان واستباح النظام الحريات الأساسية للمواطنين.

الفصل الرابع

الدستور المصري والانتقال

من الجمهورية الأولى إلى الجمهورية الثانية

(أ) مقدمة وشرح للمنهجية

أما وقد استعرضنا على مدار الفصل السابق ملامح الدساتير المصرية المتعاقبة وأبرز محطات مسيرة التطور السياسي في مصر منذ مطلع القرن التاسع عشر، نتحول في هذا الفصل من الماضي إلى الحاضر، ومنتقل إلى دراسة وشرح النظام الدستوري الذي قامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ في ظله، وهو النظام الذي أقامه وجسده الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١. ولن يقتصر هذا الفصل على استعراض ملامح دستور ١٩٧١ مثلما فعلنا في عرضنا للدساتير المصرية السابقة، وإنما سنقدم للقارئ كذلك رؤية نقدية لهذا الدستور وللمبادئ التي قام عليها ولنظام الحكم الذي أسس له، وذلك لنبيّن المثالب التي شابته هذا الدستور وأوجه العوار التي اتسم بها هيكله وبنائه.

تنبع أهمية التعرف على دستور ١٩٧١ ونصوصه من حقيقة أن إعداد دستور جديد ينقل مصر وشعبها من الجمهورية الأولى التي سقطت بقيام ثورة ٢٥ يناير إلى الجمهورية الثانية يستلزم إلمامًا وثيقًا بالواقع الدستوري القائم والتعرف على أدق تفاصيله واستيعابه بكل أبعاده. ذلك لأن بناء المستقبل ليس عملية نظرية بحتة ولا تحدث في فراغ، وإنما تتم في إطار واقع قائم وملمس، وعلى خلفية إرث

دستوري وسياسي وثقافي ينبغي أخذه في الاعتبار، وفي ظل مؤسسات دستورية وسياسية موجودة وفاعلة. ومن هنا، فإن مرادنا في هذا الفصل هو تعريف القارئ بالنظام الدستوري المصري القائم بمختلف عناصره ومكوناته، وإبراز أوجه الاعوجاج التي شابت بنيانه، ومن ثم تقديم توصيات واقتراحات محددة حول المستقبل الدستوري لمصر ورسم الملامح العامة والخطوط العريضة للدستور الجديد الذي نحلم به لبلادنا، والذي نرى أنه يمكن أن يسهم في تلبية طموحات الشعب المصري.

كما أشرنا في الفصل الثاني من هذا الكتاب، والذي تناولنا فيه رؤيتنا للدعائم الثلاث للجمهورية المصرية الثانية، وهي الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان، فإن الدساتير ليست إلا عنصراً واحداً من بين مكونات كثيرة تشكل في مجموعها أسس الحياة الديمقراطية السليمة في أي مجتمع. فالدساتير والمبادئ التي ترسيها لا تعمل في فراغ، وإنما تأتي على قمة هرم من القوانين والتشريعات المنظمة لمختلف مناحي الحياة في البلاد. ومن هنا، يتحتم علينا، حتى تكتمل رؤيتنا للمستقبل الدستوري لمصر، أن نتناول بالشرح والتعليق مجموعة من أهم الأطر القانونية والتشريعية المكتملة للدستور والتي تشكل آلية وضع مبادئ الدستور ومواده موضع التنفيذ وتحدد شكل وأسلوب تطبيق نصوصه وأحكامه.

وسنستهل هذا الفصل بتناول الوضع الدستوري الذي خلفته الثورة الشعبية التي قامت يوم ٢٥ يناير ٢٠١١، والأثر الذي أحدثته تلك الثورة على الإطار الدستوري المنظم للحياة في مصر، حيث نتعرض للجدل الفقهي والمجتمعي الذي ثار حول ما إذا كان الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١ قد سقط بنجاح الثورة وبتخلي الرئيس السابق محمد حسني مبارك عن رئاسة الجمهورية.

وسننتقل بعد ذلك إلى تناول دستور ١٩٧١ بالشرح والتحليل والنقد، وهو ما سنبذؤه بعرض الظروف التاريخية التي واكبت صدور الدستور، ثم نستتبعه بمناقشة أبواب هذا الدستور كل على حدة، بدايةً بالبواب الأول الذي يحدد طبيعة وهوية الدولة، حيث سنطرح رؤيتنا بشأن إشكالية علاقة الدين بالدولة وبالسياسة.

ثم نتحول إلى الباب الثاني الخاص بالمقومات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع المصري، ومنه نتقل إلى الباب الثالث المخصص للحقوق والحريات والواجبات العامة، والذي سنحاول من خلال تناولنا لما ورد به من أحكام أن نبرز ملامح العوار الدستوري والقانوني التي ساهمت في تهيئة البيئة لارتكاب انتهاكات منهجية لحقوق الإنسان في ظل النظام الحاكم قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

نتصدى بعد ذلك لأحد أهم الأمور التي سيتعين على المشرع الدستوري المصري أن يتناولها وهو مقبل على إعداد ووضع الدستور المصري الجديد، ألا وهو نظام الحكم الذي ستبناه الجمهورية المصرية الثانية. وسنعرض على القارئ الكريم في مستهل حديثنا حول هذا الموضوع خصائص أنظمة الحكم المختلفة التي عرفها العالم وإيجابيات وسلبيات كل منها، وسنطرح رؤيتنا للنظام الأنسب لمصر والأكثر تماشياً مع واقعها السياسي والثقافي والاجتماعي. وسنقوم بعد ذلك باستعراض نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١ وسنلقي الضوء على أوجه العوار التي شابت هذا النظام وهيكله، وسنقترح الخطوات التي يمكن اتخاذها لبناء نظام الحكم الذي نرى أنه الأصلح لمصر في هذه اللحظة التاريخية الفارقة. وكما أشرنا آنفاً، سنطرح على مدار هذا الفصل وعند تناولنا لأحكام دستور ١٩٧١ ولنصوص الوثائق الدستورية التي صدرت منذ قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، أفكارنا ومقترحاتنا بشأن شكل وهيكل الدستور المصري الجديد، وهي المقترحات التي نأمل أن تسهم، ولو بالقدر القليل، في رسم ملامح الجمهورية الثانية في مصر والتي نحلم بأن ينعم فيها أبناء هذا الشعب العظيم بحقوقهم وحرياتهم وعزتهم وكرامتهم.

(ب) المبحث الأول: النظام الدستوري المصري القائم بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١^(١)

طالب الشعب المصري على مدار الأيام الثمانية عشر لثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ بإسقاط النظام الحاكم في مصر بكل عناصره ومكوناته. وبطبيعة الحال لم يقتصر

(١) استعنا في إعداد هذا القسم بورقة بحثية قيمة أعدها السيد الأستاذ الدكتور/ خالد توني أستاذ القانون الجنائي بجامعة أسيوط.

هذا المطلب الشعبي على إسقاط رأس النظام فحسب، وإنما امتد كذلك إلى غيره من رموز النظام وأركانها. كما فطن الشعب المصري إلى أن إبعاد رئيس الجمهورية وأقطاب نظامه السياسي عن السلطة لن يفي بمتطلبات التغيير الشامل الذي قامت الثورة من أجله، وإنما يستلزم الأمر كذلك تغيير الإطار القانوني المنظم للحياة في البلاد، ألا وهو الدستور. وبالفعل خرج كثير من الدعوات خلال الثورة لإسقاط الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١، والشروع في كتابة دستور جديد يعكس روح العصر ويلبي طموحات وامل الشعب المصري.

وعلى الرغم من وجود ما شابه الإجماع الشعبي خلال الثورة على مطلب سن دستور جديد للبلاد، فقد واجه تحقيق هذا المطلب عقبة كبيرة تمثل في مواد دستور ١٩٧١ ذاته، والتي تنظم عملية تعديل الدستور أو مراجعته. فبادئ ذي بدء لم يرد في الدستور أي مادة تسمح بالدعوة لكتابة دستور جديد، وإنما اقتصرت الأحكام المتعلقة بمراجعة الإطار الدستوري القائم في مصر على المادة ١٨٩، والتي منحت كلاً من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حق طلب تعديل الدستور وليس إلغائه أو إعداد بديل له.^(١) وهنا برزت إشكالية سياسية ودستورية عويصة أمام قوى الثورة المصرية، فمن ناحية كان الثوار يطالبون برحيل الرئيس عن سدة الحكم، ومن ناحية أخرى كانوا يدعون لإصلاحات دستورية شاملة تُقيم حياة ديمقراطية سليمة في البلاد، وهما المطلبان اللذان اتضح استحالة تنفيذهما في آن واحد في ظل دستور ١٩٧١، وذلك لأن جميع مواد الدستور المنظمة لعملية انتقال السلطة في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية حظرت ومنعت أي محاولة لتعديل الدستور أو مراجعته إلا بعد انتخاب رئيس جديد للبلاد.

(١) تنص المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١ على ما يلي: «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب ذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية لهذا التعديل. فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب، وجب أن يكون موقفاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وفي جميع الأحوال، يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه».

وحتى تتضح المعضلة الدستورية التي واجهت مصر في أثناء الثورة، يتعين أن نتعرف على السيناريوهات المختلفة التي وضعها دستور ١٩٧١ للتعامل مع حالات غياب رئيس الجمهورية عن منصبه، وعلاقة تلك الأحكام بآليات تعديل أو مراجعة الدستور:

السيناريو الأول: المادة ٨٢: «إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر نيابته عنه. ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية طلب تعديل الدستور أو حل مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو إقالة الوزارة».

ويتبين من هذا النص، أنه كان يستحيل على الرئيس السابق حسني مبارك أن يوكل إلى السيد اللواء/ عمر سليمان رحمه الله الذي شغل منصب نائب رئيس الجمهورية في ٢٩ يناير ٢٠١١ (انظر قرار تعيين سيادته في الملحق الوثائقي) مهمة الدعوة لتعديل الدستور لأنها من الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية وحده دون غيره، والتي لا يجوز أن يفوض أي شخص آخر فيها، بمن فيهم نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء اللذان يمكن أن ينبيهما لأداء مهام رئاسة الدولة عند وجود مانع مؤقت يحول دون تأدية الرئيس مهامه. أي أن إجراء إصلاحات دستورية كان يتطلب بقاء الرئيس في منصبه، وهو خيار لم يكن مأمون الجانب بالنسبة لثوار ٢٥ يناير لخشيتهم من ترك ميدان التحرير وتعقبهم أمنياً، ولتحسبهم لاحتمال التفاف النظام على مطالبهم وتراجعهم عن عودته بالإقدام على إصلاحات دستورية شاملة في حالة فضهم اعتصامهم وتركهم ميدان التحرير. ورغم ذلك، أعلن في ٨ فبراير ٢٠١١ عن تشكيل لجنة قضائية برئاسة السيد المستشار/ سري صيام رئيس مجلس القضاء الأعلى لاقتراح تعديل بعض أحكام الدستور، وهي اللجنة التي لم تكمل عملها لتخلي الرئيس عن منصبه في ١١ فبراير وتشكيل لجنة بديلة لهذه اللجنة في ١٤ فبراير ٢٠١١ (انظر الملحق الوثائقي).

السيناريو الثاني؛ المادتان ٨٣ و ٨٤: تنص أولى هاتين المادتين على ما يلي: «إذا قدم

رئيس الجمهورية استقالته من منصبه، وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب». أما المادة ٨٤، فتقول: «في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة، مع التقيد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة ٨٢. ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئاسة».

أما هذا السيناريو، فيتصدى لحالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب، بما في ذلك الوفاة أو الاستقالة أو عجز الرئيس بشكل دائم عن أداء مهام عمله. وفي أي من هذه الحالات، تنتقل السلطة إلى رئيس مجلس الشعب، الذي يتولى الرئاسة مؤقتاً إلى أن تُجرى انتخابات جديدة لاختيار رئيس جديد للبلاد. وقد اصطدم هذا الخيار بعقبتين حالتا دون اللجوء إليه، أو لاهما أن مجلس الشعب القائم آنذاك كان مطعوناً في شرعيته بسبب التجاوزات الفادحة التي شهدتها الانتخابات التشريعية التي أجريت في نوفمبر ٢٠١٠، وثانيتها، أن المادة ٨٣ حظرت على رئيس مجلس الشعب طلب تعديل الدستور خلال توليه رئاسة الجمهورية مؤقتاً، وهو ما يعني أنه حتى لو كانت قوى الثورة على استعداد للقبول بتولي رئيس مجلس الشعب الرئاسة مؤقتاً إلى أن ينتخب رئيس جديد، فإن هذه الانتخابات الرئاسية كانت ستُجرى وفق أحكام المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١، والتي كانت تضع شروطاً مجحفة وتقصّر الترشح واقعياً على مرشحي الحزب الوطني الحاكم آنذاك، وهو ما كان الثوار يرفضونه رفضاً باتاً.

وتعددت المقترحات والتصورات طوال أسابيع الثورة لكيفية الخروج من هذا المأزق الدستوري والوضع السياسي المعقد الناجم عن المطالب الشرعية لجموع الشعب المصري برحيل الرئيس وتغيير الدستور.. فطرح البعض فكرة نقل صلاحيات الرئيس كافة إلى نائبه، مع بقاءه رئيساً شرفياً للتوقيع على طلب إجراء

تعديلات دستورية بما يسهل الانتقال السلمي للسلطة، إلا أن الثوار تحفظوا على أي حل للأزمة يبقى الرئيس في منصبه لتخوفهم من بطش الأجهزة الأمنية بهم في حالة إنهاء المظاهرات في ميادين مصر المختلفة. كما اقترح آخرون أن يقرر الرئيس حل مجلس الشعب ثم يستقيل من منصبه لتجنب أن يتولى رئيس المجلس المطعون في شرعيته الرئاسة مؤقتًا، وهو الحل الذي كان سيأتي برئيس المحكمة الدستورية العليا إلى منصب الرئاسة بشكل مؤقت لحين إجراء انتخابات رئاسية، إلا أن هذا الطرح اصطدم هو الآخر بنص المادة ٨٤ من الدستور الذي حظر على رئيس المحكمة الدستورية تعديل الدستور خلال توليه الرئاسة مؤقتًا، أي أن الانتخابات الرئاسية كانت ستجرى وفق المادة ٧٦ بعوارها القائم ودون أن يطولها أي إصلاح.^(١)

واستمر الحال على ما هو عليه إلى أن باءت محاولات النظام كافة لاحتواء الأزمة وامتصاص غضب الجماهير بالفشل، وقرر رئيس الجمهورية محمد حسني مبارك يوم الجمعة الموافق ١١ فبراير ٢٠١١ «تخليه عن منصبه كرئيس لجمهورية مصر العربية، وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة مقاليد البلاد»، وهو القرار الذي أذاعه على الأمة المصرية نائب رئيس الجمهورية اللواء/ عمر سليمان

(١) ظهرت خلال الأيام الثمانية عشر للثورة أكثر من مجموعة وأكثر من لجنة من السياسيين والمفكرين الذين حاولوا طرح بدائل ومخارج لإنهاء الأزمة السياسية التي واجهها النظام. فعلى سبيل المثال، ظهرت لجان تسمى «لجان الحكماء» اقترحت طرقا لحل الأزمة وفق دستور ١٩٧١، كان أبرزها اقتراح نقل صلاحيات رئيس الجمهورية كافة إلى نائبه، مع بقائه رئيسا شرفيا، بما يضمن المضي في مسار الإصلاحات الدستورية دون الحاجة إلى تنحي الرئيس. انظر:

لجنة الحكماء تقدم مقترحات لعبور الأزمة والمتظاهرون ينقسمون حول المضمون، جريدة الأهرام، ٤ فبراير ٢٠١١؛ لجنة الحكماء تطالب بحل مجلس الشعب وإنهاء حالة الطوارئ وحكومة مستقلة، جريدة الشروق ٣ فبراير ٢٠١١.

طرح كذلك خبراء حقوقيون وأكاديميون مقترحات للتوصل لتفاهم بين النظام والمتظاهرين حول الإصلاح السياسي في مصر، انظر:

Hossam Bahgat and Soha Abdelaty, What Mubarak Must Do Before He Resigns, The Washington Post, February 5, 2011; Nathan Brown, The Egyptian Constitution's Rulebook for Change, Foreign Policy, February 3, 2011; Tarek Masoud, An Exit Plan for Mubarak, The New York Times, February 3, 2011.

في بيان مقتضب. والمستلفت أن قرار الرئيس السابق لم يأت في كتاب مذيل بتوقيعه أو استقالة وجهها إلى مجلس الشعب مثلاً، وإنما ورد في خطاب مرسل إلى السيد المشير/ محمد حسين طنطاوي القائد العام للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة من السيد/ عمر سليمان نائب رئيس الجمهورية لإبلاغه بقرار الرئيس (انظر الملحق الوثائقي).^(١)

وتستوقفنا هنا ملاحظتان، أولاهما استخدام عبارة «تخلي» الرئيس السابق عن منصبه، فهي عبارة لم ترد في دستور ١٩٧١ الذي نص على إمكانية أن يقدم الرئيس «استقالته» بموجب كتاب يوجه إلى مجلس الشعب.^(٢) وأغلب الظن أنه رئي عدم استخدام عبارة «الاستقالة» لما يستوجبه ذلك من أن يبعث الرئيس بخطاب الاستقالة إلى مجلس الشعب الذي يفترض أن يتولى رئيسه منصب رئيس الجمهورية مؤقتاً، وهو الأمر الذي كان سيُقابل برفض شعبي عارم.

أما الملاحظة الثانية، وهي الأهم، فتمثل في قيام الرئيس بتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد، وهو إجراء لم يرد ذكره في دستور ١٩٧١، ويعد متجاوزاً لجميع الأطر والوسائل الدستورية لانتقال السلطة. ويمكن تفسير هذا الإجراء بأنه جاء لتجنب التعقيدات الدستورية التي كان سيحدثها نقل السلطة وفق نصوص الدستور التي ناقشناها آنفاً. والأهم من هذا التقدير القانوني، فإن هذا التصرف يعكس واقع موازين القوى على المشهد السياسي المصري وحقبة أن المؤسسة العسكرية المصرية - بموقفها المشرف المنحاز لثورة الشعب المصري، والإجماع الشعبي الذي حظيت به خلال الثورة، وبما تكنه لها الأمة المصرية من إجلال وتقدير واحترام - كانت هي الأقدر على التصدي للتحديات الجسيمة التي واجهت الأمة المصرية في تلك الأيام العصيبة ولتحمل مسؤولية العبور بمصر إلى بر الأمان بعد الثورة التي قادها الشعب المصري وانحازت لها قواته المسلحة.

(١) نشر الخطاب المرسل إلى السيد المشير/ محمد حسين طنطاوي القائد العام للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة من السيد اللواء/ عمر سليمان نائب رئيس الجمهورية بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٢ فبراير ٢٠١١، ورقم إيداعه بدار الكتب هو: ٢٠١١/٦٥.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٨٣.

استيقت مصر على واقع جديد يوم ١٢ فبراير ٢٠١١.. فقد رحل الرئيس، وكُلف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد، وهو الكيان - أي المجلس الأعلى - الذي لم يرد ذكره في دستور ١٩٧١. فلم يكن أحد يعرف ما هي صلاحيات هذا الجهاز الذي بات يحكم مصر، وما الخطوات السياسية المزمع اتخاذها في الأيام والشهور التالية لنجاح ثورة ٢٥ يناير في إسقاط نظام الحكم. وكانت أولى الخطوات الدستورية التي اتخذها المجلس الأعلى للقوات المسلحة هي إصدار إعلان دستوري يوم ١٣ فبراير ٢٠١١ لوضع الملامح العامة لخارطة الطريق السياسي التي ستمضي عليها مصر خلال الشهور القليلة التالية للثورة (نظر الملحق الوثائقي).

وجاء هذا الإعلان الدستوري، والذي ذُيل بتوقيع المشير/ محمد حسين طنطاوي القائد العام للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة، مكوناً من تسع مواد، كان أولها إعلان تعطيل العمل بأحكام دستور ١٩٧١،^(١) وثانيها التأكيد على تولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة مسئولية إدارة شؤون البلاد لمدة مؤقتة تمتد إما لسته أشهر وإما إلى أن تجرى الانتخابات البرلمانية والرئاسية. كما تم بموجب الإعلان الدستوري حل مجلسي الشعب والشورى، ومنح المجلس الأعلى للقوات المسلحة سلطة إصدار مراسيم لديها قوة القانون خلال فترة توليه مسئولية إدارة شؤون البلاد، والتأكيد على التزام مصر بكافة المعاهدات الدولية التي هي طرف فيها. أما على صعيد الإصلاحات الدستورية، فقد نص الإعلان على تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد دستور ١٩٧١ والإعداد لاستفتاء الشعب المصري في هذه التعديلات.

وبالفعل، بدأ المجلس الأعلى للقوات المسلحة في تنفيذ ما ورد في هذا الإعلان الدستوري من إجراءات، فأعلن يوم ١٤ فبراير ٢٠١١ عن تشكيل لجنة من الفقهاء القانونيين برئاسة المستشار/ طارق البشري لإعداد تعديلات لمجموعة من مواد

(١) شكك البعض في مشروعية خطوة «تعطيل الدستور»، حيث تساءل بعض الفقهاء حول مدى أحقية المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وهو السلطة التي لم يرد ذكرها في الدستور أصلاً، في أن تقوم بتعطيله. كما قال آخرون إنه لا يجوز تعطيل دستور سقط بفعل الثورة التي أسقطت النظام برمته وأزاحت رئيس الجمهورية من منصبه.

دستور ١٩٧١ (انظر الملحق الوثائقي للاطلاع على قرار تشكيل اللجنة والتكليف الصادر لها)،^(١) وهي المواد ٧٦ و٧٧ و٨٨ و٩٣ و١٧٩ و١٨٩، بالإضافة لما ترى اللجنة أنه يتعين مراجعته من أحكام لتتواءم مع التعديلات التي ستجريها على المواد التي كُلفت بمراجعتها.^(٢) واستمر عمل اللجنة اثني عشر يوماً خلصت بعدها إلى اقتراح لتعديل تسع مواد من دستور ١٩٧١، يمكن إيجاز أهم ما ورد فيها فيما يلي: (انظر الملحق الوثائقي للاطلاع على نص التعديلات)

١. المادة ٧٥: عدلت الشروط الواجب توافرها فيمن يترشح لمنصب رئيس الجمهورية ليحظر ترشح من حمل هو أو أي من والديه جنسية غير مصرية أو من هو متزوج من غير مصرية.

٢. المادة ٧٦: عدلت إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية لتجعلها أكثر يسراً، فاشتراط حصول المرشح على توقيع ٣٠ ألف مواطن في ١٥ محافظة

(١) ضمت اللجنة التي رأسها السيد المستشار/ طارق البشري نائب رئيس مجلس الدولة الأسبق كلا من: الأستاذ الدكتور/ عاطف البنا أستاذ القانون العام بجامعة القاهرة، والأستاذ الدكتور/ محمد حسين عبد العال أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة، والأستاذ الدكتور/ محمد باهي أستاذ القانون بجامعة الإسكندرية، والسيد المستشار/ ماهر سامي، والسيد المستشار/ حسن البدرأوي، والسيد المستشار/ حاتم بجاتو، والأستاذ المحامي/ صبحي صالح عضو مجلس الشعب السابق عن جماعة الإخوان المسلمين. تجدر الإشارة إلى أن التكليف الصادر لهذه اللجنة جاء متطابقاً مع التكليف الذي كان الرئيس السابق حسني مبارك قد أصدره إلى لجنة أخرى لمراجعة الدستور، حيث كان الرئيس السابق قد شكل بموجب القرار الجمهوري رقم ٥٤ لسنة ٢٠١١ لجنة لتعديل الدستور برئاسة المستشار/ سري صيام رئيس محكمة النقض، وعضوية كل من: المستشار/ أحمد محمود مكي نائب رئيس محكمة النقض، والمستشار/ محمد عبد العزيز نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا، والمستشار/ ماهر سامي يوسف نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا، والمستشار/ محمد أحمد عطية نائب رئيس مجلس الدولة، والمستشار/ كمال زكي عبد الرحمن نائب رئيس مجلس الدولة، والأستاذ الدكتور/ أحمد كمال أبو المجد أستاذ القانون الدستوري، والأستاذ الدكتور، يحيى الجمل أستاذ القانون الدستوري، والأستاذ الدكتور/ إبراهيم درويش أستاذ القانون الدستوري، والأستاذ الدكتور/ محمد عبد العال أستاذ القانون الدستوري. انظر: صابر مشهور ومحمد بصل: ١١ شخصية قضائية وقانونية في لجنة التعديلات الدستورية، جريدة الشروق ٩ فبراير ٢٠١١؛ طارق أمين: لجنة التعديلات الدستورية تتفق مبدئياً على تعديل ٦ مواد، جريدة المصري اليوم ١٠ فبراير ٢٠١١.

(٢) انظر: عبد المنعم محمود: الأعلى للقوات المسلحة يشكل لجنة لتعديل الدستور برئاسة البشري وعضوية محامي إخواني، جريدة الدستور الأصلي ١٥ فبراير ٢٠١١.

كحد أدنى لقبول الترشيح، أو توقيع ٣٠ من أعضاء مجلسي الشعب والشورى، أو أن يكون مرشحاً من قبل حزب سياسي له مقعد واحد على الأقل في أي من مجلسي الشعب والشورى.

٣. المادة ٧٧: خفضت مدة الرئاسة من ٦ سنوات إلى ٤ سنوات.

٤. المادة ٨٨: أقرت الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات.

٥. المادة ٩٣: جعلت المحكمة الدستورية العليا هي الجهة المختصة بالفصل في الطعون المقدمة في نتائج انتخابات مجلسي الشعب والشورى.^(١)

٦. المادة ١٣٩: ألزمت رئيس الجمهورية بتعيين نائب لرئيس الجمهورية بعدما كان هذا الإجراء جوازياً.

٧. المادة ١٧٩: تقرر إلغاء هذه المادة والتي كانت تختص بإجراءات مكافحة الإرهاب.

٨. المادة ١٤٨: تعديل إجراءات وآليات إعلان ومد حالة الطوارئ.

٩. المادة ١٨٩ والمادة ١٨٩ مكرر: وضع آليات لإلزام أول مجلس شعب يُنتخب بعد إقرار هذه التعديلات بانتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد.

أثارت هذه التعديلات الدستورية جدلاً واسعاً وأحدثت استقطاباً شديداً في المجتمع المصري بين مؤيد لها ومناد بالتصويت لصالحها ورافض إياها وداعٍ للتصويت ضدها. وتعددت الآراء والدفع التي ساقها جانباً هذا النقاش المجتمعي المحتدم الذي شهدته مصر على مدار الأسابيع التي فصلت بين الإعلان عن هذه التعديلات والاستفتاء الذي أجري عليها يوم ١٩ مارس ٢٠١١. فقال البعض إنه من الناحية النظرية لا يمكن أن تجرى تعديلات على دستور أسقطته الثورة ونزعت

(١) تجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة قام بتعديل هذا النص لاحقاً ليمنح محكمة النقض، وليس المحكمة الدستورية العليا، حق النظر في الطعون الانتخابية.

عنه الشرعية، فضلاً عن أن انتقال السلطة من الرئيس السابق إلى المجلس الأعلى للقوات المسلحة يوم ١١ فبراير ٢٠١١ هو إجراء غير دستوري يؤكد سقوط دستور ١٩٧١ وعدم قابليته للإصلاح أو التعديل.. ورأى آخرون أن سقوط النظام الحاكم في مصر يعني بشكل تلقائي سقوط الدستور بالكامل وعدم إمكانية تعديله أو ترميمه، وأن البلاد تحكمها طوال الفترة الانتقالية «الشرعية الثورية» إلى حين صدور دستور جديد يعيد مصر إلى الشرعية الدستورية.. ودفع آخرون بأن التعديلات المقترحة من قبل اللجنة لا تعدو كونها عملية «ترقيع» لدستور شابه كثير من العوار، وأن منطق الثورة يقتضي تجاوز دستور ١٩٧١ برمته والانتقال فوراً إلى إعداد دستور جديد للبلاد من خلال انتخاب أو تعيين جمعية تأسيسية تتصدى لهذه المهمة.. فيما انتقد بعض المعلقين مضمون التعديلات لما رأوه من أنها عيوب اعترت بعض موادها.^(١)

وقد اقترنت المواقف المعلنة إزاء هذه الحزمة من التعديلات الدستورية بتباين ملحوظ في تصورات القوى السياسية المختلفة لكيفية إدارة الفترة الانتقالية والإجراءات التي يتعين اتخاذها للتحويل نحو الحياة الديمقراطية.. فقد أعرب كثير من السياسيين عن تحفظات على خريطة الطريق السياسية التي وضعها المجلس الأعلى للقوات المسلحة والقاضية بإجراء انتخابات تشريعية يتم بعدها وضع دستور جديد، ودعوا لإعادة النظر في هذه الخطة وطرحوا عدة بدائل لها، كتعيين مجلس رئاسي مدني يحكم مصر لفترة انتقالية يتم خلالها وضع دستور جديد، أو الإسراع بالانتخابات الرئاسية ثم وضع دستور جديد يتبعه إجراء الانتخابات التشريعية، فيما رأت قوى سياسية أخرى أن الوسيلة الأنجع للانتقال السريع إلى الحكم الديمقراطي

(١) انظر: الشروق تفتح ملف الجدل حول التعديلات الدستورية الجديدة، جريدة الشروق ١٦ مارس ٢٠١١؛ محمد عبد الرازق: جدل حول التعديلات الدستورية في المؤتمر الأول لمستشاري هيئة النيابة الإدارية، جريدة اليوم السابع ١٠ مارس ٢٠١١؛ إبراهيم جاد: اشتعال الجدل حول التعديلات وتبادل الاتهامات بين اليمين واليسار، جريدة روزاليوسف ١٦ مارس ٢٠١١؛ محمد علي: جدل حول التعديلات الدستورية في ندوة بالمحاميين، جريدة الأهرام ١٧ مارس ٢٠١١؛ هيثم الشراوي: تصاعد الجدل حول التعديلات الدستورية، جريدة المصري اليوم ١ مارس ٢٠١١؛ رندا ممدوح: جدل حقوقي حول التعديلات الدستورية التي أعلنت عنها لجنة البشري للمرحلة الانتقالية، جريدة الدستور ٢٨ فبراير ٢٠١١؛ عبدة الدندراوي وكريم أبو يوسف: الدستور (والوطن) للجميع، جريدة المصري اليوم ١١ مارس ٢٠١١.

تكمن في الموافقة على التعديلات الدستورية بما تشمله من إجراءات وخطوات طرحها المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

والملاحظ في هذا النقاش الذي دار في مصر أن جميع أطراف المعادلة السياسية أجمعت على مبدأ إسقاط دستور ١٩٧١ وعلى المطالبة بإعداد دستور جديد يحكم مصر بعد ثورة ٢٠١١، إلا أنها اختلفت في كيفية الوصول إلى هذا الهدف وآليات تحقيقه.^(١)

توافد المصريون على صناديق الاقتراع يوم السبت الموافق ١٩ مارس ٢٠١١ للإدلاء بأصواتهم في استفتاء على التعديلات الدستورية،^(٢) حيث شارك في الاستفتاء الذي أجمعت القوى السياسية والمراقبون كافة على نزاهته أكثر من ١٨ مليون مواطن،^(٣) أي بنسبة ٤١٪ ممن يحق لهم التصويت في مصر. وجاءت النتيجة بموافقة ٧٧٪ ممن شاركوا على التعديلات في مقابل ٢٣٪ رفضوها. وكان المتوقع أن يتم في أعقاب الاستفتاء على هذه التعديلات الدستورية إعادة تفعيل دستور ١٩٧١ المعطل منذ يوم ١٣ فبراير ٢٠١١، إلا أن العكس هو الذي حدث. ففور الإعلان عن نتيجة الاستفتاء أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة بياناً يفيد بأنه تقرر إعداد إعلان دستوري جديد «لتنظيم السلطات في المرحلة الانتقالية القادمة يتضمن أحكام المواد

(١) انظر على سبيل المثال: عمرو حمزاوي: التعديلات الدستورية، جريدة الشروق ٢٨ فبراير ٢٠١١؛ عمرو حمزاوي: التعديلات الدستورية مجدداً، جريدة الشروق ١٤ مارس ٢٠١١؛ عمرو حمزاوي: الاستفتاء على التعديلات الدستورية، جريدة الشروق ٩ مارس ٢٠١١؛ عمرو حمزاوي: التعديلات... تحفظات إضافية، جريدة الشروق ١٥ مارس ٢٠١١. لوجهة النظر المقابلة، انظر: طارق البشري: الخائفون من الديمقراطية، جريدة الشروق ١٧ مارس ٢٠١١؛ معتز بالله عبد الفتاح: نعدل الدستور كي نغيره، جريدة الشروق ١٤ مارس ٢٠١١؛ معتز بالله عبد الفتاح: نعم للتعديلات الدستورية المعدلة، جريدة الشروق ١١ مارس ٢٠١١؛ معتز بالله عبد الفتاح: تخوفات من التعديلات، جريدة الشروق ١٦ مارس ٢٠١١.

(٢) قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم ١٧ لسنة ٢٠١١ بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على تعديل دستور جمهورية مصر العربية، الجريدة الرسمية العدد ٩ (تابع) في ٣ مارس ٢٠١١.

(٣) رغم إجماع المراقبين على نزاهة وحسن إدارة الاستفتاء، فإن بعض المحللين والسياسيين انتقدوا ظاهرة استخدام بعض القوى التي تتبنى مرجعيات إسلامية للشعارات الدينية للترويج لوجهة نظرها حيال الاستفتاء، والتي كانت في مجملها مؤيدة للتعديلات.

التي وافق عليها الشعب للعمل بمقتضاها وذلك لحين انتخاب السلطة التشريعية وانتخاب رئيس الجمهورية»^(١). وبالفعل، صدر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ إعلان دستوري مكون من ٦٣ مادة موقع من قبل القائد العام للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وهو الإعلان الذي يضع الأسس العامة لنظام الحكم ويوضح صلاحيات السلطات العامة ويقرر المهام الموكلة للمجلس الأعلى خلال الفترة الانتقالية (انظر الملحق الوثائقي للإطلاع على الإعلان الدستوري).

ومن التفسيرات التي طرحت لأسباب إصدار هذا الإعلان الدستوري هو أن النتيجة المنطقية التي كان يتعين أن يفرزها كل من الإعلان الدستوري الصادر يوم ١٣ فبراير ٢٠١١ (الذي أعلن تعطيل - وليس إسقاط - دستور ١٩٧١)، والاستفتاء على تعديلات بعض مواد الدستور، هي إعادة إحياء دستور ١٩٧١ والعودة للعمل بمقتضى أحكامه. وكان ذلك سيعني نقل السلطة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بموجب المادة ٨٤ التي تنص على أنه إذا خلا منصب رئيس الجمهورية تنتقل السلطة إلى رئيس مجلس الشعب أو إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا إذا كان المجلس منحلاً، وذلك بشكل مؤقت لحين إجراء انتخابات رئاسية في غضون ٦٠ يوماً. وبالتالي، يرجح البعض أن يكون المجلس الأعلى للقوات المسلحة قد لجأ إلى إصدار الإعلان الدستوري الثاني المؤرخ في ٣٠ مارس ٢٠١١ لتعويض شرعية توليه مقاليد إدارة البلاد، ولتحديد مهامه وسلطاته التي أوردها الإعلان الدستوري بالتفصيل، وهو ما سيسهم كله في إضفاء الشرعية بشكل كامل على خارطة الطريق السياسية للفترة الانتقالية التي تبناها المجلس الأعلى والقاضية بإجراء الانتخابات التشريعية أولاً ثم قيام مجلسي الشعب والشورى بانتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد.

وجه بعض المراقبين انتقادات لهذا الإعلان الدستوري وما احتواه من أحكام وما نص عليه من خطوات سياسية يتعين اتخاذها خلال المرحلة الانتقالية. فتساءل

(١) بيان من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ ٢٣ مارس ٢٠١١، الجريدة الرسمية العدد ١١ مكرر (أ).

البعض عن مدى مشروعية قيام المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتعديل بعض النصوص التي وافق عليها الشعب في استفتاء ١٩ مارس ٢٠١١، حيث وردت، مثلاً، المادة ٦٠ من الإعلان الدستوري مختلفة بعض الشيء عن المادتين ١٨٩ و١٨٩ مكرر من دستور ١٩٧١ التي وافق الشعب المصري على تعديلها، فتم دمج المادتين المعدلتين في نص واحد، وأصبح اجتماع مجلسي الشعب والشورى المخصص لانتخاب جمعية تأسيسية لإعداد الدستور الجديد للبلاد بدعوة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة.^(١) كما تحفظ مراقبون وسياسيون آخرون على ما نص عليه الإعلان الدستوري بشأن انتخاب مجلسي الشعب والشورى أولاً ثم انتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور الجديد، وذلك بحجة أنه لا يجوز لإحدى السلطات العامة - التي يفترض أن شرعيتها وصلاحتها تنبع أصلاً من الدستور - أن تهيمن على عملية إعداد الدستور. فالدستور، وفق هذا الرأي، هو الأساس الذي تبنى عليه مؤسسات الدولة، بما يعني أنه لا يستقيم أن تنتخب إحدى هذه المؤسسات قبل وجود دستور للبلاد. وقال آخرون إن انتخاب السلطة التشريعية أولاً ثم وضع

(١) كان نص التعديل الذي وافق عليه الشعب المصري في استفتاء يوم ١٩ مارس ٢٠١١ ما يلي:

المادة ١٨٩: «لكل من رئيس الجمهورية وبعد موافقة مجلس الوزراء، ولنصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى، طلب إصدار دستور جديد. وتتولى جمعية تأسيسية من مائة عضو، ينتخبهم أغلبية أعضاء المجلسين غير المعينين في اجتماع مشترك، إعداد الدستور في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويعرض رئيس الجمهورية المشروع، خلال خمسة عشر يوماً من إعداده، على الشعب لاستفتاءه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء.»

المادة ١٨٩ مكرر: «يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى تالين لإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور لاختيار الجمعية التأسيسية المنوط بها إعداد مشروع الدستور الجديد خلال ستة أشهر من انتخابهم، وذلك كله وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة ١٨٩.»

أما المادة ٦٠ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، والتي يفترض أنها تحاكي المادتين المعدلتين من دستور ١٩٧١، فتقول:

«يجتمع الأعضاء غير المعينين 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 عشر يوماً من إعداده، على الشعب لاستفتاءه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء.»

دستور جديد سيحتم إجراء انتخابات تشريعية جديدة فور إقرار الدستور الجديد، وذلك لأن الدستور سيؤسس نظامًا سياسيًا جديدًا وقد يغير في صلاحيات وسلطات وتشكيل مؤسسات الدولة، بما يتطلب حل مجلسي الشعب والشورى وإجراء انتخابات جديدة على أساس الدستور الجديد. كما خشى بعض السياسيين من أن تفرز الانتخابات التشريعية برلمانًا لا يعبر عن التيارات السياسية المختلفة في الشارع المصري، وإنما يعكس القدرات التنظيمية المتفاوتة للقوى الفاعلة على المسرح السياسي، وهو ما يهدد - وفق هؤلاء - باستئثار تيار معين بعملية إعداد الدستور.

في مواجهة هذه الآراء، أيدت طائفة من القوى السياسية وفريق من الخبراء إجراء الانتخابات التشريعية قبل وضع الدستور، وذلك على أساس أن قيام مجلسي الشعب والشورى المنتخبين من قبل الشعب المصري باختيار الجمعية التأسيسية سيعني أن الدستور الجديد سيأتي نتاجًا لعملية ديمقراطية حقيقية تعبر عن آراء وتوجهات الشعب المصري، وأن طريقة أخرى لتعيين الجمعية التأسيسية ستفتقد للشفافية وللديمقراطية. هذا، بالإضافة إلى تمسك أصحاب هذا الرأي بأن إعداد الدستور الجديد قبل الانتخابات التشريعية سيعد التفافًا على إرادة الشعب الذي قال كلمته في استفتاء يوم ١٩ مارس ٢٠١١، ووافق على خارطة الطريق القاضية بانتخاب السلطة التشريعية أولاً ثم إعداد الدستور الجديد. كما قال آخرون إن التعديلات التي أدخلها الإعلان الدستوري على النصوص التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء لم تكن جوهرية، وإنما اقتصرت على مراجعات في الصياغة لتجعل هذه النصوص متوائمة ومتناسقة مع الإعلان وما أورده من أحكام.

ولن نتعرض هنا لما جاء به الإعلان الدستوري المطول الصادر من مواد ونصوص لأننا سنتناول الأحكام الواردة به كلاً على حدة بالشرح والنقد في معرض تعليقنا على مدار هذا الفصل على دستور ١٩٧١ ونظام الحكم الذي أقامه، علمًا بأنه صدر في ١٧ يونيو ٢٠١٢ أثناء إعداد هذا المؤلف للطباعة والنشر إعلان دستوري مكمل عدل بعض نصوص أحكام الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ (انظر المحق الوثائقي). ولكن يظل التساؤل الذي يتعين الإجابة عنه هو: هل سقط دستور ١٩٧١

بفعل الثورة التي قامت يوم ٢٥ يناير ٢٠١١؟ وما الوضعية الدستورية القائمة في مصر في الفترة الممتدة منذ ١١ فبراير ٢٠١١، وهو تاريخ تخلي الرئيس السابق حسني مبارك عن منصبه، إلى أن يصدر الدستور الجديد للبلاد؟

احتل هذا التساؤل موقع الصدارة في النقاش العام الذي ساد في مصر خلال الأسابيع التي تلت ثورة ٢٥ يناير وبالذات في الفترة السابقة للاستفتاء على التعديلات الدستورية والذي أجري يوم ١٩ مارس ٢٠١١، حيث انقسم الشارع المصري، كما أوضحنا سابقاً، بين مؤيد لهذه التعديلات ومعارض لها. ومن بين الدفوع التي استند إليها معارضو التعديلات الدستورية أنه لا يجوز تعديل دستور سقط بفعل الثورة، وأنه لا مفر من المضي في إعداد دستور جديد للبلاد.^(١) وفي المقابل، قال آخرون إن دستور ١٩٧١ لم يسقط، وأنه مازال الدستور الساري في مصر، وأنه يجوز إدخال تعديلات عليه، وذلك لأن الثورات لا تؤدي بالضرورة إلى إسقاط الدساتير.^(٢)

ومن جانبنا، فعلى الرغم من أننا نرى وجهة هذين الرأيين، فإننا نميل للقول إنهما كليهما لا يعبران بشكل دقيق وكامل عن الوضع الدستوري السائد في مصر في الفترة الممتدة من ١١ فبراير ٢٠١١ إلى تاريخ صدور الدستور الجديد للبلاد، وهو الوضع الذي نرى أنه يتسم بقدر كبير من الضبابية والالتباس وعدم الوضوح. وبالتحديد، نرى أن هناك أسباباً ودفوعاً منطقية وقوية تؤيد القول بأن دستور ١٩٧١ سقط بسقوط النظام الحاكم في مصر، في مقدمتها أن ما شهدته مصر منذ اندلاع المظاهرات والاحتجاجات يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ إلى أن تخلى الرئيس السابق حسني مبارك عن الحكم كان ثورة شعبية نجحت في إسقاط نظام الحكم برمته بمختلف أركانه وعناصره، بما في ذلك الدستور القائم في البلاد، والذي يمثل العقد المبرم بين الشعب وحاكمه، إذ بسقوط الحاكم سقط العقد وانتفى أثره. ويعضد من هذا الدافع أن دستور ١٩٧١ أكد في مادته الثالثة على المبدأ الراسخ والثابت بأن «السيادة للشعب

(١) دارين فرغلي ومها البهنساوي: في مؤتمر «مصر بكره... دستور بلدنا»: المشاركون يصرون بياناً برفض التعديلات الدستورية... ويشكلون لجنة لتسليمه إلى القوات المسلحة، جريدة المصري اليوم ٩ مارس ٢٠١١.

(٢) إيمان إبراهيم وصلاح شرابي: وكيل نادي القضاة: الثورات لا تسقط الدساتير، جريدة الوفد ١٧ مارس ٢٠١١.

وحده، وهو مصدر السلطات»، أي أن الشعب يحق له، بوصفه المتمتع بالسيادة والمهيمن عليها، أن يسقط النظام والدستور، وأن يلغي العقد الذي مارس الحاكم بموجبه سلطاته وصلاحياته.

وبالإضافة إلى تلك الدفوع، فإنه ما من شك في أن طريقة انتقال السلطة من الرئيس السابق حسني مبارك إلى المجلس الأعلى للقوات المسلحة تعد إجراء يتجاوز الدستور ويخالف نصوصه وأحكامه التي نظمت آليات انتقال سلطات رئيس الجمهورية وتصدت للسياسيات الممكنة كافة لخلو هذا المنصب، الأمر الذي يعني ضمناً أن الدستور سقط وانتهت صلاحيته يوم ١١ فبراير ٢٠١١ نتيجة لانتقال السلطة بشكل تنتفي معه الشرعية الدستورية، وإن كان يتمتع بقدر كبير من «الشرعية الثورية» نظراً للتأييد الشعبي الجارف لهذه الخطوة ومباركته لتولي القوات المسلحة مسئولية إدارة البلاد خلال الفترة الانتقالية.

وفي مواجهة هذه الدفوع التي تدعم الرأي القائل بأن دستور ١٩٧١ سقط بسقوط النظام، لا يمكننا إنكار أو تجاهل الشواهد والوقائع التي تجعلنا نتمهل في الجزم والقطع بشكل حاسم بأن دستور ١٩٧١ لم يعد له أثر على المشهد المصري. فقد جاءت نصوص الإعلان الدستوريين اللذين أصدرهما المجلس الأعلى للقوات المسلحة منذ توليه مسئولية إدارة البلاد لتومئ إلى أن دستور ١٩٧١ لم يسقط. فالمادة الأولى من الإعلان الدستوري الصادر في ١٣ فبراير ٢٠١١ نصت صراحة على «تعطيل العمل بأحكام الدستور»، أي أن الدستور مازال قائماً.. ثم جاء الإعلان الدستوري الثاني الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ الذي لم يُشر فيه إلى إسقاط دستور ١٩٧١، بل جاء مؤسساً على الإعلان الدستوري الأول من خلال الإشارة إلى ذلك الإعلان المؤرخ في ١٣ فبراير ٢٠١١ في الديباجة. وثالثاً، فإن إجراءات تعديلات لمجموعة من مواد دستور ١٩٧١، واستفتاء الشعب بشأنها، وإقرارها بأغلبية ٧٧٪ من الناخبين، يعد دليلاً وشاهداً لا يمكن تجاهله أو تناسيه على أن الدستور لم ينح جانباً ولم يوار الشرى بعد سقوط النظام. وأخيراً، فإن من يطالع المواد الثلاث والستين للإعلان

الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ سيكتشف أن معظم أحكامه نقلت مباشرة من دستور ١٩٧١، وأن بقية فقراته أخذت من الدستور بعد أن أدخلت تعديلات طفيفة عليها، وأضيف إليها المواد التي استفتي الشعب بشأنها يوم ١٩ مارس ٢٠١١ (وإن كانت بعض أحكامها قد عدلت). أي أن الإعلان الدستوري لم يكتف بوضع المبادئ الدستورية العامة لحماية الحقوق والحريات الأساسية ولتنظيم الحياة السياسية في البلاد خلال المرحلة الانتقالية والتي عادة ما تقتصر عليها الإعلانات الدستورية الصادرة في مثل هذه الظروف، وإنما امتدت مواد الإعلان الدستوري إلى تفاصيل مهام ومسئوليات المؤسسات الرئيسية في الدولة وهي رئاسة الجمهورية، والحكومة، والسلطان التشريعية والقضائية، كما حددت شروط الترشح لرئاسة الجمهورية ولعضوية البرلمان، وهي كلها أمور أتى أغلبها مطابقاً لأحكام دستور ١٩٧١.

ومن هنا، فإننا نعود لما قلناه آنفاً بأن الوضع الدستوري القائم في مصر في الفترة بين تخلي الرئيس السابق مبارك عن منصبه وإلى صدور دستور جديد اتسمت بالالتباس وعدم الوضوح الشديدين. فمن ناحية، يستوجب قيام الثورة ونجاحها في إسقاط النظام أن يسقط الدستور، ومن ناحية أخرى صدرت إعلانات دستورية وإعلانات مكملة لتلك الإعلانات وأجري استفتاء شعبي على تعديلات دستورية تؤشر في مجملها إلى أن دستور ١٩٧١ مازال له أثر وبصمة على الإطار الدستوري المنظم للحياة في مصر. ومما سبق، فإننا نخلص إلى أن الحالة الدستورية في مصر خلال الفترة الممتدة من ١١ فبراير ٢٠١١ إلى صدور الدستور الجديد، يمكن تشخيصها بأن دستور ١٩٧١ قد مات إكلينيكيًا ولكنه لم يتوف ولم يوار الثرى بعد، وأنه يمثل جزءاً من «نظام دستوري» يتكون من دستور ١٩٧١ والإعلان الدستوريين الصادرين في ١٣ فبراير ٢٠١١ و٣٠ مارس ٢٠١١.

(ج) المبحث الثاني: دستور ١٩٧١: ظروف النشأة وطريقة الإعداد

يستلزم بناء المستقبل وتخيل ملامحه واستشراف آفاقه أن نلم بالواقع وحقائقه.. فلا يمكن أن نصوغ المستقبل الدستوري لمصر من دون أن نطل على حاضرها

ونتعرف عليه بكل أبعاده وعناصره. لذلك، سنتناول على مدار بقية هذا الفصل دستور ١٩٧١ وسنشرح نظام الحكم الذي أقامه وطبيعة العلاقة التي أسسها بين السلطات العامة، كما سنبين ما نرى أنها أهم العيوب وأخطر المثالب التي اعترت بنيان هذا الدستور الذي حكمت مصر بموجبه لأربعين عامًا وقامت في ظلّه ثورة ٢٥ يناير، وستتناول أيضًا أهم التعديلات والتغيرات التي أدخلت على هذا النظام الدستوري بموجب الإعلانات الدستورية التي صدرت منذ سقوط النظام الحاكم في مصر يوم ١١ فبراير ٢٠١١. هذا، وسنطرح خلال تناولنا لأحكام الدستور ومواده مقترحات لكيفية معالجة أوجه العوار التي عانى منها الدستور، بالإضافة إلى بحث مجموعة من التعديلات التشريعية التي نرى أهمية النظر في إجراءاتها حتى توضع مصر على أول الطريق للتحويل إلى الحياة الديمقراطية السليمة.

١- الفرع الأول: ظروف وضع دستور ١٩٧١

رحل الرئيس جمال عبد الناصر عن دُنْيَانَا في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٠ والبلاد من دون دستور متكامل يحكمها، وإنما كانت الدولة المصرية تعمل في ظل الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ الذي نصت ديباجته على أنه يُعَدُّ وثيقة مؤقتة إلى حين انتهاء مجلس الأمة من وضع دستور دائم لمصر. وقد حالت ظروف العدوان الإسرائيلي على مصر وعلى الدول العربية المجاورة لها في يونيو ١٩٦٧ دون قيام مجلس الأمة بإعداد دستور جديد للبلاد، الأمر الذي دفع الرئيس الراحل عبد الناصر إلى إصدار بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ والقاضي بتأجيل وضع دستور جديد للبلاد إلى حين إزالة آثار العدوان. ومع وصول الرئيس الراحل أنور السادات إلى سدة الحكم تغيرت المعادلة السياسية وتبدلت موازين القوى على المسرح السياسي بشكل جعل إصدار دستور جديد لمصر من أولويات النظام الحاكم.

وتتلخص أهم هذه العوامل في ظروف وملابسات ما عرف بأزمة «مراكز القوى»، والتي كان طرفها الرئيس السادات من ناحية ومجموعة من قيادات المؤسسات الحكومية والسياسية النافذة آنذاك من ناحية أخرى. وبالتحديد سعت مجموعة من

الشخصيات التي كانت مقربة من الرئيس الراحل عبد الناصر إلى تقليص صلاحيات الرئيس السادات وتحويله إلى رئيس شرفي ورمزي في حين يتحكمون هم فعلياً في القرار السياسي وسيطرون على مقاليد الحكم في البلاد. وكان من أبرز الشخصيات التي تأمرت على الرئيس الراحل أنور السادات نائب رئيس الجمهورية الأسبق وعضو اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي السيد / علي صبري، والسيد / سامي شرف الذي شغل لفترات طويلة منصب وزير شؤون رئاسة الجمهورية، ووزير الحربية الفريق / محمد فوزي، ووزير الداخلية / شعراوي جمعة. ويتضح من تلك المناصب أن هذه الشخصيات كانت تتحكم في المؤسسات الأقوى والأهم في الدولة المصرية وأنها كانت تتمتع بنفوذ هائل في جميع أركان النظام. لذا، قام الرئيس السادات بإزاحتهم جميعاً عن الحكم في مايو ١٩٧١ وقدمهم للمحاكمة فيما عرف آنذاك بثورة التصحيح، وذلك إشارة إلى تصحيح مسار ثورة ١٩٥٢.

ولم تقتصر «ثورة التصحيح» على إبعاد رموز الحقبة الناصرية عن الحكم، وإنما اقترنت بمجموعة من الإجراءات والتحركات السياسية الأخرى، كرفع شعار دولة المؤسسات وسيادة القانون، والابتعاد عن حكم الفرد وال«شلية»، وترسيخ حكم المؤسسات، فضلاً عن إطلاق الحريات العامة ومنع وضع أشخاص تحت المراقبة والتنصت على مراسلاتهم واتصالاتهم الشخصية من دون إذن قضائي. وبطبيعة الحال، كان من المنطقي أن تشتمل هذه الخطوات الإصلاحية على الدعوة لإعداد دستور جديد ليحل محل الوثائق المؤقتة التي كانت قائمة آنذاك.

كان الإعلان عن إعداد دستور جديد لمصر وغيرها من الإجراءات السياسية التي اتخذت في مطلع السبعينيات جزءاً من خطة شاملة للرئيس السادات تهدف لإعادة إنتاج النظام الحاكم في مصر منذ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وترميم شرعيته التي اهتزت في السنوات الأخيرة لحكم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر. فقد تعرضت مصر خلال تلك الفترة لعدة أزمات وانتكاسات أصابت شرعية النظام الحاكم بشرخ جائر وألقت بظلال من الشك على كفاءته.

وكانت أولى هذه الأزمات انهيار الجمهورية العربية المتحدة وما أحدثه ذلك من صدمة قوية للمشروع القومي العربي الذي قاده مصر وتبناه ورعاه الرئيس الراحل جمال عبد الناصر، ولم تقتصر آثار انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة على الانتكاسة التي تعرض لها المشروع الوحدوي العربي، وإنما كشف الانفصال والطريقة التي تم بها والمظالم التي عبر عنها السوريون والتي أدت إلى انقلاب جيشهم على دولة الوحدة عن مدى الفساد الذي تغلغل في بنية الدولة، وقدر الاعوجاج الذي اتسمت به طريقة إدارة شؤون الحكم الذي اعتمد بالأساس على أهل الثقة ممن يدينون بالولاء المطلق لمن هم في السلطة بدلاً من اللجوء لأهل الخبرة القادرين على إدارة شؤون المجتمع بكفاءة واقتدار.

وإذا كان انهيار الجمهورية العربية المتحدة قد أحدث صدمة في المشروع الإقليمي العربي لنظام ٢٣ يوليو ١٩٥٢، فإن حرب يونيو ١٩٦٧ والهزيمة القاسية التي تلقتها مصر خلالها كانت بمثابة ضربة قاصمة للنظام الحاكم ومشروعه الوطني. فقد أظهرت الحرب فشل القيادة السياسية المصرية في الذود عن الوطن وكرامته، وإخفاقها في إدارة المجتمع، وذلك لأن الحروب ليست مجرد مواجهة بين جيشين تحسمها موازين العدد والعتاد، وإنما هي صدام شامل بين شعبيين وأمتين بكل ما يتوافر لديهما من قدرات وإمكانات وعناصر القوة بما فيها العسكرية والسياسية والاقتصادية والثقافية. وبالتالي، فقد جسدت نتائج حرب ١٩٦٧ إخفاق النظام الحاكم في تأسيس دولة مصرية عصرية وحديثة تتوافر لديها مكونات ودعائم القوة بمفهومها الشامل والواسع والتي تمكنها من الدفاع عن أرض الوطن وصد أعدائه المتربصين به وتحقيق آمال الشعب المصري وطموحاته.

وقد عبر المصريون عن غضبهم الشديد إزاء ما آلت إليه أوضاع بلدهم في السنوات التالية لنكسة ١٩٦٧، وخصوصاً في المظاهرات الضخمة التي خرجت في فبراير وأكتوبر ١٩٦٨، وهو الغضب الذي تفاعل معه النظام وسعى للتجاوب معه من خلال بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ الذي صدر بوصفه محاولة لمراجعة أسس الحكم

وشكله ولمنح هامش أكبر من حرية التعبير والنقد للأوضاع القائمة آنذاك. ولكن يظل أن ما حافظ على نظام يوليو ١٩٥٢ وحماه من قيام ثورة شعبية عارمة هو الشخصية الكاريزمية والزعامة الطاغية والشعبية الجارفة للرئيس الراحل جمال عبد الناصر، والتي وفرت قدرًا من الطمأنينة للمصريين وحافظت على قدر من الأمل في إمكانية أن تنهض الأمة من كبوتها وتتجاوز ما تعرضت له من انتكاسات.

وبالتالي، لم يكن أمام الرئيس السادات ونظامه بعدما غيَّب الموت الزعامة الكاريزمية للرئيس جمال عبد الناصر مفر من إعادة إنتاج نفسه والبحث عن وسائل جديدة لترميم شرعيته التي شرخت واهتزت في السنوات الأخيرة من ستينيات القرن العشرين. ومن هنا كان القيام بمجموعة من الإجراءات كرفع شعار دولة المؤسسات، والسعي لإصدار دستور جديد ينظم عمل هذه المؤسسات، وإعلاء مبدأ سيادة القانون، والإعلان عن وقف الممارسات القمعية لبعض الأجهزة الأمنية، والتوجه تدريجياً - خصوصاً في السنوات التي تلت حرب أكتوبر ١٩٧٣ المجيدة - نحو إبراز دور الدين بكونه أحد أسس شرعية النظام، فضلاً عن فتح الباب في منتصف وأواخر السبعينيات للعمل الحزبي والابتعاد عن منهج التنظيم السياسي الواحد الذي ساد خلال العهد الناصري.

كانت هذه هي الظروف السياسية التي أحاطت بالدعوة لإصدار دستور ١٩٧١. أما نص الدستور نفسه وشكل نظام الحكم الذي أقامه، فهذا ما نستعرضه فيما يلي بقدر من التفصيل، وذلك لأهمية التعرف على خصائص الدستور الذي قامت في ظله ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وطالبت بإسقاطه. وسنسعى في معرض حديثنا عن هذا الدستور لإبراز أوجه العوار التي اعترت بنيانه ونصوصه، وذلك حتى يتفادها المشرع الدستوري المصري الذي سيسهر على إعداد الدستور الجديد للبلاد. كما سنعرض على نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١ والعلاقة التي أسس لها بين سلطات الدولة وأجهزتها وما عانت منه من تشوهات ساهمت في الحثول دون قيام حياة ديمقراطية في مصر على مدار العقود الأربعة الأخيرة. وستتطرق أيضاً في إطار

عرض مضمون الدستور وأبوابه ومواده المختلفة إلى التعديلات التي أدخلت على هذا الدستور على مدار العقود الأربعة الأخيرة، بما في ذلك التعديلات التي صدرت في الأعوام ١٩٨٠، و٢٠٠٥، و٢٠٠٧.

٢- الفرع الثاني: أسلوب وضع دستور ١٩٧١

طلب الرئيس الراحل أنور السادات في ٢٠ مايو ١٩٧١ من مجلس الأمة أن يضع دستوراً جديداً للبلاد، وهو ما استجاب له المجلس وكوّن لجنة من ٨٠ عضواً من أعضائه لوضع الدستور، على أن يُسمح للجنة بأن تستعين بمن تراهم من أهل الخبرة والشخصيات العامة. وانقسمت هذه اللجنة العامة إلى أربعة لجان، هي: لجنة المقومات الأساسية للمجتمع والحريات والأخلاق، ولجنة نظام الحكم، ولجنة نظام الإدارة المحلية، ولجنة لتلقي مقترحات الجماهير. وبعد بدء عمل هذه اللجان الأربعة تم تكوين مجموعة كبيرة من اللجان الفرعية لمناقشة تفاصيل نصوص الدستور والمبادئ التي ستضمونها. وشارك في هذه اللجان الفرعية كثير من أساتذة الجامعات والمفكرين ورجال الدين المسيحي والإسلامي وسياسيين من مختلف التوجهات.

وانتهت هذه اللجان الفرعية من عملها ورفعت نتائج مشاوراتها للجنة العامة التي عكفت على ترجمة ما خلصت إليه اللجان الفرعية إلى مجموعة من المبادئ الدستورية العامة بلغ عددها ٨٠ مبدأً تمثل العمود الفقري للدستور المصري الجديد.^(١) وقد أحيلت هذه الوثيقة إلى مجلس الأمة الذي اطلع عليها وأقرها يوم ٢٢ يوليو ١٩٧١ ورفعها إلى المؤتمر العام للاتحاد الاشتراكي الذي قام بدوره بتفويض لجنته المركزية بدراسة تلك المبادئ الدستورية وتحويلها إلى نصوص دستورية مفصلة. وبالفعل قامت اللجنة المركزية بإعداد مشروع للدستور بمساعدة مجموعة من الفقهاء الدستوريين وتم عرضه على المؤتمر العام للاتحاد الاشتراكي الذي وافق على المشروع يوم ٨ سبتمبر ١٩٧١.^(٢) ومن ثم عُرض مشروع دستور ١٩٧١ على

(١) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤).

(٢) د. أحمد محمد أمين، الدساتير ومشاريع الدساتير في مصر: دراسة في الإصلاح الدستوري والسياسي (٢٠٠٦).

الشعب المصري يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١، وجاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة على الدستور بنسبة ٩٨٢, ٩٩٪^(١).

ويلاحظ هنا أن الفترة التي قضيت في دراسة دستور ١٩٧١ والتباحث حول مواده وشكل نظام الحكم الذي سيقمه كانت محدودة. فمجمّل الوقت الذي مضى منذ طلب الرئيس السادات من مجلس الأمة إعداد دستور جديد إلى أن عُرض هذا الدستور على الشعب لاستفتائه بشأنه (وهي الفترة التي شملت بحث القواعد العامة للدستور في مجلس الأمة، ثم عرضها على الاتحاد الاشتراكي وبحثها في هيئاته المختلفة، ثم إحالته للجان فنية لصياغة أحكامه)، لم يتعد ١١٤ يوماً، وهي مدة نراها محدودة للغاية، ولا تتيح إجراء حوار مجتمعي معمق وشامل حول الدستور، وشكل الحكم الذي ينبغي أن يقيمه. فكان من المفترض أن يأتي هذا الدستور معبراً عن تطلعات الشعب المصري وأولوياته في تلك الحقبة.

وبالمقارنة، دعونا نستذكر أننا أشرنا في الفصل الثالث من هذا الكتاب، والذي عرضنا فيه مسيرة التطور السياسي والدستوري في مصر، إلى أن الفترة التي أمضتها لجنة الخمسين التي أعدت مشروع دستور ١٩٥٤ امتدت من ١٣ يناير ١٩٥٣ إلى ١٥ أغسطس ١٩٥٤، أي امتدت لعام وسبعة أشهر، وهو ما ساهم في أن تخرج اللجنة بمشروع دستور منضبط الصياغة والبيان.

ونحن لا نقول إنه يتعين على واضعي الدستور المصري المقبل أن يمشوا على نفس الدرب الذي سارت عليه لجنة الخمسين في إعداد دستور ١٩٥٤ ويمكنوا لأكثر من عام كامل لإعداد الدستور، وإنما ما ندعو إليه هو أن نستوعب دروس التاريخ ونعي أهمية أن تمتد عملية إعداد الدستور لفترة تكفي لإدارة حوار مجتمعي متعمق حوله بما يساهم في بناء قاعدة عريضة من القبول والارتياح الشعبيين تجاه الدستور. وقد تعرضت المادة ٦٠ من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس

(١) الدكتور أسامة أحمد العادلي، النظام السياسي المصري ١٨٦٦-١٩٨١: الهياكل الدستورية وقوى الحياة السياسية (٢٠٠٠). ويشير الدكتور العادلي في مؤلفه المهم إلى أن الدستور لم يعرض على جموع الشعب المصري إلا يوم الاستفتاء عليه.

الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١ (وهي مادة معدلة لنص المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١، وقد استفتي الشعب بشأنها يوم ١٩ مارس ٢٠١١) لمسألة إعداد الدستور الجديد للبلاد، حيث نصت على ما يلي:

«يجتمع الأعضاء غير المعينين 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 عشر يوماً من إعداده، على الشعب لاستفتاءه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء»^(١).

ويتضح من هذا النص أن الفترة المخصصة لإجراءات إعداد الدستور المصري الجديد يمكن أن تمتد لعام كامل، بما في ذلك خطوات اختيار الجمعية التأسيسية ثم قيامها ببحث مواد الدستور وصياغة أحكامه. ونحن نرى أن هذه فترة كافية ومناسبة ويمكن أن توظف بشكل يتيح إجراء حوار مجتمعي واسع ومتعمق حول الدستور ومبادئه. فيتعين التفكير في شكل الحكم الذي يصلح للخروج بمصر من أزمتها الراهنة والذي يتيح للأمة المصرية أن تقيم حياة سياسية سليمة وصحية. ويستلزم الأمر كذلك التدبر في طبيعة العلاقة التي سيقومها الدستور الجديد بين سلطات الدولة ومؤسساتها بما يعكس الخبرة التاريخية للمصريين، كما أنه من المهم أن يُمنح المجتمع المصري وقتاً كافياً للتداول والتناقش حول مجموعة من الإشكاليات الخطيرة والأسئلة الملحة التي ستطرح نفسها خلال عملية وضع الدستور الجديد، كعلاقة الدين بالسياسة والحكم، وحدود سلطات الدولة وأجهزتها، وكيفية إعلاء قيمة سيادة القانون، وآليات صون حقوق الإنسان وحياته الأساسية.

ومن هنا، فإننا نقترح مجموعة من الإجراءات العملية والخطوات المحددة التي يمكن أن تنظر السلطات القائمة على إدارة شؤون البلاد خلال الفترة الانتقالية في

(١) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٦٠. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

اتخاذها، ومنها بحث إمكانية وضع ضمانات لعضوية وتشكيل الجمعية التأسيسية المعنية بوضع الدستور المصري المقبل، لكي نتأكد من أنها ستشمل كافة التيارات الفكرية والقوى السياسية والمصالح الاجتماعية والتوجهات الأيديولوجية التي تموج بها مصر حالياً، بما يجعل من هذه الجمعية التأسيسية خير معبر عن المجتمع المصري ووعاء يتسع للأمة المصرية بكافة عناصرها وأطيافها. كما لا نرى غضاضة في أن تعقد الجمعية التأسيسية أو اللجان المتفرعة عنها جلسات استماع يدعى إليها شخصيات عامة ومفكرون وخبراء من مختلف التخصصات للإدلاء بآرائهم ولتقديم مقترحاتهم وملاحظاتهم حول عملية إعداد الدستور الجديد. ويمكن أن تكون هذه الجلسات المقترحة مخصصة للاستماع لما خلصت إليه مؤتمرات الحوار الوطني المتعددة التي أجريت في مصر على مدار الشهور التالية على نجاح ثورة ٢٥ يناير، كمؤتمر الوفاق القومي الذي أطلق يوم ٢١ مايو ٢٠١١، ومؤتمر الحوار الوطني الذي افتتح يوم ٢٢ مايو ٢٠١١، وغيرها من المنتديات التي شاركت فيها نخبة من المفكرين والفقهاء والعلماء.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد ما يمنع من إجراء مثل هذه الجلسات المقترحة من قبل البرلمان نفسه، أي خلال الأشهر الستة التي يفترض أن تنتخب خلالها الجمعية التأسيسية، وذلك حتى يتعرف أعضاء مجلسي الشعب والشورى مباشرة على آراء ومقترحات القوى الفاعلة في المجتمع. ونقترح كذلك أن تقوم الجمعية التأسيسية أو اللجان المتفرعة منها بعرض الأفكار الأولية التي تتوصل إليها على الشعب للتعرف على ردود الفعل إزاءها، وبما يسمح لوسائل الإعلام أن تتناولها ويتيح الفرصة للصحافة أن تستعرض وجهات النظر المختلفة تجاه هذه الأفكار الأولية.

هذه المقترحات، والتي تتمحور في مجملها حول توسيع قاعدة المشاركة في عملية وضع الدستور، تهدف لتحقيق أكثر من غاية نراها مهمة وضرورية. فأولاً، سيستفيد المشرع الدستوري من هذه الإجراءات لأنها ستتيح له التعرف على آراء ووجهات نظر مجموعة منتقاة من العلماء والخبراء والفقهاء في مختلف الموضوعات

التي سيتعرض لها الدستور، كما أنها ستمنح المشرع الدستوري فرصة للتعرف بشكل مباشر على تطلعات الشعب المصري وآماله للدستور الجديد للبلاد. وثانيًا، ستطلق الخطوات البسيطة المقترحة أنفًا حوارًا مجتمعيًا حول الدستور وما سيتضمنه من مبادئ عامة وستمنح المصريين الفرصة للتداول حول الأفكار التي توصلت إليها الجمعية التأسيسية. ومرادنا هنا هو أن تشهد مصر قبل استفتاء الشعب بشأن الدستور الجديد حوارًا وجدلاً اجتماعيًا مشابهًا لما شهدناه في الأسابيع القليلة التي سبقت الاستفتاء على التعديلات الدستورية التي أجريت يوم ١٩ مارس ٢٠١١، وهو ما نراه ظاهرة صحية منحت المصريين فرصة للتفكير بتعمق في الشأن العام وللانخراط في العمل السياسي وساهمت في ترسيخ قيم حرية الرأي والتعبير وغيرها من المبادئ الضرورية لإدارة الحياة الديمقراطية السليمة. وثالثًا، سيكون لهذه الإجراءات دور كبير في تعريف المواطن المصري بمشروع الدستور وما يتضمنه من أحكام ونصوص، وذلك لكي يدلي الناخبون بأصواتهم في الاستفتاء على الدستور على أساس من العلم والدراية بما ورد فيه وما ينطوي عليه من حقوق والتزامات. ورابعًا، سيكون لهذه الخطوات أثر إيجابي يمثل في إشاعة إحساس عام ووسط المجتمع المصري بملكية الشعب لهذا الدستور الجديد، كما سيعمق وسيقزز من التوافق العام على الدستور وسيضفي عليه قدرًا أكبر من الشرعية في أعين المصريين.

٣- الفرع الثالث: مسمى دستور ١٩٧١

سُمِّي دستور ١٩٧١ بالدستور «الدائم» لجمهورية مصر العربية، وهو ما نرجعه للظروف التاريخية التي واكبت صدوره.. فقد كانت أغلب الدساتير الحاكمة لمصر منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ مسماة بالدساتير المؤقتة، كدستور ١٩٥٨ الذي صدر بعد قيام الجمهورية العربية المتحدة، والدستور المصري المؤقت لعام ١٩٦٤. كما جاء دستور ١٩٧١ لينفذ ما ورد في دستور ١٩٦٤ المؤقت من إشارة إلى حسابانه وثيقة مرحلية سيحل محلها دستور دائم كان يفترض أن يعده مجلس الأمة آنذاك، وهو ما لم يحدث بسبب نكسة ١٩٦٧. ومن هنا، سعى المشرع الدستوري لإضفاء قدر

من الاستقرار على الإطار الدستوري المصري والابتعاد عن حالة التخبط الدستورية والسياسية التي عانت منها مصر في السنوات الأخيرة لحكم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر.

ومن جانبنا، ليس لدينا سوى تعليق وحيد على هذا المسمى، فالدساتير ليست من الكتب السماوية، وإنما هي من صنع الإنسان. وبالتالي، وبما أن دوام الحال من المحال، فإنه لم يكن ينبغي أن يُنعت الدستور بأنه «دائم»، وذلك رغم إدراكنا للظروف التاريخية التي أعد فيها دستور ١٩٧١، وأهمها أن هذا الدستور جاء لينهي فترة حُكمت مصر خلالها بسلسلة من الدساتير «المؤقتة»، إلا أنه كان من الأنجع ألا يوصف الدستور بالدائم، حيث إن احتياجات المجتمع تتغير، ومتطلباته تتبدل، ورؤيته تتطور لطبيعة نظام الحكم الأمثل له، الأمر الذي يتطلب تغييرات ومراجعات وإضافات لنص الدستور وتفسيراته، وهو ما لا يستقيم مع وصفه بأنه دائم. لذلك، فإننا لا نرى داعياً لأن يسمى الدستور المقبل لمصر بالدستور «الدائم»، وإن يكتفى بتسميته «دستور جمهورية مصر العربية».

(د) المبحث الثالث الباب الأول من دستور ١٩٧١: الدولة

١- الفرع الأول: شكل الدولة

لم يختلف دستور ١٩٧١ عن الدساتير التي سبقتة في هذا المجال، بما في ذلك دساتير العهدين الملكي والجمهوري.. فقد أسس الدستور لدولة مركزية لا فدرالية ولا كونفدرالية. فالدولة موحدة تحت سلطة تشريعية واحدة، وتدير شؤونها سلطة تنفيذية واحدة، وتقيم العدل فيها هيئة قضائية واحدة. وينسجم ذلك مع التجربة التاريخية لمصر التي عرفت منذ فجر التاريخ الحكومة الموحدة المركزية التي تهيمن على مختلف جوانب الحياة في البلاد. ويختلف ذلك عن الحال في دول أخرى كالولايات المتحدة أو ألمانيا أو المكسيك التي تبني النظام الفدرالي، بحيث تتمتع كل من الولايات المكونة لتلك الدول بنظام قضائي مستقل وأجهزة تنفيذية تتمتع

بقدر كبير من الحرية في إدارة شؤون الولاية، بالإضافة إلى مجلس نيابي له صلاحيات واسعة.. بل إن الأمر يتجاوز ذلك في الحالة الأمريكية بوجود دستور مستقل لكل من الولايات الخمسين المكونة للولايات المتحدة. وفي منطقتنا العربية، نلاحظ أن جمهورية العراق أخذت بنموذج فدرالي، حيث يتمتع إقليم كردستان العراق بحكم ذاتي موسع، يشتمل على مجلس نيابي وحكومة مستقلين للإقليم.

وعلى الرغم من أن نصوص هذا الباب الأول من الدستور لم يكن من المتوقع أن تثير اللغط والخلاف نظرًا لوجود توافق عام في المجتمع عليها وحدوث استقرار استمر لعقود بل ولقرون على ما تعكسه أحكام هذا الباب من واقع سياسي وجغرافي وحضاري، فإننا فوجئنا بأن بعض القوى السياسية أعربت عن تفضيلها لتعديل بعض هذه الأحكام لتصبح أكثر تماشيًا مع رؤيتها الخاصة للمجتمع ومواقفها الفكرية.

وبالتحديد أشيع - بينما هذا الكتاب على وشك أن يخضع لعملية الطباعة - أن هناك اتجاهًا لأن يُنص على أن «جمهورية مصر العربية دولة ديمقراطية شوروية دستورية حديثة، تقوم على الفصل بين السلطات، ومبدأ المواطنة، وهي جزء من الأمة العربية والإسلامية، وترتبط بالقارة الإفريقية»^(١). من جانبنا، فإننا نرى أن أقل ما يمكن أن يوصف به هذا النص المقترح أنه يندرج في إطار اللغو الدستوري والعبث بمستقبل البلاد ومحاولة لجر الأمة المصرية بتنوعها وثقافتها وتحضرها وتمدينها وتفتحها على العالم إلى ظلامية العصور الوسطى ويمهد لتأسيس ثيوقراطية دينية مستبدة..!

فما معنى أن تصبح مصر دولة «شورية»؟ فهل سيخضع الحكم في البلاد لجهة أو هيئة دينية إسلامية تسمى بأهل الشورى أو أهل الحل والعقد؟ وكيف سيتم اختيار هؤلاء؟ وما علاقتهم بالأجهزة الدستورية والسلطات العامة؟ وما مدى إلزامية قراراتهم؟ وماذا سيكون الحال لو اختلف رأي أهل الشورى أو الحل والعقد مع قرارات السلطات العامة أو المجالس النيابية؟

(١) محمد غريب، التأسيسية: المادة الأولى «مصر دولة ديمقراطية شوروية تقوم على المواطنة»، المصري اليوم

١٠ يوليو ٢٠١٢.

كلها أسئلة تراودنا وتشغلنا ونرى أنها مشروعة في ضوء ما يتسرب من آراء تتبناها بعض الأطراف السياسية الفاعلة والمؤثرة سياسياً بشأن الدستور.

أضف إلى ما تقدم تحفظنا على عبارة «وترتبط بالقارة الإفريقية» التي توحى وكأن القارة السمراء تأتي في مرتبة متأخرة وتالية على هويات وفضاءات إقليمية أخرى، وهو أمر لا يستقيم لا مع التاريخ ولا الحاضر وسيضر بمصر في مستقبل الأيام.. فقد كانت إحدى مصادر قوة مصر في تعدد وتنوع انتماءاتها الثقافية والحضارية والسياسية. لذا، فنحن نوصي، إذا ما تقرر الإشارة إلى الأمة الإسلامية والقارة الإفريقية في هذه الفقرة، بأن تعدل هذه العبارة بحذف كلمة «وترتبط» ليتحول النص إلى أن مصر «جزء من الأمة العربية والإسلامية والقارة الإفريقية.»

وختاماً لهذا الفرع، فإننا نوصي بأن تبقى نصوص هذا الباب، وبالتحديد مادته الأولى، كما وردت في دستور ١٩٧١ والإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، والتي تنص على ما يلي: «جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة، والشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة.».

٢- الفرع الثاني: دور الدين في الدولة

من الموضوعات التي أثارت خلافاً واستقطاباً شديدين في المجتمع المصري هو دور الدين في السياسية وقدر الارتباط الذي ينبغي أن تقيمه الدساتير المصرية بين الدين والدولة. ويتصل هذا النقاش الدائر منذ زمن بعيد بإشكالية فكرية وتاريخية أعمق بكثير من مسألة النص في الدستور على دور محدد للدين عامة وللديانة الإسلامية خاصة، بكونها العقيدة التي يدين بها أغلب المصريين. فالجدل حول موقع الدين في الدولة المصرية يرتبط مباشرة بتعريف المصريين لأنفسهم ورؤيتهم لهويتهم الثقافية والحضارية، وهو أمر ليس وليد الطرف التاريخي الذي أفرز دستور ١٩٧١، وإنما يسبقه بكثير، إلى حد أنه يمكن الادعاء أن التساؤل حول هوية مصر وشخصيتها وانتماء شعبها بدأ يطرح نفسه منذ تأسيس الدولة المصرية الحديثة في

عصر محمد علي باشا، والانفصال التدريجي للإقليم المصري عن الإمبراطورية العثمانية، والتي سرعان ما تفككت في مطلع القرن العشرين واندثرت معها الخلافة الإسلامية التي كانت مصر تعيش في كنفها منذ عام ١٥١٧.

فمع بزوغ مفهوم «الدولة القومية» (Nation State) أساسا نظريا لتنظيم الكيانات السياسية في الشرق الأوسط ولتقسيم الأقاليم الجغرافية في هذه المنطقة بديلا للإطار العام للدولة الإسلامية التي يحكمها الخليفة العثماني، برز تساؤل المصريين عن هويتهم الثقافية وانتمائهم الحضاري وتأثير هذه التعريفات على الحياة السياسية في البلاد: فما معنى أن نكون مصريين؟ فهل نحن مسلمون؟ أم عرب؟ أم أفارقة؟ أم أننا جزء من حضارة متوسطة؟ أم هل نحن خليط من كل هذه المكونات الثقافية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فكيف نرتب هذه العناصر والهويات المتعددة؟ وكيف نفرض الاشتباك بينها إذا تعارضت؟ كلها أسئلة فرضت نفسها على الأمة المصرية وتصدى لها كثير من الفلاسفة والمؤرخين والعلماء والفقهاء.

وليس هذا المكان المناسب لاستعراض الآراء والمواقف الفلسفية المختلفة التي تناولت هذا الموضوع، ولكن يكفينا أن نشير إلى أن جدلية تعريف الهوية المصرية ورسم ملامحها تركت بصمتها على الدساتير المتعاقبة للدولة المصرية.

فبادئ ذي بدء، يتعين الإشارة إلى أن جميع الدساتير المصرية - باستثناء الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر في ١٩٥٨ - وردت بها عبارة أن «الإسلام دين الدولة».^(١) أي أن اعتبار الإسلام ديناً رسمياً للدولة هو أمر أجمعت عليه النخب المصرية الحاكمة عبر السنين باختلاف توجهاتها السياسية ومشاربها الأيديولوجية ومرجعياتها الثقافية. وهو ما يعكس ترسخ الدين في الوجدان المصري وصعوبة استبعاد الدين من المشهد السياسي أو الاجتماعي في البلاد، فقد ارتبط المصريون بالدين واعتُبر أحد أهم مقومات الشخصية المصرية منذ قديم الأزل.^(٢)

(١) دستور ١٩٢٣: المادة ١٤٩ / دستور ١٩٣٠: المادة ١٣٨ / مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٩٥ / دستور ١٩٥٦: المادة ٣ / دستور ١٩٦٤: المادة ٥.

(٢) انظر: عبد الله شلبي، الدين والمجتمع والدولة في مصر (٢٠٠٥)؛ عبد الصبور شاهين، مصر في الإسلام (٢٠٠٠).

إلا أنه باستقراء نصوص الدساتير المصرية المختلفة التي صدرت خلال القرن العشرين ينكشف لنا أن المشرع الدستوري لم يول الهوية الدينية لمصر نفس القدر من الاهتمام، وإنما تباينت مكانة الدين ومركزيته في الدستور، وتغيرت بتبدل الأحوال السياسية والاجتماعية في البلاد. ففي الوقت الذي جاء فيه النص على أن الإسلام هو الدين الرسمي للدولة في أواخر دساتير العهد الملكي، وبالتحديد في الباب المعنون «أحكام عامة» الذي يشتمل أيضًا على تحديد القاهرة عاصمة للقطر المصري وغيرها من الأمور العامة، وضعت دساتير العهد الجمهوري الإسلام في الباب الأول الذي يثبتُ أسس الدولة ويرسم معالمها وشكلها. كما اقترن النص على أن الإسلام هو دين الدولة في الدساتير الصادرة منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بالإشارة إلى الهوية والانتماء العربي للشعب المصري،^(١) وهو ما يعكس الميل والمنهج السياسي للنخبة الحاكمة وقتذاك.

بالتالي، لم يكن مستغربًا، في ضوء هذا الإرث الدستوري، أن يضمّن المشرع الدستوري نصا في دستور ١٩٧١ يشير إلى اعتبار الإسلام دين الدولة المصرية، وأن يضع ذلك النص في صدارة الدستور. ولكن المشرع الدستوري لم يكتف بهذا الحد، وإنما أضاف جملة أخرى تقول إن «مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع»، وهو النص الذي تم تعديله في مايو ١٩٨٠ ليصبح: «مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع».^(٢) وقد أبقى المجلس الأعلى للقوات المسلحة على هذا النص في الإعلان الدستوري الذي أصدره يوم ٣٠ مارس ٢٠١١، حيث لم يطرأ أي تغيير على المادة الثانية من دستور ١٩٧١، وإنما نقلت كما هي إلى الإعلان الدستوري.

وكما أسلفنا في تناولنا للظرف التاريخي والسياسي الذي صدر فيه دستور ١٩٧١، كانت النخبة الحاكمة في مصر، وعلى رأسها الرئيس الراحل أنور السادات،

(١) دستور ١٩٥٦: المادة ١ / دستور ١٩٦٤: المادة ١ / دستور ١٩٧١: المادة ١.

(٢) للاطلاع على رصد للحوار المجتمعي والنقاش الذي دار حول هذه المادة ودور الدين في الدولة إبان إصدار دستور ١٩٧١، انظر:

J.P. O'Kane, Islam in the New Egyptian Constitution 26 Middle East Journal (Spring 1972).

تميل إلى إبراز دور الدين في حياة المصريين وإظهار مركزية الإسلام في الخلفية الحضارية والثقافية للمجتمع المصري كجزء من محاولة النظام الحاكم آنذاك لترميم شرعيته التي اهتزت وتصدعت في النصف الثاني من ستينيات القرن العشرين بعد نكسة ١٩٦٧ ووفاة الرئيس جمال عبد الناصر بقامته وقيمه وزعامته. كما ارتبط هذا المنهج برغبة الرئيس السادات في مجابهة التيارات الفكرية اليسارية والاشتراكية الفاعلة والنشطة على المسرح السياسي المصري في منتصف السبعينيات، والتي كانت تمثل جبهة معارضة لبعض آراء وسياسات الرئيس السادات على الصعيدين الداخلي والخارجي. ولم يترك هذا المنحى الذي انتهجته الدولة بصمته على الدستور فحسب، بل امتدت ملامحه وسمعت أصدائه في لغة الدولة وخطابها الرسمي، حيث استخدمت شعارات وعبارات دينية على شاكلة وصف الرئيس الراحل السادات نفسه بأنه «الرئيس المؤمن»، ووصفه مصر بأنها دولة «العلم والإيمان».

يُتوقع أن تحظى المبادئ التي نصت عليها المادة الثانية من دستور ١٩٧١ والمنقولة بنصها ذاته في الإعلان الدستوري الصادر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ باهتمام كبير على المستويين الاجتماعي والسياسي في أثناء إعداد الدستور الجديد للبلاد.. فقد تعددت الآراء حول وضعية الشرعية الإسلامية في الدستور ومدى ملاءمة جعلها المصدر الرئيس للتشريع. فهناك من يطالب بإقامة دولة إسلامية تحكمها الشريعة الإسلامية، ويقابله من ينادي بدولة مدنية تفصل تمامًا بين الدين والدولة.. وبين هذا وذاك هناك من يرى أنه لا يمكن استئصال الدين عن الدولة والمجتمع في مصر، وأن السؤال يتمحور حول مدى التداخل الذي يتعين أن يقيم بين الإسلام والدولة المصرية، ومدى تأثير الحكم بتعاليمه وشرعيته، وكيفية إقامة هذا التوازن الدقيق الذي يحفظ قيم المواطنة والمساواة ويعليها، ويعكس في الوقت ذاته واقع مركزية الدين الإسلامي في الإرث التاريخي والحضاري للأمة المصرية.^(١)

(١) على سبيل المثال، نشرت صحيفة الأهرام بياناً لمجموعة من المثقفين ممن يدعون لإلغاء عبارة «مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع» انظر: «مثقفون يطالبون بتعديل المادة الثانية من الدستور»، الأهرام في ١٧ فبراير ٢٠١١؛ وجدي الكومي، «مثقفون يطالبون بتعديل المادة الثانية من الدستور»، اليوم السابع في

ومن أهم ما لاحظناه حول هذا النقاش والجدل الدائر حالياً هو عدم معرفة كثير من المصريين بالتفسير الصحيح للمادة الثانية من دستور ١٩٧١، والطريقة التي اتبعت في تطبيقها. لذا، رأينا أن نتناول هنا مدلول هذه المادة المهمة من الدستور، وتفسير المحكمة الدستورية العليا لها، والأسلوب الذي انتهجته المحكمة في تطبيقها.^(١) وقد تعرضت المحكمة في أكثر من حكم لها للمادة الثانية من الدستور، حيث نظرت في كثير من الطعون المقدمة ضد قوانين دُفع بعدم دستوريته لمخالفتها مبادئ الشريعة الإسلامية. وقد وضح فقه المحكمة مدلول المادة ونطاق تطبيقها وأثرها على التشريع والقانون في مصر.

ومن أهم القواعد التي أرستها المحكمة الدستورية العليا بشأن تطبيق هذه المادة من دستور ١٩٧١ هو ما يرتبط بالنطاق الزمني لتطبيق نص المادة وما إذا كان لها أثر رجعي. فقد حكمت المحكمة الدستورية العليا في ٤ مايو ١٩٨٤ بأن المادة الثانية من الدستور تنصرف إلى التشريعات الجديدة والتعديلات التشريعية الصادرة بعد دخول التعديل الدستوري لعام ١٩٨٠ حيز النفاذ، أي أن هذا النص الدستوري لا ينطبق على جميع القوانين المصرية الصادرة قبل مايو ١٩٨٠. ومن المفيد هنا أن نقتبس بشكل مطول من حكم المحكمة حتى يتعرف القارئ مباشرة على فكر ورؤية المحكمة، فقد قال الحكم:

«تعديل الدستور الذي تم بتاريخ ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ [ينص] على أن «الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع». بعد أن كانت تنص عند صدور الدستور في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ على

١٩ فبراير ٢٠١١؛ محمد عبد الحميد، «خبراء يرفضون تعديل المادة الثانية من الدستور»، الوفد ٣٠ مارس ٢٠١١. لم يكن الجدل المجتمعي حول المادة الثانية من دستور ١٩٧١ وليلد اللحظة الثورية التي تعيشها مصر حالياً، وإنما سبق لكثير من المثقفين والناشطين السياسيين والحقوقيين أن تناولوا هذا الملف. فعلى سبيل المثال، بعث مركز القاهرة لحقوق الإنسان بيان إلى الرئيس السابق حسني مبارك في عام ٢٠٠٧ للدعوة لتعديل المادة ٢ من الدستور. (يمكن مراجعة البيان على الرابط الإلكتروني الآتي:

www.cihrs.org/images/articlefiles/original/189.pdf).

(١) انظر في هذا الشأن: عبد الحميد متولي، الشريعة الإسلامية كمصدر رئيسي للدستور (١٩٧٥).

أن «الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع». والعبارة الأخيرة من هذا النص لم يكن لها سابقة في أي من الدساتير المصرية المتعاقبة ابتداءً من دستور ١٩٢٣ وحتى دستور سنة ١٩٦٤. وحيث إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح - المنوطة بالمحكمة الدستورية العليا - تستهدف أصلاً صون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه. وسبيل هذه الرقابة التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثم فإنه يتعين - عند الفصل فيما يثار في شأن التشريعات من مطاعن تستهدف نقض قرينة الدستورية - استظهار هذه الضوابط والقيود وتحديدها وذلك للتعرف على مدى مخالفة تلك التشريعات لها. وحيث إنه يبين من صيغة العبارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور - بعد تعديلها على نحو ما سلف - أن المشرع الدستوري أتى بقيد على السلطة المختصة بالتشريع قوامه إلزام هذه السلطة - وهى بصدد وضع التشريعات - بالالتجاء إلى مبادئ الشريعة لاستمداد الأحكام المنظمة للمجتمع ... [وهذا] «يلزم المشرع بالالتجاء إلى أحكام الشريعة الإسلامية للبحث عن بغيته فيها مع إلزامه بعدم الالتجاء إلى غيرها، فإذا لم يجد في الشريعة الإسلامية حكماً صريحاً، فإن وسائل استنباط الأحكام من المصادر الاجتهادية في الشريعة الإسلامية تمكن المشرع من التوصل إلى الأحكام اللازمة والتي لا تخالف الأصول والمبادئ العامة للشريعة». ولما كان مفاد ما تقدم، أن سلطة التشريع اعتباراً من تاريخ العمل بتعديل العبارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ - أصبحت مقيدة فيما تسنه من تشريعات مستحدثة أو معدلة لتشريعات سابقة على هذا التاريخ، بمراعاة أن تكون هذه التشريعات متفقة مع مبادئ الشريعة الإسلامية ... لما كان ذلك كان إلزام المشرع باتخاذ مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع على ما سلف بيانه لا ينصرف إلا إلى التشريعات التي تصدر بعد التاريخ الذي فرض فيه الإلزام، بحيث إذا انطوى أي منها على ما يتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية يكون قد وقع في حومة المخالفة الدستورية. أما التشريعات السابقة على ذلك التاريخ، فلا يتأني

إنفاذ حكم الإلزام المشار إليه بالنسبة لها لصدورها فعلاً من قبله، أي في وقت لم يكن القيد المتضمن هذا الإلزام قائماً واجب الأعمال ومن ثم، فإن هذه التشريعات تكون بمنأى عن أعمال هذا القيد، وهو مناط الرقابة الدستورية.»^(١)

وبذلك تكون المحكمة الدستورية العليا قد أوضحت أن المادة الثانية من الدستور لا تمس القوانين والتشريعات المصرية الصادرة قبل مايو ١٩٨٠ - بما يتضمنه ذلك من أهم التشريعات المصرية كالقانونين المدني والجنائي وقانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية وغيرها من التشريعات التي تعد بمثابة العمود الفقري للبيان التشريعي المصري. بيد أن المحكمة لم تكتف بذلك التحديد الزمني لنطاق تطبيق سريان المادة الثانية من الدستور، وإنما أضافت إلى تفسيرها قيوداً أخرى تمثل في تفسير المحكمة لعبارة «مبادئ الشريعة الإسلامية» الواردة في المادة الثانية. وبالتحديد، حكمت المحكمة في ٢٦ مارس ١٩٩٤ بأن مبادئ الشريعة الإسلامية المقصودة والمشار إليها في الدستور هي تلك التي لا خلاف فقها حول ثبوتها ودلالاتها والتي لا يسمح بالاجتهاد بشأنها، حيث قالت المحكمة ما يلي:

«إن ما نص عليه الدستور في مادته الثانية - بعد تعديلها في سنة ١٩٨٠ - من أن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، إنما يتمخض عن قيد يجب على السلطة التشريعية التزامه في التشريعات الصادرة بعد العمل بالتعديل الدستوري المشار إليه... فلا يجوز لنص تشريعي أن يناقض الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودلالاتها، باعتبار أن هذه الأحكام وحدها هي التي يكون الاجتهاد فيها ممتنعاً، لأنها تمثل من الشريعة الإسلامية مبادئها الكلية وأصولها الثابتة التي لا تحتمل تأويلاً أو تبديلاً. ومن غير المتصور بالتالي أن يتغير مفهومها تبعاً لتغير الزمان والمكان، إذ هي عصية على التعديل ولا يجوز الخروج عليها أو الالتواء بها عن معناها. وتقتصر ولاية المحكمة الدستورية العليا في شأنها على مراقبة التقيد بها وتغليها على كل قاعدة قانونية تعارضها. ذلك أن المادة الثانية من الدستور تقدم على هذه القواعد أحكام الشريعة الإسلامية في أصولها ومبادئها الكلية إذ هي

(١) جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ٢٠ لسنة ١ قضائية (٤ مايو ١٩٨٤).

إطارها العام وركائزها الأصيلة التي تفرض متطلباتها دوماً، بما يحول دون إقرار أي قاعدة قانونية على خلافها، وإلا اعتبر ذلك تشويهاً وإنكاراً لما علم من الدين بالضرورة. ولا كذلك الأحكام الظنية غير المقطوع بثبوتها أو بدلالاتها أو هما معاً، ذلك أن دائرة الاجتهاد تنحصر فيها ولا تمتد لسواها، وهي بطبيعتها متطورة تتغير بتغير الزمان والمكان لضمان مرونتها وحيويتها.^(١)

وبالتالي، فإن المحكمة الدستورية العليا لم تفسر المادة الثانية بأنها تلزم المشرع باتباع جميع أحكام وتعاليم الشريعة الإسلامية، وإنما رأت المحكمة أن هذه المادة تقضي بأن يلتزم المشرع باحترام المبادئ الشرعية العامة التي لا خلاف على ثبوتها أو دلالتها والتي لا يجوز الاجتهاد بشأنها. وقد أوضح الفقهاء أن هذا الشرط يعني أنه يتعين، حتى تُعدَّ أي قاعدة شرعية ضمن مبادئ الشريعة الإسلامية المشار إليها بالدستور، أن تكون محل إجماع جميع مذاهب الفكر الإسلامي. وقد تأكد هذا المفهوم في حكم آخر أصدرته المحكمة في عام ١٩٩٦ لرفض طعن مقدم ضد قرار حكومي بمنع ارتداء النقاب في المدارس الحكومية. وقد أكدت المحكمة في بداية هذا الحكم على ما سبق في أحكامها بشأن تعريف مبادئ الشريعة الإسلامية بأنها تلك المبادئ القطعية الثبوت والدلالة، ثم أوضح الحكم أن: «إعمال حكم العقل فيما لا نص فيه، تطويراً للتواعد عملية تكون في مضمونها أرفق بالعباد وأحفل بشئونهم، وأفضل لمصالحهم الحقيقية تُشرع الأحكام لتحقيقها، وبما يلائمها، مرده أن شريعة الله جوهرها الحق والعدل، والتقيدها بخير من فساد عريض، وانغلاقها على نفسها ليس مقبولاً ولا مطلوباً، ذلك أنها لا تمنح أقوال أحد الفقهاء في شأن ما من شئونها قدسية تحول دون مراجعتها وإعادة النظر فيها، بل وإبدال غيرها بها. فالآراء الاجتهادية في المسائل المختلف عليها ليس لها في ذاتها قوة متعدية لغير القائلين بها، ولا يجوز بالتالي اعتبارها شرعاً ثابتاً متقررًا لا يجوز أن ينقض، وإلا كان ذلك نهياً عن التأمل والتبصر في دين الله تعالى، وإنكاراً للحقيقة أن الخطأ محتمل في كل اجتهاد».^(٢)

(١) جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ٢٩ لسنة ١١ قضائية (٢٦ مارس ١٩٩٤).

(٢) جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ٨ لسنة ١٧ قضائية (١٨ مايو ١٩٩٦).

وعلى هذا الأساس أرست المحكمة قاعدة مفادها أن مبادئ الشريعة الإسلامية - التي يُلزم المشرع بموجب الدستور بالتشريع في حدودها - لا تتضمن أي مبدأ لم يُقفل بشأنه باب الاجتهاد ولا تشمل أي رأي شرعي لم يحظ بإجماع الفقهاء. وفي ضوء ما تقدم بشأن المادة الثانية من دستور ١٩٧١ - والتي أعيد النص عليها في الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١ - فإننا نرى أنه لا ضرر من الإبقاء على هذا النص كما هو في الدستور المصري الجديد. فهذا نص تم تفسيره كما رأينا آنفاً بشكل يحد من تأثيره على عملية التشريع، ولا يغل يد البرلمان المصري خلال سن للقوانين، ولا يلزمه بمذهب معين أو بأحكام شرعية محددة، وإنما يفتح له الباب للتشريع بالشكل الذي يراه في مصلحة البلاد والعباد، وبالمنهج الذي يستحسنه لتحقيق تطلعات وآمال الأمة المصرية، طالما لم يتعارض مع مبادئ شرعية عامة لا اختلاف ولا خلاف عليها، ولا نقاش في ثبوتها أو ماهيتها أو مدلولها.

وفي رأينا فإن المحكمة الدستورية العليا تبنت فهماً متنوراً ومعتدلاً للمادة الثانية من الدستور بما يتيح للمشرع المصري أن ينهل من مبادئ إسلامية هي في حقيقتها مبادئ إنسانية عامة لا تختص ولا تنفرد بها الشريعة الإسلامية، بل تشترك فيها مع غيرها من الأديان السماوية الإبراهيمية والعقائد الأخرى، الأمر الذي نراه لا يتعارض مع هدف تأسيس دولة ومجتمع حديثين يقومان على الديمقراطية وسيادة القانون وإعلاء حقوق الإنسان.

ومن هنا، فإننا نسجل قلقنا إزاء الاقتراحات التي طرحتها بعض الأحزاب والقوى المحسوبة على تيار الإسلام السياسي المطالبة بأن يستبدل بعبارة «أحكام الشريعة الإسلامية» عبارة «مبادئ الشريعة الإسلامية»، والداعية لتحديد «مرجعية» دينية للبلاد تمثل في الأزهر الشريف أو غيره من الجهات. فمع تقديرنا وتبجيلنا للأزهر الشريف وأئمة الأجلاء وشيوخنا المسلمين، فإن مسئولية الفصل في دستورية القوانين في البلاد وممارسة الرقابة القضائية والدستورية على أداء السلطتين التنفيذية والتشريعية

تقع حصيرياً على عاتق المحكمة الدستورية العليا التي تشكل من قضاة مدنيين وليس غيرها. فهذا الاقتراح سيكوّن طبقة من البشر تعلقو على مؤسسات الدولة وتحتكر حق تفسير الدستور بل وحتى تستأثر بحق الإفتاء في شئون الدين والدنيا، وهي كلها أمور تتجه بمصر نحو نظم الحكم الدينية أو الثيوقراطية التي تتناقض مع حلم إقامة دولة مدنية دستورية حديثة تقوم على سيادة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان والمواطنة، وهو الحلم الذي قامت ثورة ٢٥ يناير من أجله.

كما تتبع توصيتنا بأن يُقَي الدستور المقبل لمصر على المادة الثانية من دستور ١٩٧١ من اعتبارات سياسية وبراجماتية يتعين على النخبة الليبرالية المصرية أن تأخذها بعين الاعتبار. فنحن نتوقع أن تعلق أصوات ليبرالية تنادي بإلغاء المادة الثانية برمتها، أو الاكتفاء بالعودة إلى النص الذي كان قائماً في دساتير مصرية سابقة نصت على أن «الإسلام دين الدولة». ونحن نرى أن لهذا الرأي وجاهته، التي تقوم على الدفع بأن نص المادة الثانية من دستور ١٩٧١ ليس مثالياً خصوصاً إذا كان المراد هو إقامة دولة مدنية خالصة تفصل بشكل تام بين الدين من ناحية والدولة والسياسة من ناحية أخرى. ولكن رغم ذلك، فإننا نتمسك بتوصيتنا بعدم المساس بالمادة الثانية إدراكاً منا لأمرين، أولهما مدى تجذر وترسخ الدين في وجدان وعقل المواطن المصري، وهو شعور لا يقتصر، بعكس ما يدعيه بعض المثقفين، على الطبقات الأقل تعليماً أو الأكثر فقراً، ولا هو شعور يتركز في الريف والقرى والصعيد ويتلاشى في الحضر والمدن، بل إن تعلق المصريين بالدين أمر يتجاوز مختلف الخطوط والفروق والفواصل الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية، الأمر الذي يجعله من الصعب أن يأتي الدستور ويبدو - أو يصوّر - وكأنه ينتقص من قيمة وقامة الدين ودوره ومكانته في المجتمع. أما السبب الثاني، وهو يعضد الأول ويضيف إليه، فيتمثل في إدراكنا وتقديرنا لفاعلية وانتشار القوى الدينية الفاعلة سياسياً في المجتمع، وإيقاننا بمدى الشرعية الذي تتمتع به لدى كثير من المصريين، وتأكدنا من قدرتها على تشكيل الرأي العام لقطاعات عريضة من الشعب. ونحن نرى أنه لن يكون من مصلحة أطراف وأحزاب توصف بأنها ليبرالية أن تدخل في صراع مع هذه القوى الدينية حول

المادة الثانية من الدستور، فتركيبة الشعب المصري وواقعه الاجتماعي سيحسمان هذه المعركة لصالح القوى الدينية التي تتمتع بقدرات تنظيمية هائلة وتحظى بشريعة وشعبية ملموستين في الشارع المصري.

وبالتالي، وفي ضوء هذه العوامل الثلاثة سألقة الذكر (اعتدال تفسير المحكمة الدستورية العليا للمادة الثانية لدستور ١٩٧١، وترسُّخ الوازع الديني في وجداننا كمصريين، وقوة وفاعلية التيارات الدينية في المجتمع)، فإننا نوصي بالإبقاء على مبادئ الشريعة الإسلامية بوصفها المصدر الرئيس للتشريع في البلاد في الدستور المقبل لجمهورية مصر العربية.

٣- الفرع الثالث: آليات العمل السياسي

كما رأينا في الفصل الثالث الذي استعرضنا فيه التطور السياسي والدستوري في مصر على مدار العقود السابقة لصدور دستور ١٩٧١، ابتعدت الجمهورية الأولى في مصر منذ قيامها في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ عن التعددية الحزبية وانتهجت منهج التنظيم السياسي الواحد ليكون بوتقة تشمل جميع قوى وطبقات الشعب المصري.^(١) ومن هنا أتى نص دستور ١٩٧١ الذي وافق عليه الشعب المصري في سبتمبر ١٩٧١ متماشياً مع هذا المنحى، حيث نصت مادته الخامسة على أن: «الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الذي يمثل، بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية، تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية، وهو أداة هذا التحالف في تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية، وفي متابعة العمل الوطني إلى أهدافه المرسومة».^(٢)

(١) من المثير للدهشة أن أول قانون صدر في مصر لتنظيم عمل الأحزاب صدر في ٩ سبتمبر ١٩٥٢ - أي بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بسبعة أسابيع - بهدف تحديد أسلوب تأسيس الأحزاب السياسية وتنظيم عملها. وقد اشترط لتأسيس الأحزاب أن يتم إخطار وزير الداخلية، والذي يحق له الاعتراض على تأسيس الحزب في غضون شهر من الإخطار، مع منح محكمة القضاء الإداري حق النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات وزير الداخلية برفض إنشاء أي حزب. ولم يستمر العمل بهذا القانون كثيراً، حيث ألغى مجلس قيادة الثورة دستور ١٩٥٣ ثم ألغى الأحزاب السياسية كلها.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٥.

استمر الاتحاد الاشتراكي في ممارسة هذا الدور إلى أن بادر الرئيس الراحل السادات باتخاذ مجموعة من الخطوات الإصلاحية في أعقاب نصر أكتوبر المجيد وتوقيع اتفاقية فض الاشتباك الأولى بين مصر وإسرائيل. فأصدر الرئيس ورقتين في إبريل وأغسطس ١٩٧٤ حول تطوير الاتحاد الاشتراكي، وقد دُعي فيهما أعضاء الاتحاد لمناقشة وبحث سبل مراجعة آليات العمل فيه. وتمخض عن هذا النقاش الذي امتد إلى مارس ١٩٧٦ الإعلان عن إنشاء ثلاثة منابر سياسية داخل الاتحاد الاشتراكي يكون أحدها لتيار اليسار وآخر لليمين والثالث لتيار الوسط. وخاضت هذه المنابر انتخابات مجلس الشعب التي أجريت عام ١٩٧٦ وتحولت يوم ١١ نوفمبر ١٩٧٦، وهو يوم الاجتماع الأول لمجلس الشعب المنتخب، إلى أحزاب سياسية بقرار من الرئيس السادات.

صدر بعد ذلك قانون لتنظيم إنشاء ونشاط الأحزاب، وهو القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧،^(١) وتبعه في مايو ١٩٨٠ تعديل المادة الخامسة من دستور ١٩٧١ لحذف الإشارة إلى الاتحاد الاشتراكي بكونه تنظيمًا سياسيًا وحيدًا في البلاد، وأن يستبدل بها النص على أن: «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية». ^(٢) ثم أعيد تعديل هذه المادة في عام ٢٠٠٧ ليضاف إليها الجملة الآتية: «ولا تجوز مباشرة أي نشاط

(١) القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧، والذي جاء تعديلاً للقانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ والذي كان يحرم إنشاء الأحزاب السياسية. صدرت منذ عام ١٩٧٧ عدة تعديلات لقانون الأحزاب، منها القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، والقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٠، والقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٩٢، والقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤. أما التعديل الأخير للقانون قبل قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ فكان بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥. ثم صدر بعد الثورة قرار بقانون من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وهو المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ بتاريخ يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل بعض نصوص القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، وبخاصة تلك المتعلقة بكيفية وشروط إنشاء الأحزاب.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٥ المعدلة في عام ١٩٨٠.

سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أي مرجعية دينية أو أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل»،^(١) وهو النص الذي استمر نافذاً إلى أن قامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

وكما هو معروف، تم تعليق العمل بدستور ١٩٧١ يوم ١٣ فبراير ٢٠١١، وصدر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة إعلانان دستوريان في ١٣ فبراير ٢٠١١ ثم في ٣٠ مارس ٢٠١١ بعد الاستفتاء على التعديلات الدستورية الذي أجري يوم ١٩ مارس ٢٠١١. وفيما يتعلق بالأحزاب السياسية وتنظيم نشاطها، جاء نص المادة ٤ من الإعلان الدستوري الثاني مشابهاً - ولكن ليس مطابقاً - لنص المادة ٥ من دستور ١٩٧١، حيث نصت على ما يلي: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين في القانون. ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري. ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل».^(٢)

والغريب في هذه المادة الواردة في الإعلان الدستوري (والتي لم تكن ضمن المواد التي استُفتي الشعب المصري بشأن تعديلها) أنه إذا ما قورنت بالمادة ٥ من دستور ١٩٧١، فإنه سيتضح أن الإعلان الدستوري أسقط عبارة «مرجعية دينية» من موانع النشاط السياسي والعمل الحزبي التي كانت واردة في دستور ١٩٧١، مع الإبقاء على شرطي ألا تكون للأحزاب أسس دينية وألا تفرق بين المصريين على أساس الجنس أو الأصل. كما أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة مرسوماً بقانون يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل المواد ٤، ٦، ٧، ٨، ٩، ١١، ١٧ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية، وذلك في خطوة إيجابية ومحمودة تهدف لإزالة كثير من العقبات التي كانت تعرقل إنشاء الأحزاب، وتجعلها

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٥ المعدلة في عام ٢٠٠٧.

(٢) إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٤.

عمليا رهن موافقة ورضاء الحزب الحاكم.^(١) فأصبحت الاشتراطات الواجبة توافرها لتأسيس حزب أو لاستمرار حزب قائم في نشاطه هي:

(١) أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم. (٢) عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياسته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع المبادئ الأساسية للدستور أو مقتضيات حماية الأمن القومي المصري أو الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الديمقراطي، (٣) عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو في اختيار قياداته أو أعضائه على أساس ديني، أو طبقي، أو طائفي، أو فئوي، أو جغرافي، أو بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة. (٤) عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أي نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية. (٥) عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي أجنبي. (٦) علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله.^(٢)

كما تم تغيير المواد المتعلقة بإجراءات إنشاء الأحزاب والحصول على الموافقات اللازمة لبدء نشاطها، فأصبح تأسيس الأحزاب بموجب إخطار يقدم إلى لجنة تسمى «لجنة الأحزاب السياسية»، على أن يوقع على الإخطار خمسة آلاف شخص موزعين على ١٠ محافظات، على ألا يقل عدد الموقعين في كل محافظة عن ٣٠٠ مواطن.^(٣) وبالإضافة إلى هذه التعديلات، أدخل المجلس الأعلى للقوات المسلحة تعديلات جذرية على تشكيل لجنة الأحزاب، والتي كان يرأسها رئيس مجلس الشورى، لتصبح اللجنة مشكلة حصرياً من رجال القضاء، فيتولى رئاستها الآن

(١) يعد الانتقاد الأبرز الذي وجه لهذا القانون هو طريقة صدوره، فقد أخذ بعض المراقبين على المجلس الأعلى للقوات المسلحة قيامه بإصدار القانون من دون إخضاعه لحوار مجتمعي أو التشاور بشأنه مع القوى الفاعلة على المسرح السياسي.

(٢) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ بتاريخ يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧: المادة ٤.

(٣) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ بتاريخ يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧: المادة ٧.

نائب رئيس محكمة النقض، ويعاونه مجموعة من المستشارين من محاكم النقض والاستئناف، ومن مجلس الدولة.^(١)

ومن جانبنا، فإننا نرى أن من أهم العيوب التي اعترت شكل وصياغة دستور ١٩٧١ هو الإسهاب والتفصيل الزائد في تنظيم الأحزاب السياسية. فلم يكتف الدستور بإطلاق حرية إنشاء الأحزاب، وإنما تعرض للإطار العام لعمل الأحزاب، ووضع الحدود التي يجب أن تلتزم بها في عملها، ونص على مجموعة من الموانع التي تحول دون قيام حزب جديد أو مزاوله حزب قائم لنشاطه. وبطبيعة الحال، جاءت هذه النصوص معبرة عن المنهج السياسي للنظام الحاكم في الجمهورية المصرية الأولى، فقد ألزم دستور ١٩٧١ الأحزاب بالعمل في «إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور»، وهي مبادئ ورد معظمها في الباب الثاني من الدستور وتتناول المقومات الاجتماعية والاقتصادية والخلقية للمجتمع، وهو النص الذي يمكن فهمه في إطار رغبة السلطة الحاكمة في سبعينيات القرن العشرين في عدم بروز أي قوة سياسية تقدم برنامجاً بديلاً للنموذج الاجتماعي والاقتصادي الذي تبناه الدولة. وفي السياق ذاته، حظر الدستور قيام الأحزاب على أساس ديني أو مرجعية دينية، وهو ما يعكس إصرار النظام الحاكم قبل ثورة ٢٥ يناير على تضييق الخناق على القوى الدينية الفاعلة على المسرح السياسي، وعرقلة محاولاتها للانخراط في العمل السياسي بشكل شرعي.

ونلاحظ كذلك وجود حالة من التضارب والتعارض فيما بين بعض النصوص الدستورية، بالإضافة إلى ما نلمسه من غياب للتوافق والتكامل بين نصوص الدستور ونصوص القانون المنظم لعمل الأحزاب. فعلى سبيل المثال، حظر كل من دستور ١٩٧١ والإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ مباشرة العمل السياسي على أساس التفرقة «بسبب الجنس أو الأصل»، في حين حظرت المادة ٤٠

(١) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ بتاريخ يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل بعد أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧: المادة ٨.

من الدستور (تقابلها المادة ٧ من الإعلان الدستوري) التمييز بين المصريين على أساس «الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة». فهل يعني ذلك أنه يجوز التمييز بين المواطنين على أساس اللغة والدين والعقيدة في العمل السياسي، وهي أشكال التمييز التي لم تذكر في المادة الخاصة بالعمل السياسي؟ كما جاءت المادة الثالثة من قانون الأحزاب السياسية المعدل الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة لتحظر أن ينطوي عمل الأحزاب على تمييز على أساس «ديني، أو طبقي، أو طائفي، أو فئوي، أو جغرافي، أو بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة»، وهو نص يعتريه بعض العيب، فقد أسقط «الأصل» كأحد أسس التمييز التي لا يجوز مباشرة العمل السياسي على أساسها رغم وجودها في الدستور، ثم أعاد ذكر أنماط التمييز الأخرى الواردة في المادتين ٥ و ٤٠ من دستور ١٩٧١ (المادتين ٤ و ٧ من الإعلان الدستوري)، ثم أضاف إليها أشكالاً أخرى من التمييز كالتائفي والطبقي والفئوي والجغرافي.

لذا، فإننا نوصي بأن يأتي نص الدستور الجديد المنظم لعمل الأحزاب قصيراً ومقتضباً، بحيث يُكتفى فيه بتقرير حرية إنشاء الأحزاب، ومن ثم يحيل الدستور إلى القانون لتقرير إجراءات وشروط إنشاء الأحزاب، وتحديد أطر وضوابط عملها، فالدساتير تأتي لوضع الأصل العام الذي تفصله وتكمله القوانين والتشريعات.

وبالنسبة لقانون الأحزاب السياسية، فإنه يتعين إزالة التضارب القائم حالياً بين أحكامه وبين بعض مواد الدستور، وبخاصة تلك المتعلقة بمنع التمييز بين المواطنين.

كما سيقع على عاتق المشرع أن يتأكد من بقاء الضوابط والاشتراطات الواردة في قانون الأحزاب السياسية في حدود الضمانات اللازمة والضرورية لصون أسس الحياة الديمقراطية، ولحماية الأمن القومي، ولضمان السلامة العامة، وحفظ النظام العام، وحماية الصحة العامة والآداب العامة، وهي التدابير التي سمح العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية للدول أن تتخذها في سبيل تنظيم الجمعيات المنخرطة

في العمل العام، ومنها الأحزاب، بشرط ألا تأتي هذه القيود بهدف إفراغ حق إنشاء الأحزاب من مضمونه، وإقامة العراقيل أمام مباشرة القوى السياسية لنشاطها.^(١)

(هـ) المبحث الرابع: الباب الثاني من دستور ١٩٧١: المقومات الأساسية للمجتمع

كما هو واضح من عنوانه، يتناول هذا الباب الأسس التي يقوم عليها المجتمع المصري، وهي موزعة على فصلين: الأول مخصص للمقومات الاجتماعية والخلقية، والثاني مخصص للمقومات الاقتصادية. وبصفة عامة يرسم هذا الباب بفصيله صورة عامة لشكل وطبيعة المجتمع المصري ونمط حياته. فتنص المادة ٧

(١) فيما يلي نص المادة ٢٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

١- لكل فرد حق تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

٢- لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

٣- ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

وتشابه هذه النصوص إلى حد بعيد مثيلاتها في الوثائق الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، كالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. وقد أوضح القضاء الدولي في كثير من الأحكام مضمون وحدود حق إنشاء الأحزاب السياسية، فانهت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، على سبيل المثال، إلى أن تبني حزب ما لمنهج سياسي معارض للنظام الحاكم ومنهجه الأيديولوجي في بلد ما لا يمنح تلك الدولة وسلطاتها حق تضييق الخناق على هذا الحزب أو منعه من الانخراط في العمل وممارسة النشاط السياسي، طالما لم يحض ذلك الحزب على العنف ولم يدع لمخالفة أسس العمل الديمقراطي. للمزيد حول هذا الأمر، انظر الأحكام القضائية الآتية:

United Communist Party v. Turkey, European Court of Human Rights (1998); The Socialist Part v. Turkey, European Court of Human Rights (1998); Sidiropoulos v. Greece, European Court of Human Rights (1998); Chassagnou v. France, European Court on Human Rights (1999).

على أن المجتمع يقوم على التضامن الاجتماعي،^(١) فيما تلزم المادة ٨ الدولة بضمان تكافل الفرص لجميع المواطنين،^(٢) وتلزمها المادة ٩ «بالحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما يتمثل فيه من قيم وتقاليد».^(٣) وتضيف المادة ١٢ التزاماً آخر ليس على الدولة فحسب، بل وعلى المجتمع بأسره «برعاية الأخلاق وحمايتها، والتمكين للتقاليد المصرية الأصيلة، وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية، والتراث التاريخي للشعب، والحقائق العلمية، والآداب العامة، وذلك في حدود القانون».^(٤)

أما بالنسبة للتنظيم الاقتصادي للبلاد، فقد نصت المادة ٢٣ على أن الاقتصاد ينظم «وفقاً لخطة تنمية تكفل زيادة الدخل القومي وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل، وربط الأجر بالإنتاج، وضمان حد أدنى للأجور، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخل».^(٥) وتضيف المادة ٢٥ أن «لكل مواطن نصيباً من الناتج القومي يحدده القانون»،^(٦) وتشير المادة ٢٦ إلى أنه للعاملين نصيب في إدارة المشروعات وفي أرباحها،^(٧) فضلاً عما أقرته المادة ٢٧ من اشتراك المنتفعين في إدارة مشروعات الخدمات.^(٨)

لم تجد أحكام ومبادئ هذا الباب التي بلغت ثلاثاً وثلاثين مادة طريقها إلى الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة يوم ٣٠ مارس ٢٠١١، اللهم باستثناء مادة وحيدة، هي المادة الخامسة من الإعلان الدستوري،

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٧.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٨.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٩.

(٤) دستور ١٩٧١: المادة ١٢.

(٥) دستور ١٩٧١: المادة ٢٣.

(٦) دستور ١٩٧١: المادة ٢٥.

(٧) دستور ١٩٧١: المادة ٢٦.

(٨) دستور ١٩٧١: المادة ٢٧.

والتي تشير إلى آليات تنظيم الاقتصاد المصري، حيث نصت على أن: «يقوم الاقتصاد في جمهورية مصر العربية على تنمية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة كافة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال».^(١)

بصفة عامة، فإن تعليقنا الوحيد على هذا الباب، بفصله المخصصين للمقومات الاجتماعية والخلقية والمقومات الاقتصادية للمجتمع، هو أن كثيرا مما ورد به من نصوص ومبادئ ليس من الملائم أن يوضع في الدستور أصلاً، فالدساتير في نهاية المطاف وثيقة قانونية تهدف بالأساس لوضع الإطار العام لشكل وطبيعة الدولة، ولحماية حقوق وحرريات المواطنين، ولتحديد سلطات الدولة وإقامة التوازن بين أفرعها التنفيذية والتشريعية والقضائية، ولوضع ضوابط لكيفية ممارسة السلطة لصلاحياتها. أما مواد هذا الفصل فتبدو أقرب لما يمكن أن نعدّه بمثابة إعلان أو بيان سياسي أو برنامج انتخابي لحزب، وليس نصوصاً قانونية يمكن أن تنبني على أساسها حقوق وواجبات تلقى على عاتق الدولة ويتمتع بها المواطنون. كما أن الدستور مهمته إرساء المبادئ العامة الحاكمة لشكل وطبيعة نظام الحكم، وليس تحديد أولويات سياسية أو اجتماعية تتغير وتتبدل مع اختلاف الزمان والمكان. فليس من المنطقي أن ينص الدستور على أن «التربية الدينية مادة أساسية في مناهج التعليم العام»،^(٢) أو أن «محو الأمية واجب وطني تجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه»،^(٣) فهذه النصوص مكانها في برنامج حكومي أو في سياسات وزارة التعليم والتي يراقب تنفيذها البرلمان. هذا، وحتى إذا قبلنا بفكرة وضع نصوص في الدستور على شاكلة هذا الباب، فإنه من المستغرب أنه تم إغفال - أو تعافل - التطرق للمقومات السياسية للمجتمع، فلم يرد ما يشير إلى كيفية تنظيم الحياة السياسية والأهداف التي يتعين أن يسعى لها المجتمع المصري في المضمرة السياسي.

(١) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٥. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٩.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٢٠.

إضافة لما تقدم، جاءت كثرة من نصوص هذا الباب فضفاضة ومبهمة وإنشائية الطابع. فمثلاً، يشير هذا الباب في أكثر من موضع إلى القيم المصرية الأصيلة، فما هذه القيم؟ وما الجهة المنوط بها تحديدها؟ وما جزاء مخالفة هذه القيم؟ وهل يمكن للشعب تغيير هذه القيم وتطويرها؟ وهل يسمح بالاعتراض على هذه القيم والمطالبة بإسقاطها؟ هذه التساؤلات كافة تعكس عدم صلاحية هذه النصوص لأن تأتي في الدستور، ليس لمجرد كونها مبهمة، ولكن لأنها لا تؤسس حقوقاً أو واجبات محددة للمواطنين، ولا تلزم الدولة وأجهزتها بإجراءات معينة، ولا تضع قيوداً أو ضوابط على عملها.

ومن ناحية أخرى، نرى أن الأصل في الدساتير هو إطلاق الحريات وفتح الباب لمختلف التوجهات السياسية والمشارب الأيديولوجية للتعبير عن رأيها، طالما التزمت بالمنهج الديمقراطي، وقبلت بنتائج العملية الديمقراطية، واحترمت حقوق المواطنين وحرياتهم دون تمييز، وأعلنت مبدأ سيادة القانون. وبالتالي، فمن غير المنطقي أن ينطوي الدستور على نصوص تؤدي ضمناً إلى إقصاء توجهات سياسية معينة من المشهد السياسي. فعلى سبيل المثال، من المستبعد أن تحظى قوى علمانية داعية لفصل الدين عن الدولة بشكل مطلق - وبغض النظر عن رأينا الشخصي في مثل هذه الأفكار وعدم انتمائنا لتوجهاتها - بفرصة للإعراب عن رأيها بحرية وبالمساواة مع توجهات اجتماعية أخرى في ظل دستور يقول إن «الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية»^(١). وبالطبع، نحن لا ندعو لإقصاء الدين من حياة المصريين، ولا نطالب بهدم الأسرة بوصفها نواة للمجتمع المصري، وإنما ما ندعو إليه يتلخص في ضرورة إعداد دستور مصري محايد، لا يفرق بين المصريين على أساس من الفكر أو الرأي، ويساوي بين جميع التوجهات، ويفتح المجال للأفكار أن تتلاقى في حرية على المسرح السياسي - طالما انصاعت لقواعد اللعبة الديمقراطية واحترمت سيادة القانون وعبرت عن مواقفها بسلمية - دون أن يقصي الدستور أيًا من هذه التيارات أو الأفكار عن المشهد السياسي والاجتماعي.

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٩.

لذا، وفي ضوء ما تقدم من اعتبارات وملاحظات، فإننا نرى إلغاء هذا الباب من الدستور المصري المقبل، وحذف بعض فقراته، ونقل فقرات أخرى إلى ديباجة الدستور، ووضع أحكام أخرى في الأبواب التي تناسبها. فعلى سبيل المثال، نقترح حذف الفقرات المتعلقة بالأسرة المصرية، وتقاليد المجتمع المصري وأخلاقه. كما لا نرى داعياً للنص على مجانية التعليم وأولية محو الأمية، فهذه، كما سبق وأشرنا، موضوعات ترتبط بالسياسة العامة للدولة وللحكومات المتعاقبة التي ستأتي إلى سدة الحكم في المستقبل لتحديدتها وفق أولوياتها وبرامجها. كما يمكن نقل النصوص المتعلقة بتكافؤ الفرص بين المواطنين، والحق في العمل، وحق تقلد الوظائف العامة، توفير التأمين الاجتماعي والصحي، وغيرها من النصوص التي ترتبط بحقوق المواطنين، إلى باب حقوق الإنسان والحريات العامة.

(و) المبحث الخامس: الباب الثالث من دستور ١٩٧١: الحريات والحقوق

والواجبات العامة

تعد حقوق الإنسان من الدعائم الأساسية التي يتعين أن تتأسس عليها الجمهورية المصرية الثانية. وقد تحدثنا بقدر من الإسهاب في الفصل الثاني من هذا الكتاب حول حقوق الإنسان، وماهيتها، وطبيعة العلاقة التي تربطها بالديمقراطية وبسيادة القانون، اللتين تمثلان الركيزتين الأخرين للمجتمع والدولة اللتين نأمل أن تقاما في مصر مستقبلاً. فحقوق الإنسان، كما أوضحنا سابقاً، وسيلة مهمة لضبط العملية الديمقراطية والتأكد من أنها لن تفرز نتائج غير صحية تؤدي إلى إهدار كرامة المصريين أو تسمح للأغلبية بأن تبتطش بالأقلية، فضلاً عن أن مبادئ حقوق الإنسان وقيمها تعد من الضمانات المهمة للحؤول دون إساءة توظيف القانون واستغلاله بشكل يشيع الظلم ويهدر العدالة في المجتمع. ومن هنا، فإنه يتحتم على المشرع الدستوري المصري أن يضمّن الدستور المقبل لجمهورية مصر العربية تلك المبادئ والقواعد والقيم التي تضمن حماية الحقوق والحريات الأساسية للمصريين وتصور كرامتهم.

وبالتحديد، فإننا نرى أهمية أن يتم التعامل مع الباب المخصص للحقوق والحريات الأساسية في دستور مصر الجديد بوصفه «شريعة مصرية لحقوق الإنسان»، أو ما يطلق عليه باللغة الانجليزية Bill of Rights. وقد استعرنا هذه العبارة مما يعرف عالمياً بالـ «شريعة الدولية لحقوق الإنسان»، أو الـ International Bill of Rights، والتي تتكون من وثائق دولية تحتوي مجتمعة على الحقوق والحريات الأساسية التي يتعين أن يتمتع بها المواطنون في مختلف بلدان العالم، وهي حقوق تمتد إلى وتمس مختلف جوانب وأوجه الحياة في المجتمع. وهذه الصكوك الثلاثة هي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر يوم ٢٨ ديسمبر ١٩٤٨، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهدان الأخيران صادران في عام ١٩٦٦. ومن هنا، قد يكون من المناسب أن نرى الباب الخاص بالحقوق والحريات العامة في الدستور المصري المقبل بمثابة «شريعة مصرية لحقوق الإنسان» تخصص لتبيين وتفصيل الحقوق الأساسية التي يتمتع بها المصريون، وتهدف إلى إلزام الدولة بصون تلك الحقوق وحمايتها من أي انتهاك قد تقتربه أي جهة حكومية كانت وغير حكومية.

ويجدر التنويه، في هذا الإطار، بأن العديد من الدساتير الحديثة أوردت إما في ديباجتها وإما في أحكامها إشارات إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإلى «الشريعة الدولية لحقوق الإنسان»، وجعلت منهما أساساً لما تضمنته تلك الدساتير من فقرات ومواد ترتبط بالحقوق والحريات الأساسية.^(١) وبالتالي، فإننا نرى ملاءمة أن يتخذ المشرع الدستوري المصري من الشريعة الدولية لحقوق الإنسان نموذجاً ونبراساً يهتدي به عند صياغة وصك الباب الخاص بالحقوق والحريات والواجبات العامة في الدستور المصري الجديد، وذلك لكي نضمن أن هذا الدستور سيكون أداة فعالة في تحقيق أحد أهم أهداف ثورة ٢٥ يناير، وهو صون كرامة وعزة ورفعة المصريين.

(١) انظر: فيما يلي مجموعة من الدساتير التي أشارت في مواضع مختلفة فيها إما إلى الشريعة الدولية لحقوق الإنسان وإما إلى أي من الوثائق المكونة لها: ديباجة دستور الكامبيون الصادر في ١٩٦١، وديباجة دستور السنغال الصادر في ١٩٦٣، وديباجة دستور بنين الصادر في ١٩٩٠، المادة ٢ من دستور مالواي الصادر في ١٩٦٦، المادة ٣ من دستور غينيا الاستوائية الصادر في ١٩٦٨.

سنقوم في هذا القسم، مثلما فعلنا في الأقسام الأخرى من هذا الفصل، بعرض ونقد أحكام كل من دستور ١٩٧١ والإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ المتصلة بحقوق الإنسان، ومن ثم نقدم توصياتنا بشأن الخطوط العريضة للباب الخاص بالحقوق والحريات والواجبات العامة في الدستور المصري الجديد. ونختتم هذا القسم بعرض مجموعة من النصوص المقترحة أن تأتي ضمن نصوص هذا الفصل المحوري في دستور الجمهورية الثانية في مصر.

وكما قلنا في أكثر من مناسبة على مدار هذا الكتاب، فإن الدساتير لا تستطيع أن تصنع بمفردها المجتمع الديمقراطي السليم الذي يسود فيه القانون وتحترم فيه حقوق الإنسان، وإنما هي وسيلة واحدة وأداة ضمن أدوات كثيرة يتعين استخدامها وتوظيفها لتحقيق الإصلاح الشامل في المجتمع. لذا، فإننا لن نكتفي هنا بنقد أحكام ومواد دستور ١٩٧١ أو تقديم نصوص مقترحة للدستور الجديد فحسب، وإنما سنطرح كذلك مقترحات لكيفية مراجعة بعض القوانين والتشريعات المكملة للدستور التي يتعين تنقيحها لإزالة بعض أوجه العوار التي شابها والتي ساهمت في سلب الإنسان المصري كثير من حقوقه الأساسية.

أفرد الدستور «الدائم» لعام ١٩٧١ الباب الثالث لتحديد الحقوق الأساسية للمواطن المصري والواجبات العامة التي يلتزم المواطنون بتنفيذها. ويمكن تقسيم هذه الحقوق والواجبات الواردة في الدستور وفق طبيعتها ونوعها:

فقد وردت مجموعة من الحقوق المدنية، كالمساواة أمام القانون، ومنع التمييز على أساس من الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة.^(١) كما أكد الدستور على حرمة المساكن الخاصة، وحظر دخولها أو تفتيشها دون أمر قضائي،^(٢) فضلاً عن إقرار حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، ومنع التنصت عليهم والاطلاع على رسائلهم أو اتصالاتهم الشخصية إلا بإذن قضائي.^(٣) كما كفل الدستور حقي العقيدة وممارسة

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٤٠.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٤٤.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٤٥.

الشعائر الدينية، وكفل ممارسة حريتي الرأي والتعبير في حدود القانون.^(١) ومنح الدستور كذلك المواطنين حق عقد الاجتماعات الخاصة من دون حاجة لإخطار مسبق، وأباح عقد الاجتماعات العامة في حدود القانون.^(٢) أما بالنسبة لتكوين الجمعيات، فقد سمح الدستور بذلك شريطة الالتزام بنصوص القانون، وألا يكون «نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري».^(٣)

أما بالنسبة للحقوق السياسية، فقد منحت المادة ٦٢ حق «الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون». وقد عدلت هذه المادة في عام ٢٠٠٧ ليضاف إليها ما يلي: «وينظم القانون حق الترشح لمجلسي الشعب والشورى وفقاً للنظام الانتخابي الذي يحدده بما يكفل تمثيل الأحزاب السياسية ويتيح تمثيل المرأة في المجلسين. ويجوز أن يأخذ القانون بنظام يجمع بين النظام الفردي والقوائم الحزبية بأي نسبة بينهما يحددها، كما يجوز أن يتضمن حداً أدنى لمشاركة المرأة».^(٤)

وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد نص الدستور على العديد منها في بابه الثاني المتعلق بالمقومات الأساسية للمجتمع، وهو الباب الذي تعرضنا له فيما سبق. ومن هذه الحقوق حماية الملكية الخاصة،^(٥) والعمل،^(٦) والتعليم،^(٧) ورعاية الأسرة والشباب والأطفال.^(٨) أما الحق الاقتصادي والاجتماعي الوحيد الذي أورده المشرع الدستوري في الباب الثالث فكان حرية إنشاء النقابات والاتحادات للدفاع عن حقوق أعضائها.^(٩)

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٤٧.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٥٤.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٥٥.

(٤) دستور ١٩٧١: المادة ٦٢.

(٥) دستور ١٩٧١: المادة ٣٤.

(٦) دستور ١٩٧١: المادة ١٣.

(٧) دستور ١٩٧١: المادة ١٨.

(٨) دستور ١٩٧١: المادتان ١٠ و ١١.

(٩) دستور ١٩٧١: المادة ٥٦.

تطرق الباب الثالث كذلك للواجبات العامة التي يلتزم المواطنون جميعاً بتنفيذها، حيث نص الدستور على تكليف المواطنين بالدفاع عن الوطن، وجعل التجنيد إجبارياً،^(١) كما أمر بالحفاظ على الوحدة الوطنية وصون أسرار الدولة،^(٢) وحماية البيئة،^(٣) وأداء الضرائب.^(٤) هذا، وأورد الباب الثالث من دستور ١٩٧١ نصاً نراه مهماً ويتعين النظر في تضمين الدستور المقبل لمصر فقرة مشابهة له، وهو المادة ٥٧، التي تقرر أن «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوة الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء».^(٥)

لم يغفل المجلس الأعلى للقوات المسلحة التطرق للحقوق والحريات الأساسية في الإعلان الدستوري الذي صدر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١، وإنما قام بنقل العديد من الأحكام التي وردت في دستور ١٩٧١ مباشرة إلى الإعلان الدستوري، وذلك حتى تكون هذه المواد بمثابة درع يحمي المواطنين من افتئات الدولة على حقوقهم ويصون كرامتهم خلال الفترة الانتقالية إلى أن يعد دستور جديد للبلاد. وأورد الإعلان الدستوري هذه الحقوق الأساسية في المواد ٧ - ١٧ التي تضمنت التأكيد على المساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات ومنع التمييز بينهم،^(٦) وصون الحرية الشخصية ومنع القبض التعسفي على المواطنين،^(٧) وحظر إيذاء من تقيّد

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٥٨.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٦٠.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٥٩.

(٤) دستور ١٩٧١: المادة ٦١.

(٥) دستور ١٩٧١: المادة ٥٧.

(٦) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٧. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٧) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٨. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

حريتهم أو يتعرضون للقبض عليهم،^(١) وتقرير حرمة المساكن والحياة الخاصة،^(٢) وكفالة حريات الرأي والعقيدة وممارسة الشعائر الدينية،^(٣) وضمّان حرية الصحافة،^(٤) وتأكيد حق الاجتماع الخاص والعام.^(٥)

بمطالعة مواد دستور ١٩٧١ الخاصة بالحقوق والحريات العامة وما نُقل منها إلى الإعلان الدستوري المؤرخ في ٣٠ مارس ٢٠١١ يمكن لنا أن ندوّن مجموعة من الملاحظات حول إيجابيات وسلبيات تلك الأحكام، التي يمكن من خلالها التعرف على أهم أوجه القصور التي اعترت دستور ١٩٧١ التي يتوجب تجنبها في الدستور المصري الجديد:

فمن الناحية الإيجابية، يتعين الاعتراف بأن المشرع الدستوري حرص على أن يتضمن الدستور عددًا كبيرًا من الحقوق والحريات التي استقر الفقه الدولي على اعتبارها من قبيل الحقوق الأساسية التي لا غنى عنها في أي مجتمع متحضر. كما اشتمل الدستور على مبادئ تعبر عن الطائفتين الرئيسيتين لحقوق الإنسان، وهي الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو أمر نراه محمودًا، خصوصًا إذا ما قورن بالدساتير السابقة على دستور ١٩٧١ في العهد الجمهوري. لكن هذه الإيجابيات لا تنفي وجود العديد من المثالب التي شابت مواد

(١) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٩. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٢) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادتان ١٠ و ١١. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٣) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ١٢. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٤) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ١٣. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٥) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ١٦. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

وأحكام دستور ١٩٧١ الخاصة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وهي العيوب التي يمكن تقسيمها إلى شكلية وأخرى موضوعية:

من الناحية الشكلية، نلاحظ أن ترتيب مواد الدستور وتسلسل أحكامه جاء معيياً. فالفقرات المرتبطة بالحقوق والحريات الأساسية وزعت على أكثر من باب. فقد جاءت حرية إنشاء الأحزاب - وهي من الحقوق السياسية الأساسية - في الباب الأول، ووضعت معظم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الباب الثاني، وجاءت بعض الحقوق المدنية في الباب الثالث، ثم أضيفت طائفة أخرى من الحقوق المدنية المتعلقة بسيادة القانون والعدالة الجنائية في الباب الرابع من الدستور. لذا، فإننا نوصي بإعادة النظر في هذا الأمر، ووضع جميع الحقوق والحريات والواجبات العامة في باب واحد يمثل، كما أسلفنا، شرعة مصرية لحقوق الإنسان، ويجمع بين دفتيه مجمل المبادئ والقيم التي تصون الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين. وتنبع أهمية هذه التوصية كذلك من أن وجود كل المواد المرتبطة بالحقوق والحريات العامة في باب واحد سيعني أنها ستكون خاضعة لمجموعة من المبادئ العامة التي تنطبق على جميع الحقوق التي سيتضمنها الدستور وتحكم طريقة تطبيقها. ومن هذه المبادئ قاعدة المساواة وعدم التمييز - التي سنتناولها بالتفصيل لاحقاً - وهي القاعدة التي يتحتم أن يأتي ذكرها في طليعة باب الحقوق والحريات العامة بغرض التأكيد على سريانها على جميع حقوق الإنسان التي تليها، وذلك لضمان تمتع جميع المصريين بكافة الحقوق المنصوص عليها في الدستور على قدم المساواة من دون تمييز من أي نوع.

أما من الناحية الموضوعية، فإننا نلاحظ أن هناك بعض الحقوق المهمة التي أغفلها الدستور، وحقوقاً أخرى وردت بشكل منقوص ومجتزأ، وأحكاماً أخرى جاءت بها ثغرات تمكنت الدولة من أن تستغلها للافتتات على حقوق المواطنين وحرياتهم.

ونسعى من خلال هذه الملاحظات إلى أن نحقق أكثر من غرض: أولها إبراز مجموعة من العيوب التي شابت أحكام دستور ١٩٧١، والتي يجب تفاديها في دستور مصر الجديد. وثانياً، نسعى لتسليط الضوء على حقيقة واقع

عايشه كل من عمل في مجال حقوق الإنسان في مصر خلال الأعوام الأخيرة، ألا وهي أن انتهاكات حقوق الإنسان كانت تقع في مصر رغم وجود نصوص دستورية تكفل هذه الحقوق.. أي أن حماية الحقوق والحريات العامة في مصر ما بعد ثورة ٢٥ يناير سيتطلب عملاً يتجاوز بكثير حدود وضع دستور جديد للبلاد. فالدستور، كما قلنا من قبل، ما هو إلا أداة ووسيلة ضمن أدوات ووسائل عديدة يتعين توظيفها لتنفيذ أهداف الثورة ولتحقيق آمال الشعب المصري.

بادئ ذي بدء، نلاحظ أن دستور ١٩٧١، وما سبقه من دساتير، أغفل وتجاهل أهم وأعلى حق أقرته المواثيق الدولية للبشرية جمعاء، وأقرته من قبلها الكتب والشرائع السماوية، ألا وهو حق الإنسان في الحياة،^(١) وهو حق يصبح من دونه الحديث عن حقوق وحريات عامة من قبيل العبث.. فلا يتصور أن يتمتع أي شخص بحقوقه الأساسية وحياته ووجوده كإنسان مهددان.^(٢) ومن هنا، فإنه يتحتم على المشرع الدستوري أن يصوغ نصاً يحمي ويصون حق الحياة لكل إنسان على أرض مصر، ويحظر سلب هذا الحق بشكل تعسفي. والغرض من وضع عبارة «تعسفي» في الدستور هو إلزام الدولة بعدم إزهاق روح أي شخص دون وجه حق، والتأكد من أن عقوبة الإعدام لا يتم اللجوء إليها أو تطبيقها إلا في الحالات التي يصدر بشأنها حكم قضائي بات ونهائي في الجرائم شديدة الخطورة.^(٣)

كما يتعين أن يعي المشرع الدستوري المصري أن الحق في الحياة لا يقتصر على الحق في الوجود والبقاء على قيد الحياة، وإنما يتسع لما هو أبعد من ذلك ليشمل

(١) ورد النص على هذا الحق في المادة ٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٦ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٤ من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

(٢) أكدت المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا على مركزية الحق في الحياة وعلى كونه الحق الذي تتأسس عليه كافة الحقوق والحريات الأخرى التي يتمتع بها الإنسان. راجع: *The State v. Makwanyane, The* Constitutional Court of South Africa (1995)

(٣) قام كثير من الدول في مختلف بقاع العالم، بما فيها العالمين العربي والإسلامي، بإلغاء عقوبة الإعدام من قوانين العقوبات، أو أعلنت عدم لجوئها إلى هذه العقوبة لما تنطوي عليه من خطورة وما تلحقه على النفس البشرية من أثر لا يمكن علاجه. كما أشارت العديد من المحاكم الأجنبية والهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان إلى أن عقوبة الإعدام تعد من العقوبات المخالفة لحقوق الإنسان وأنه يتعين إلغاؤها والكف عن اللجوء إليها.

الحق في حياة كريمة بكل ما يتضمنه هذا المفهوم من معان. فما قيمة أن يكون شخص على قيد الحياة وهو منزوع الكرامة؟ ومن هنا، نوصي بأن تتضمن المادة التي سنتناول الحق في الحياة فقرة تشير إلى أنه من حق كل إنسان يعيش على أرض مصر أن تصان وتحترم كرامته الإنسانية، والتأكيد على حظر إهدارها أو المساس بها مطلقاً، وهو مبدأ أوردته بعض الدساتير الحديثة وأكدت عليه أحكام محاكم وطنية عديدة.^(١)

إذا كان دستور ١٩٧١ قد أغفل النص صراحة على حق الإنسان في الحياة، فإنه أشار إلى حق آخر نراه من أهم الحقوق التي لا يستقيم حال مجتمع من دونها، وهو الحق في المساواة وعدم التمييز. وقد تضمن دستور ١٩٧١ هذا الحق في المادة ٤٠، وهو النص الذي نقل حرفياً إلى الإعلان الدستوري الصادر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ في مادته السابعة، والتي تقول: «المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

رغم حرص المشرع الدستوري على وضع مبدأ المساواة في طليعة الباب الثالث من دستور ١٩٧١ والخاص بالحقوق والحريات العامة، فإن المادة التي احتوت على هذه القاعدة المهمة جاءت مجتزأة ومنقوصة. فلم يتم إقرار مبدأ المساواة بين المواطنين على إطلاقه، وإنما اقتصر على المساواة بين المواطنين أمام القانون، وهي قاعدة مهمة ومحورية في المجتمعات الديمقراطية السليمة، إلا أن مفهوم المساواة أوسع وأشمل من ذلك بكثير. فبجانب المساواة أمام القانون، يتسع هذا المبدأ ليشمل، على سبيل المثال لا الحصر، المساواة أمام القضاء، والمساواة في الوظائف العامة، والمساواة في فرص الانخراط في العمل العام، والمساواة في الانتفاع

(١) انظر على سبيل المثال:

Munn v. Illinois, United States Supreme Court (1877); The State v. Makwanyane, The Constitutional Court of South Africa (1995); Case No. 23/1990, Supreme Court of Bulgaria (1990); The State v. Nehemia Tjijo, High Court of Namibia (1991); Lawson v. Housing New Zealand, High Court of New Zealand (1997);

بالموافق العامة، وغيرها من أوجه وأشكال المساواة.^(١) كما يتحتم ألا يتوقف مفهوم المساواة عند حدود القانون ونصوصه، وإنما يتعين أن يمتد إلى الحياة والواقع، فما قيمة المساواة أمام القانون إذا كان الأناص يعانون من التمييز على أرض الواقع بسبب ممارسات تتفق في ظاهرها مع القانون وأحكامه إلا أنها تقيم الفوارق بين أبناء الشعب الواحد. وبالتالي، يتعين التعامل مع المساواة بين المواطنين على أنها قاعدة عامة تلزم الدولة والمجتمع بأسره بالتعامل مع المصريين على قدم المساواة وتحظر التمييز بينهم لأي سبب كان. لذا، فإننا نوصي بإعادة صياغة هذه المادة، وذلك لجعل مبدأ المساواة مطلقاً وغير مقصور على المساواة أمام القانون.

أما بالنسبة لظاهرة التمييز، فهي بالفعل مؤثمة ومحظورة بموجب الدستور. إلا أننا نلاحظ أن المادة ٤٠ من دستور ١٩٧١، والتي نصت على منع ممارسة التمييز، أوردت عدداً محدوداً من أنواع وأنماط التمييز، وهي الجنس والأصل واللغة والدين والعقيدة، وهو ما نراه معيباً.. ذلك لأنه يتعين علينا أن نتصدى الدولة بموجب الدستور لأي ظاهرة أو ممارسة أو سياسة تخل بالمساواة بين المواطنين أو تميز بينهم على أي أساس ولأي سبب.^(٢) ومن هنا، فإننا نقترح أن ينص الدستور صراحة على المساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات، وعلى حظر التمييز بينهم بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة، أو الرأي سياسياً كان أو غير سياسي، أو الأصل، أو الثروة، أو النسب، أو لأي سبب آخر.^(٣) ويشير الفقه

(١) انظر: دكتور علي الباز، الحقوق والحريات والواجبات العامة في دساتير دول مجلس التعاون الخليجي مع المقارنة بالدستور المصري: رؤية جديدة (١٩٨٩). وراجع أيضاً: الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية (١٩٦٤).

(٢) يتأكد ذلك إذا اطلعنا على نص المادة ٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تحظر التمييز بين المواطنين في التمتع بالحقوق الواردة في ذلك العهد، حيث تنص المادة في فقرتها الأولى على ما يلي: «تعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب».

(٣) استقر الفقه والقضاء الدوليان على عدم جواز تحديد أسس وأسباب التمييز أو قصرها على أنواع أو أنماط محددة، حيث إن معظم الوثائق والصكوك الدولية لحقوق الإنسان لم تأت بقائمة محددة لأشكال التمييز المحظور، وإنما تضمنت أمثلة توضيحية للممارسات التمييزية دون أن تكون هذه القوائم شاملة أو جامعة. وقد أكدت المحكمة

والقضاء الدوليان إلى أن المقصود بعبارة «التمييز» في هذا السياق هو أي أمر أو ظاهرة أو سياسة ينطوي على «تمايز، أو إقصاء، أو استثناء، أو قيد، أو محاباة» يؤثر على تمتع المواطنين بحقوقهم وحررياتهم.^(١) وبالإضافة لما تقدم، يتعين أن تضاف فقرة إلى هذه المادة المقترحة بالدستور الجديد لحظر التحريض أو الحض على التمييز أو الكراهية أو العنف على أساس الدين أو الجنس أو القومية أو العنصرية، وغيرها من أشكال وأنماط التمييز.^(٢) وسيستجيب ذلك لمطلب دعا إليه العديد من القوى السياسية والاجتماعية على مدار السنوات الماضية، وأعيد طرحه في أعقاب ثورة ٢٥ يناير في ضوء الأحداث الطائفية المؤسفة التي شهدتها مصر خلال الأسابيع التالية على

الأوروبية لحقوق الإنسان على هذا المفهوم في حكم لها أشارت في حيثياته إلى أن قائمة أنواع التمييز المحظور الواردة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان هي قائمة توضيحية وليست جامعة لكل أشكال التمييز. انظر في هذا الشأن الحكم الآتي: Rasmussen v. Denmark, European Court of Human Rights (1984).

للمزيد من الأحكام القضائية من مختلف الأنظمة القانونية التي تناولت مسألة التمييز وأشكاله وأنماطه المختلفة، يمكن مراجعة الأحكام الآتية:

De Geillustreerde Pers N.V. v. Netherlands European Commission on Human Rights (1976); Swedish Engine Drivers Union v. Sweden, European Court of Human Rights (1976); Schmidt and Dahlstrom v. Sweden, European Court of Human Rights (1976); The Sunday Times v. United Kingdom, European Court of Human Rights (1979); Christians Against Racism v. United Kingdom, European Commission on Human Rights (1980); Morris v. United Kingdom, European Commission on Human Rights (1982); Thilimmenos v. Greece, European Court of Human Rights (2000); Broeks v. Netherlands, Human Rights Committee (Communication No. 172/1984 – HRC 1987 Report); Sobraj v. Superintendent, Central Jail, Tihar, New Delhi, Supreme Court of India (1978).

(١) يتطابق هذا التعريف مع ما ورد في المادة ١ من اتفاقية مناهضة كافة أشكال التمييز العنصري، والتي عرفت ظاهرة التمييز. كما استقر الفقه الدولي على هذا التعريف للأفعال التي تنطوي على تمييز، حيث تبنت «اللجنة المعنية بحقوق الإنسان» المنبثقة عن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمكلفة بمراقبة التزام الدول بما ورد بهذا العهد من أحكام هذا التعريف في تعليقها العام رقم ١٨. راجع:

Human Rights Committee, General Comment 18 (1989).

(٢) يتماشى هذا المقترح من الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تقول: «تحظر بالقانون أي دعوة للكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف».

سقوط النظام السابق، والتي مازال بعضها مستمرا حتى كتابة هذه السطور.^(١) وتجدر الإشارة كذلك إلى أن هذا الحظر لا يشمل السياسات الحكومية فحسب، بل ينسحب، كغيره من مبادئ حقوق الإنسان، على الأشخاص الطبيعيين في تعاملاتهم بعضهم مع بعض، وعلى الأشخاص الاعتباريين (كالشركات والهيئات والجمعيات) في تعاملها مع موظفيها والمواطنين عامة. أي أن المخاطب بالحظر على التمييز بين المواطنين هو المجتمع بأسره، وليس الدولة وحدها، وإن كانت الدولة هي المكلفة بإنفاذ هذه المبادئ وضمان احترامها.

أما الحق الثالث الذي نود التطرق إليه في هذه الملاحظات، والتي يتعين مراعاتها عند سن دستور مصر الجديد، فهو حظر التعذيب. وتنبع أهمية تناول هذا الأمر لكون مصر من أكثر الدول التي ارتكبت فيها ممارسات تعد من قبيل التعذيب، وغيره من ضروب المعاملة المهينة للإنسانية. فقد تحولت سوء معاملة الأشخاص المحتجزين في السجون وأقسام الشرطة المصرية على مدار السنوات والعقود الماضية إلى أمرا منهجي وشائع، إلى أن أصبح اللجوء إلى مثل هذه الممارسات أمرا طبيعيا وجزءا من أدوات العمل الاعتيادية للأجهزة الأمنية.^(٢) وقد تناول دستور ١٩٧١ هذا الأمر في المادة ٤٢، والتي نصت على ما يلي: «كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأي قيد يجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز إيذاؤه بدنياً أو معنوياً، كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون. وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شيء مما تقدم أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعود عليه».^(٣)

(١) انظر على سبيل المثال: محمد سعد: د. فؤاد رياض: انتهيينا من مشروع قانون يمنع التمييز بين المصريين، جريدة الأهرام ٢٦ مايو ٢٠١١.

(٢) صدرت العشرات، بل والمئات، من التقارير المحلية والدولية لرصد ظاهرة التعذيب في مصر، ومنها ما يلي:

Human Rights Watch, «Work on Him Until He Confesses», (January 2011); Human Rights Watch, Egypt's Torture Epidemic (February 2004); Human Rights Watch, Egypt: Impunity for Torture Fuels Day of Rage (January 2011); Amnesty International, Egypt: No Protection – Systematic Torture Continues (November 2002); Nadeem Center for Torture Victims Rehabilitation, Torture In Egypt: Facts and Testimonies (June 2001).

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٤٢.

وأولى الملاحظات التي نود تسجيلها بشأن هذه المادة ترتبط بعدم استخدام كلمة «تعذيب» وعدم النص صراحة على حظره. فرغم أن عبارة «إيذاؤه بدنياً أو معنوياً» المستخدمة في المادة ٤٢ لوصف الأفعال المحظور إتيانها يمكن تفسيرها لتشمل التعذيب، فإن استخدام كلمة التعذيب بحد ذاتها له فوائد عديدة. فأولاً، التعذيب وغيره من أشكال المعاملة القاسية واللاإنسانية والحاطة من الكرامة هي من الممارسات التي استقر الفقه والقضاء الدوليان على اعتبارها من قبل الممارسات المؤثمة والمحرمة في كل الأوقات وفي الحالات كافة، بما فيها أوقات الطوارئ والأوضاع الاستثنائية التي قد تواجهها الدول. فلا يمكن التحجج بوجود تهديدات إرهابية تستلزم اللجوء لمثل هذه الممارسات، ولا يمكن الدفع بقيام حالة حرب لإضفاء الشرعية على ارتكاب مثل هذه الأفعال.^(١) وثانياً، يؤكد استخدام عبارة «التعذيب» في الدستور على أن الضلوع في مثل هذه الممارسات يعد جريمة لا تسقط بالتقادم، وأن مرتكبيها لن يفلتوا من المحاسبة والعقاب، وذلك لكون الحظر على ارتكاب التعذيب من المبادئ الآمرة للقانون الدولي والتي وُصف من يخالفونه بأنهم «أعداء للإنسانية جمعاء».^(٢)

أما الملاحظة الثانية التي نود إبرازها فيما يتعلق بالمادة ٤٢ من دستور ١٩٧١ فترتبط بالحالات والأوضاع التي يُحظر فيها إيقاع الأذى البدني والنفسي على الأشخاص. فقد أتت المادة مخاطبةً أجهزة الدولة عند تعاملها مع من يقع رهن التوقيف ومن تقيدهم بالحبس أو السجن. ورغم أن هؤلاء الأشخاص عادة ما يكونون الأكثر عرضة

(١) انظر الأحكام الآتية، والتي أكدت على حظر وتجريم اللجوء إلى التعذيب في حالات استثنائية متعددة:

Selcuk v. Turkey, European Court of Human Rights (1978); Chahal v. United Kingdom, European Court of Human Rights (1996); Tomasi v. France, European Court of Human Rights (1992); Aydin v. Turkey, European Court of Human Rights (1997); Aksoy v. Turkey, European Court of Human Rights (1995); Ribitsch v. Austria, European Court of Human Rights (1995); Cariboni v. Uruguay, Human Rights Committee (Communication No. 159/1983 – HRC 1988 Report); Gilboa v. Uruguay, Human Rights Committee (Communication No. 147/1983 – HRC 1986 Report).

(٢) انظر حكم المحكمة الفيدرالية الأمريكية في نيويورك في قضية فيلارتيجا:

Filartiga v. Pena Irala, US Court of Appeals, Second Circuit (1980).

للتعذيب وغيره من أشكال سوء المعاملة، فإنه كان من الأوفق أن يوسع المشرع الدستوري الحظر على إساءة معاملة المواطنين لجعله مطلقاً، وليس محددًا بحالات أو أوضاع بعينها. وسيضمن ذلك امتداد حظر التعذيب ليشمل ممارسات وتصرفات الأفراد العاديين في تعاملاتهم بعضهم مع بعض، بالإضافة إلى سريانه في مواجهة الأشخاص الاعتباريين كالشركات في علاقتهم مع من يعملون لديهم.

وتعويضاً للملاحظتين السابقتين، حرص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على النص على منع إساءة معاملة الأشخاص في موضعين، أحدهما المادة ٧ التي أرست مبدأ حظر التعذيب عامة وفي كل الأحوال، وذلك بقولها: «لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة»^(١). أما الحالة الثانية التي نص فيها العهد الدولي على عدم جواز إساءة معاملة المواطنين فجاءت في المادة ١٠ التي تقول: «يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية وتحترم الكرامة الأصلية في الشخص الإنساني»^(٢). ويتضح من هاتين المادتين أن المادة ٤٢ من الدستور المصري أقرب في منطوقها ونطاق تطبيقها إلى المادة ١٠ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وليس للمادة ٧ التي ترسي المبدأ العام الذي يؤتم التعذيب وغيره من أشكال المعاملة اللاإنسانية والقاسية. وبالتالي، فإننا نرى الإبقاء على المادة ٤٢ لأنها تتناول الحالات التي يكون فيها المواطنون متحفظاً عليهم أو محبوسين، مع إضافة مادة جديدة تماثل نص المادة ٧ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لإرساء المبدأ العام القاضي بحظر التعذيب وغيره من أشكال المعاملة المهينة واللاإنسانية والحاطة من الكرامة.

لن يكتمل حديثنا عن التعذيب في مصر من دون إبراز أمثلة لأوجه العوار التي شابت بعض القوانين والتشريعات المكتملة للدستور والتي تعاملت مع ظاهرة التعذيب وجرمتها. وبالتحديد، نصت المادة ١٢٦ من قانون العقوبات على ما يلي:

(١) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: المادة ٧.

(٢) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: المادة ١٠.

«كل موظف أو مستخدم عمومي أمر بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحمله على الاعتراف يعاقب بالأشغال الشاقة والسجن من ثلاث إلى عشر سنوات. وإذا مات المجني عليه يحكم بالعقوبة المقررة للقتل عمداً».

ومن أخطر العيوب التي تعترى هذا النص هو أنه اقتصر الفعل المؤثم على «التعذيب» ولم يوسع نطاق الحظر الوارد في المادة ليشمل نماذج أخرى من الانتهاكات التي يمكن أن تقتربها أجهزة الأمن، كالمعاملة اللاإنسانية والقاسية والحاطة من الكرامة.^(١) كما أن استخدام قانون العقوبات لكلمة «متهم» في المادة سابقة الذكر أدى إلى قصر الحالات التي تسري في مواجهتها على تلك التي يكون قد تم بالفعل توجيه تهمة معينة للشخص المحتجز. ومن هنا يستثنى قانون العقوبات جميع الأشخاص المعتقلين بموجب قانون الطوارئ، والأشخاص الموضوعين رهن الحجز على ذمة التحقيقات، وغيرهم ممن قيدت حريتهم من دون أن توجه لهم تهمة، وهم طائفة من الأشخاص عادة ما يكونون الأكثر عرضة للتعرض لممارسات ترتقي إلى وصف التعذيب والمعاملة اللاإنسانية. وثالثاً، يلاحظ أن هذا النص حظر قيام المسؤولين الحكوميين بتعذيب الأشخاص بأنفسهم أو الأمر بتعذيبهم، وهو ما يتجاهل حقيقة أن ارتكاب التعذيب لا يستلزم أن يقوم المسؤول الحكومي بنفسه بالتعذيب أو أن يصدر أمراً مباشراً بذلك، فقد يتم التعذيب بمعرفة المسؤول الحكومي، أو موافقته الضمنية، أو بتحريض غير مباشر منه، وهي أمور لم يتطرق لها قانون العقوبات، رغم أنها جاءت في اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب.

ومن المستلفت للنظر أن الحكومة المصرية كانت على دراية بهذه العيوب التي شابت نصوص قانون العقوبات ذات الصلة بالتعذيب، حيث تعهدت مصر في فبراير ٢٠١٠ أمام مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بتعديل قانون العقوبات

(١) تناولت المادة ١٢٩ من قانون العقوبات حالت استخدام القسوة، حيث نصت على ما يلي: «كل موظف أو مستخدم عمومي وكل شخص مكلف بخدمة عمومية استعمل القسوة في الناس اعتماداً على وظيفته بحيث إنه أدخل بشر فهم أو أحدث آلاماً بأبدانهم يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على مائتي جنيه».

للتأكد من تماشيه مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة سالفه الذكر،^(١) وهو ما لم يتم بطبيعة الحال. وليس ما تقدم إلا مثلاً واحداً على ما يتعين أن تتخذه الدولة في الشهور والأعوام المقبلة من إجراءات إصلاحية شاملة لتطوير البنية والمنظومة القانونية المصرية لجعلها أكثر تواءماً مع القواعد الدولية المرتبطة بحظر التعذيب، وهي إجراءات يتعين القيام بها لكي لا تحول القوانين إلى أداة لسلب المواطنين حقوقهم وحررياتهم التي كفلها الدستور لهم.

تُعدّ الحقوق الثلاثة التي تناولناها فيما تقدم من الحقوق الأساسية والمركزية التي لا يتصور أن ينعم البشر من دونها بحقوقهم وحررياتهم العامة، إلا أن منظومة حقوق الإنسان لا تقتصر على مثل هذه الحقوق الأساسية، وإنما تتسع لتشمل حريات أخرى تتصل بحياة المواطنين وآليات مشاركتهم في الحياة العامة وانخراطهم في العمل السياسي. وفي مقدمة الحقوق التي تؤمن للمواطنين حرية العمل الجماعي: حق تكوين الجمعيات، ويعد من أهم الأدوات التي يلجأ إليها المواطنون لممارسة العمل المنظم في مختلف مناحي الحياة.^(٢)

(١) انظر التقرير الوطني المقدم من قبل مصر إلى الدورة السابعة من آلية المراجعة الدورية التابعة لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة. وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/WG.6/7/EGY/1 – November 16th 2009
كما تحدثت تقارير المجلس القومي لحقوق الإنسان حول الثغرات والعيوب التي تتسم بها نصوص قانون العقوبات المتعلقة بالتعذيب. انظر: التقرير السنوي للمجلس القومي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٧/٢٠٠٨.

(٢) أكدت المحكمة الدستورية العليا على أهمية هذا الحق في حكم صدر لها في عام ١٩٩٥، حيث قالت المحكمة: «أما هذا الحق - سواء كان حقاً أصيلاً أم تابعاً - فهو أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها كلما قام أشخاص يؤيدون موقفاً أو اتجاهها معيناً أو تجمعاً منظماً يحتويهم، يوظفون فيه خبراتهم ويطرحون آمالهم، ويعرضون فيه لمصاعبهم، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم، ليكون هذا التجمع نافذة يطلون منها على ما يعتمل في نفوسهم، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي، وهو عمل اختياري لا يساقون فيه سوقاً، ولا يمنعون من الخروج منه قهراً، وهو حق متداخل مع حرية التعبير ومكون لأحد عناصر الحرية الشخصية. وإن الانعزال عن الآخرين يؤول إلى استعلاء وجهة النظر الفردية وتسلسها، كما أن هدم حرية الاجتماع - وفرع منها حرية تكوين الجمعيات - إنما يقوض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام الحكم مستنداً إلى الإرادة الشعبية، ولا تكون الديمقراطية فيه بديلاً مؤقتاً أو إجماعاً زائفاً، أو تصالحاً مرحلياً لتهدئة الخواطر، بل شكلاً مثالياً لتنظيم العمل الحكومي وإرساء قواعده ولازم ذلك امتناع تقييد حرية الاجتماع - أو حرية تكوين الجمعيات».

جمهورية مصر العربية - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية دستورية بتاريخ ١٦ إبريل ١٩٩٥.

كفل دستور ١٩٧١ حق تكوين الجمعيات في المادة ٥٥،^(١) التي نصت على ما يلي: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري». وقد نقل بعض ما تضمنه هذا النص إلى المادة ٤ من الإعلان الدستوري الصادر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١. وإذا بدأنا بالتعليق على النص الدستوري، فإننا نرى أنه نص إيجابي بصفة عامة، وإن كان من الأوفق أن يُكتفى بإطلاق حرية إنشاء الجمعيات، ومن ثم يحال إلى القانون لتنظيم عمل هذه الجمعيات وتحديد آليات إنشائها والنص على المجالات التي يحظر عليها الاشتغال بها، وذلك بدلاً من استخدام عبارة «معادياً لنظام المجتمع» التي وردت لوصف أحد أسس حظر إنشاء الجمعيات.

فما تعريف «نظام المجتمع»؟ وما الجهة المخول لها تحديد «نظام المجتمع»؟ فهل المقصود نظام الحكم مثلاً؟ أم مقومات المجتمع المنصوص عليها في الباب الثاني من الدستور؟ وإذا كان الأمر كذلك، ألا يحق للمواطنين إنشاء جمعيات تنادي بتغيير هذه المقومات الاقتصادية والاجتماعية؟ فعلى سبيل المثال، ألا يمكن لمجموعة من المواطنين أن ينشئوا جمعية لإحياء تراث الملكية في مصر رغم أننا أصبحنا جمهورية منذ عقود طويلة؟ فهل يعد ذلك «معادياً» للنظام الجمهوري؟ هذه أسئلة يثيرها الغموض الذي اتسمت به عبارة «معادياً لنظام المجتمع» التي يمكن أن تستغلها السلطات للافتئات على حق المواطنين في تنظيم أنفسهم في جمعيات أهلية ومنظمات غير ربحية تسعى للانخراط في العمل العام بمختلف أشكاله. كما أننا لا نرى داعياً للنص في الدستور على حظر الجمعيات ذات الطابع العسكري، فهذا أمر بديهي وضروري، إلا أنه يمكن نقله إلى القانون ووضع بجانب أنشطة أخرى يحظر على الجمعيات الأهلية القيام بها.

كان هذا عن الدستور، فماذا عن القانون؟ يعد حق تكوين الجمعيات من الأمور التي تجسد ما سبق وقلناه حول أهمية أن تتسع الحركة الإصلاحية في مصر بعد ثورة

(١) تجدر الإشارة إلى أن جميع الدساتير المصرية - عدا دستور ١٩٦٤ - كفلت حق إنشاء الجمعيات.

٢٥ يناير إلى ما هو أبعد من الدستور. فالدستور لا يمكن أن يؤدي رسالته من دون القوانين المكتملة له، وسيظل الدستور مكبل الأيدي وغير مفعل إذا جاءت القوانين مقيدة للحريات التي أطلقها الدستور.. وهو ما حدث بالنسبة لحق تكوين الجمعيات. فرغم تمتع المواطنين بحق تكوين الجمعيات بموجب المادة ٥٥ من الدستور، التي أتى نصها إيجابياً إلى حد بعيد، إلا أن الدولة تمكنت من تضيق الخناق على الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني من خلال القوانين المنظمة لعمل هذه المؤسسات. تناول العديد من المنظمات الحقوقية هذا الموضوع على مدار العقد الفائت، وتطرت إليه وسائل الإعلام في مناسبات كثيرة.^(١) لذا، سنكتفي هنا بالإشارة إلى أبرز وأخطر العيوب التي اعترت القانون الخاص بالجمعيات الأهلية والممارسات التي كانت تقوم بها الدولة قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ للحد من نشاط وفاعلية المنظمات الأهلية.

ينظم عمل الجمعيات الأهلية في مصر حالياً القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ للجمعيات والمؤسسات الأهلية، وهو القانون الذي صدر بعد سلسلة طويلة من التشريعات المصرية التي وضعت قواعد إنشاء وتشغيل المنظمات الأهلية والمؤسسات غير الحكومية وغير الربحية.^(٢) ويأتي في مقدمة الانتقادات الموجهة

(١) فيما يلي مجموعة من التقارير والأبحاث التي أعدت حول هذا الموضوع من قبل منظمات حقوقية مصرية وأجنبية: المنظمة المصرية لحقوق الإنسان: مصر... نحو قانون جديد للجمعيات الأهلية (مؤتمر عقد بالقاهرة يوم ٢٣ نوفمبر ٢٠٠٨)؛ الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان: قانون الجمعيات الأهلية... حلقة في عدم الإنفاء بالتعهدات الدولية (٦ إبريل ٢٠١٠)؛ مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان: إطلاق مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية (٢٩ نوفمبر ٢٠٠٨)؛ مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية: الاجتماع العاجل لتدارس وضع آليات لتوحيد موقف مؤسسات المجتمع المدني تجاه قانون عمل الجمعيات الأهلية (٨ إبريل ٢٠١٠)؛ المجموعة المتحدة - محامون مستشارون قانونيون: قانون جديد للجمعيات الأهلية (٢٠٠٨).

Human Rights Watch: Egypt: Margins of Repression: State Limits on Non-Governmental Organization Activism, HRW Volume 17, No. 8(E); Dina Guirguis, Egypt's NGO Bill Imperils Civil Society Funding, Arab Reform Bulletin, Carnegie Endowment for International Peace, February 2, 2009; Issandr ElAmrani, Egyptian Civil Society At Risk, Foreign Policy Magazine, March 28, 2010.

(٢) صدر أول قانون منظم لعمل الجمعيات الأهلية في ١٩٤٥، وهو القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ بشأن الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية، ثم صدرت تشريعات أخرى كالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٤٩ الخاص بالأندية،

للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ التعقيد الذي تتسم به إجراءات إنشاء الجمعيات الأهلية، والسلطات الواسعة التي تحظى بها جهة الإدارة (وهي وزارة التضامن الاجتماعي) في الاعتراض على الطلب المقدم لإنشاء جمعية أهلية، حيث يحق لجهة الإدارة الاعتراض على إنشاء جمعية في غضون ٦٠ يومًا من تقديم طلب التسجيل، وهو القرار الذي يمكن التظلم ضده أمام محكمة القضاء الإداري.^(١) وتعد هذه القيود الواردة في القانون مخالفة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والذي يحظر على الدولة أن تضع اشتراطات تؤدي عملياً إلى إفراغ حق تكوين الجمعيات من مضمونه، كحظر إنشاء الجمعيات من دون موافقة الدولة.^(٢)

وكان من الأوفق أن يكون إنشاء هذه المؤسسات غير الحكومية بموجب إخطار يرسل إلى الوزارة المختصة، على أن يكون من حق جهة الإدارة الاعتراض بقرار مسبب - وليس مجهل كما يحدث حالياً - على إنشاء الجمعية في فترة زمنية محدودة، (كثلاثين يوماً مثلاً) على أن يعرض قرار الاعتراض فور صدوره على القضاء الإداري لتأييده أو لإلغائه، وذلك أيضاً خلال فترة محددة.

والقانون رقم ١٥٥٦ لسنة ١٩٥٠ حول هيئات التأمين وتكوين الأموال، والقانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٢ المنظم لإشهار الجمعيات والمؤسسات، والقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. ثم صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ والذي أشرف على عمل منظمات المجتمع المدني لأغلب سنوات القرن العشرين. ومع مرور السنوات وبزوغ الدور الحيوي الذي تضطلع به الجمعيات الأهلية في المجتمع برزت الحاجة لإعداد تشريع جديد ينظم عمل هذه المؤسسات. وبالفعل أعدت وزارة الشؤون الاجتماعية قانوناً جديداً، هو القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، إلا أن هذا القانون ألغي بموجب حكم من المحكمة الدستورية العليا في يونيو ٢٠٠٠ لأنه صدر من دون عرضه على مجلس الشورى، وهو ما يخالف المادة ١٩٥ من الدستور. لذا، قامت الحكومة بإعداد قانون جديد للجمعيات الأهلية، وهو القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ ليحل محل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤.

(١) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢: المادة ٦.

(٢) أكدت العديد من المحاكم الدولية والوطنية على هذا المبدأ في أكثر من حكم، ومنها:

Sidiropoulos v. Greece, European Court of Human Rights (1998); Ghosh v. Joseph, Supreme Court of India (1963); Osawe v. Registrar of Trade Unions, Supreme Court of Nigeria (1985); International Confederation of Free Trade Unions v. China, International Labor Organization (1989); Sigurjonsson v. Iceland, European Court of Human Rights (1993).

من الصلاحيات الأخرى التي منحها القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ لجهة الإدارة والتي أسيء استغلالها لتضييق الخناق على منظمات المجتمع المدني في السنوات الأخيرة، هو حق إغلاق المؤسسات الأهلية بموجب قرار إداري من دون الحاجة للحصول على حكم قضائي،^(١) فضلاً عن الحق الذي حظيت به جهة الإدارة في الاعتراض على عضوية شخصيات معينة في مجالس إدارات الجمعيات الأهلية،^(٢) وذلك بالإضافة إلى العراقيل العديدة التي وضعها كل من القانون واللوائح التنفيذية المكملة له أمام منظمات المجتمع المدني للحصول على التمويل، وخصوصاً من المصادر الأجنبية.^(٣)

ورغم كل ما وثقته وسجلته تقارير منظمات المجتمع المدني حول العيوب التي اعترت القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، والتي تطرقنا لطائفة منها فيما تقدم، فسوف يظل أنه لو كانت الحكومة قد التزمت بتنفيذ نص هذا القانون لكان حال الجمعيات الأهلية في مصر أفضل بكثير مما هو عليه. فالدولة لم تكثف بما كفله لها القانون من سلطات وصلاحيات واسعة تضمن لها السيطرة شبه الكاملة على عمل ونشاط منظمات المجتمع المدني، وإنما تخطت هذه السلطات ولجأت إلى ممارسات وإجراءات قمعية ضد بعض هذه الجمعيات الأهلية. وبالتحديد، يروي كثيرون ممن عملوا في منظمات المجتمع المدني - وبخاصة الناشطة منها في مجال حقوق الإنسان - كثيراً من الملاحظات والمضايقات الأمنية التي تعرضوا لها خلال تأدية عملهم. كما كان لجهاز مباحث أمن الدولة السابق دور كبير ورئيسي في الموافقة على تأسيس المنظمات غير الحكومية، بالإضافة إلى مراقبته لعملها ومتابعته لأعضائها ونشاطهم، وذلك رغم أن القانون لم يشير مطلقاً لأجهزة الأمن ولا لمباحث أمن الدولة ولم

(١) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢: المادة ٤٢.

(٢) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢: المادة ٣٤.

(٣) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢: المادة ١٧ واللائحة التنفيذية المادة ٥٨.

يمنحها أي دور في عملية تنفيذ أحكامه.^(١) وتشكل هذه الممارسات انتهاكات صارخة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، حيث صدر كثير من الأحكام في محاكم وطنية ودولية تؤكد على عدم شرعية تدخل الدولة بهذا الشكل في عمل ونشاط الجمعيات الأهلية.^(٢)

ومن هنا، يتضح لنا أن عملية تأسيس وبناء الجمهورية الثانية في مصر لن تكتمل بوضع دستور جديد للبلاد. فكما رأينا من مثال منظمات المجتمع المدني، تمكنت الدولة من تقييد نشاط هذا العنصر الحيوي في المجتمع والحد من فاعليته رغم وجود نص دستوري واضح يضمن للمواطنين حق تكوين الجمعيات الأهلية، إلا أن القانون جاء ليلتف على الدستور ليفتت على أحكامه وليبطل من مفعولها، ثم انقضت الأجهزة الأمنية للدولة على ما تبقى من هامش لحرية العمل والحركة لهذه المنظمات للتأكد من أنها لا تشكل أي تهديد أو منافسة لنظام الحكم في البلاد. وبالتالي، نعود لنؤكد على ما قلناه من قبل، إنه يتحتم حتى تؤدي ثورة ٢٥ يناير كامل ثمارها أن تقترن عملية كتابة الدستور المصري الجديد بخطوتين أخريين، أو لهما إجراء إصلاحات تشريعية شاملة، وثانيتها إحداث تطوير جذري في آليات وأساليب عمل كثير من المؤسسات الحكومية، وإخضاعها لرقابة نيابية وقضائية وشعبية دقيقة. الحقوق التي تناولناها فيما تقدم تأتي ضمن ما يعرف بالحقوق المدنية والسياسية، وهي إحدى الطائفتين التي يتعين أن تحتويها «الشرعة المصرية لحقوق

(١) راجع التقرير الآتي:

Human Rights Watch: Egypt: Margins of Repression: State Limits on Non-Governmental Organization Activism, HRW Volume 17, No. 8(E)

(٢) استقر العرف والفقهاء الدوليان على اعتبار مثل هذا التدخلات من قبل أجهزة الأمن في عمل منظمات المجتمع المدني من قبيل الانتهاكات الخطيرة لحق تكوين الجمعيات. انظر:

X. v. Ireland, European Commission on Human Rights (1971); Young, James, and Webster v. United Kingdom, European Court of Human Rights (1981); Schmidt and Dahlstrom v. Sweden, European Commission of Human Rights (1974); Delia Saldias de Lopez v. Uruguay, Human Rights Committee (Communication No. 52/1979 – HRC 1981 Report); Gunaratne v. People's Bank, Supreme Court of Sri Lanka (1987).

الإنسان» التي نأمل أن يتضمنها الدستور المصري المقبل في بابه المخصص للحقوق والحريات العامة.

أما الطائفة الثانية من الحقوق التي يتحتم النص عليها في الدستور، فهي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكما أشرنا في مقدمة هذا القسم تضمنت أحكام دستور ١٩٧١ العديد من هذه الحقوق التي توازي وتمثل - بل وتتجاوز في بعض الأحيان - ما جاءت به المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، كالحق في العمل، والصحة، والتعليم والبحث العلمي، والتأمين الاجتماعي. وكفل الدستور أيضًا حق إنشاء النقابات والاتحادات، وأسهب في تناول حقوق العمال الذين أكد على ضرورة تمثيلهم في مجالس إدارات مؤسسات القطاع العام، وأرسى مبدأ مشاركتهم في أرباح المشروعات التي يعملون بها. وفي المجال الثقافي، كلف الدستور الدولة برعاية وحماية «التقاليد المصرية الأصيلة» و«القيم الخلقية والوطنية والتراث التاريخي للشعب».

بصفة عامة، رغم تطرق الدستور المصري لمعظم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي أن يتناولها أي دستور حديث، فإنه توجد بعض الملاحظات التي يمكن تسجيلها بشأن هذه الأحكام. أولاها هو أن العديد من النصوص ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لم تأت في الباب الخاص بالحقوق والحريات العامة، وإنما وضعت في الباب الثاني المعنون «المقومات الأساسية للمجتمع»، وهو العيب الذي سبق أن أشرنا إليه في أكثر من موضع وأوصينا بضرورة تجميع جميع المواد الخاصة بحقوق الإنسان في باب واحد، وأن ترتب في هذا الباب وفق نوعها وطبيعة الالتزامات التي تضعها على كاهل الدولة. أما ثانيتهما، فهناك بعض الحقوق التي لم يتضمنها الدستور، والتي نرى ضرورة إضافتها، وفي مقدمتها التزام الدولة باتخاذ الخطوات اللازمة لتمكين الأفراد من التمتع بمستوى ملائم من المعيشة، وهو الحق الذي نصت عليه المادة ١١ من العهد الدولي للحقوق

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،^(١) ويعد بمثابة مظلة تنضوي تحتها حقوق أساسية أخرى كالحق في المأكل والماء والملبس والسكن.^(٢)

ويهمُّنا، في هذا الإطار، أن نبرز ونتناول بعض الخصائص التي تمتاز بها هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مقارنة بالحقوق المدنية والسياسية التي تناولناها آنفًا. وإذا جاز لنا أن نفرق بشكل يتسم بالعمومية والتبسيط بين هذين النوعين من الحقوق، فإننا سنقول إن الحقوق المدنية والسياسية تضع التزامات سلبية على الدولة ومؤسساتها، أي أن واجبات الدولة بموجب هذه الحقوق تتمحور حول الامتناع عن القيام بممارسات تفتتت على الحقوق التي يحق للمواطنين التمتع بها بحرية ومن دون تدخل من الدولة. ومثال ذلك التزام الدولة بالامتناع عن إيذاء المواطنين، وعدم إساءة معاملتهم، وعدم انتهاك حرمة بيوتهم وحياتهم الخاصة،

(١) تنص المادة ١١ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يلي:

(١). تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجاتهم في الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأعضاء الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر.

(٢). واعتراقًا بما لكل إنسان من حق أساسي في التحرر من الجوع، تقوم الدول الأطراف في هذا العهد بمجهودها الفردي وعن طريق التعاون الدولي باتخاذ التدابير المشتملة على برامج محددة وملموسة واللازمة لما يلي:

(أ). تحسين طرق إنتاج وحفظ وتوزيع المواد الغذائية عن طريق الاستفادة الكلية من المعارف التقنية والعلمية، ونشر المعرفة بمبادئ التغذية، واستحداث أو إصلاح نظم توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية وأفضل انتفاع بها.

(ب). تأمين توزيع الموارد الغذائية العالمية توزيعًا عادلًا في ضوء الاحتياجات، يضع في اعتباره المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدرة لها على السواء.

(٢) انظر في هذا الشأن «التعليقات العامة» الآتية التي صدرت عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن هذه الحقوق:

١- التعليق العام رقم ٤ بشأن الحق في السكن (١٩٩١).

٢- التعليق العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء (١٩٩٩).

٣- التعليق العام رقم ١٥ بشأن الحق في الماء (٢٠٠٢).

وعدم الاطلاع على مراسلاتهم، وغير ذلك من التزامات. في المقابل، تلقي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزامات إيجابية على كاهل الدولة، أي أنها تلزم الدولة باتخاذ إجراءات محددة وخطوات عملية ولموسة لضمان تمتع المواطنين بحقوقهم. فهي ملزمة بتوفير خدمات كالتعليم والصحة والسكن، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتمتع المواطنين بحقوقهم في العمل، وهي كلها حقوق تتطلب وضع سياسات اقتصادية واجتماعية محددة وتنفيذها على أرض الواقع.

نتيجة لطبيعة الالتزامات التي تلقيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على عاتق الدولة، فإن العرف والفقهاء الدوليين قد استقروا على اعتبار الدول غير ملزمة بتنفيذ هذه الحقوق كافة بشكل فوري، وذلك إدراكاً لمحدودية الموارد المتاحة لكثير من الدول وصعوبة ضمان تمتع المواطنين كافة بها على قدم المساواة بشكل سريع. ومن هنا، تلتزم الدول بالإنفاذ التدريجي لهذه الحقوق وفق الخطط التنموية والسياسات الاجتماعية المناسبة لها ولظروفها. ولكن ذلك لا يعني أنه يحق للدول أن تهمل بعض الحقوق أو تتجاهلها بحجة ضعف الإمكانيات أو بذريعة تخصيص الموارد المتاحة لتحقيق حقوق أخرى، فذلك سيؤدي عملياً لإفراغ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من مضمونها. وإنما تلتزم الدول بالتأكد من تمتع المواطنين بالحد الأدنى الأساسي من هذه الحقوق (عرف هذا المبدأ في الفقه الدولي بمبدأ: minimum core requirement) الذي يكفل لهم المقومات الضرورية للحياة الكريمة. أما ما يتجاوز هذا الحد الأدنى الأساسي، فيحق للدول أن تسعى لإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالشكل والطريقة التي تناسبها ووفق الخطط التي تضعها حكوماتها.

ومن هنا، تتجلى العلاقة التكاملية التي تربط بين الديمقراطية وحقوق الإنسان. فمهما وضعنا في الدستور من نصوص وأحكام تؤمن للمواطنين حقوقهم الأساسية وتكفل لهم التمتع بحياة كريمة، فستظل هذه الحقوق حبراً على ورق من دون أن تأتي سياسات حكومية وبرامج تنموية تحول هذه الحقوق إلى واقع ملموس.

وبطبيعة الحال، يتطلب إعمال وإنفاذ السياسات الناجمة عملية رقابة مجتمعية على أداء الحكومة والدولة، وتقييم مستمر لعملها ومدى تنفيذها لالتزاماتها، ومحاسبة دورية لها، وهو ما يستلزم وجود حياة ديمقراطية سليمة تتيح تبادل وجهات النظر بشأن السياسات الحكومية الاقتصادية والاجتماعية، وتسمح بإجراء حوار مستمر حول أولويات المجتمع وأدوات تحقيقها.

وختاماً لهذا القسم الذي تناولنا فيه بالنقد والتعليق نصوص وأحكام الباب الثالث من دستور ١٩٧١ وما نقل منها إلى الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، يمكن أن نصل إلى مجموعة من الخلاصات بشأن العلاقة بين الدستور وحالة حقوق الإنسان في مصر:

أولى هذه الخلاصات أنه رغم ما ينقص دستور ١٩٧١ من حقوق أساسية، وما تغافل المشرع الدستوري عن ذكره من حريات عامة، وإذا تغاضينا عن غياب التناسق بين مواد الدستور وتناثر الفقرات المرتبطة بحقوق الإنسان وتوزيعها على أكثر من باب، فإن أحكام الدستور جاءت في مجملها إيجابية، وتؤمّن الحد الأدنى من الحقوق التي يفترض أن تضمن حياة كريمة للمواطن المصري.

أما الخلاصة الثانية، فهي أن إحدى أبرز المشكلات التي واجهت مصر، ومنذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، في مجال حقوق الإنسان لم تتمثل في غياب الإطار الدستوري الذي يحمي حقوق المواطنين ويصون كرامتهم، وإنما في وجود تشريعات وقوانين تلتف على القيم والمبادئ التي أرساها الدستور، وتفرغها من مضمونها، وتمكن الدولة من الافتئات عليها، وهو ما رأيناه بجلاء في تناولنا لحق تكوين الجمعيات في مصر في ظل دستور ١٩٧١. وفي هذا الإطار، قد يكون من الملائم أن ننظر الجمعية التأسيسية المكلفة بوضع الدستور المصري الجديد في تضمينه نصاً كالمادة ٤٩ من مشروع دستور ١٩٥٤ الذي أعدته لجنة الخمسين في أعقاب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، والتي قالت: «في الأحوال التي يجيز فيها الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق

العامّة الواردة في هذا الباب أو تنظيمه [المقصود هو الباب الثاني من مشروع الدستور والمعنون «الحقوق والواجبات العامّة»]، لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه».

وتأتي الخلاصة الثالثة التي نود تدوينها هنا في ذات السياق، وهي أنه بالإضافة إلى وجود تشريعات أدّى تطبيقها إلى تقويض الحقوق والحريات التي منحها الدستور للمواطنين المصريين، شهدت مصر على مدار العقود الستة التي مضت منذ قيام الجمهورية الأولى ظاهرة نسميها «تطبيع الاستثناء»، والتي نقصد بها كثرة استخدام الاستثناءات على القواعد العامّة التي وضعها الدستور، وهو ما أتاح للدولة اللجوء إلى إجراءات استثنائية وقعت في ظلها أخطر وأبشع الانتهاكات لحقوق الإنسان. ويعتبر طول الفترة التي فرضت خلالها حالة الطوارئ على مصر - وهي ظاهرة لم يتفرد بها عهد الرئيس السابق حسني مبارك - من أبرز ملامح «تطبيع الاستثناء»^(١)، وهو ما خلق البيئة المواتية لارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان على مدار العقود التي مضت منذ قيام الجمهورية الأولى في مصر. كما أفرزت هذه الظاهرة أجيالاً كاملة من ضباط الشرطة ورجال الأمن ممن لم يمارسوا العمل الشرطي من دون أن تكون لهم السلطات الواسعة والاستثنائية التي يمنحها إياهم قانون الطوارئ، وهو ما يفرض علينا إعادة تأهيل كثير من كوادر الشرطة المصرية لتدريبهم على أداء مهامهم التي لا غنى عنها في المجتمع دون اللجوء إلى الممارسات السلبية التي شابت عملهم في العهد السابق.

أما الخلاصة الرابعة، والأخيرة، فهي تتجاوز الدستور والقانون، وترتبط بسياسات الدولة وواقع المجتمع بصفة عامة. فقد رأينا كيف تمكنت الدولة في السنوات الماضية من الالتفاف حول الدستور وأحكامه، وأن تتجاهل القانون ومقتضياته،

(١) انظر القسم الخاص بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والذي ناقش فيه ظاهرة فرض قانون الطوارئ في مصر بشكل تفصيلي.

وأن تتبنى سياسات وممارسات تتنافى مع نص وروح الدستور والقانون من دون أن تخضع للمساءلة والمحاسبة. وبالتالي، يتطلب معالجة هذه الظاهرة القيام بإجراءات واستخدام أدوات لا تقتصر على الحلول الدستورية والقانونية فحسب، وإنما تمتد أيضاً إلى ميدان العمل السياسي. فلن ينعم المواطن المصري بكامل حقوقه وحرياته من دون إقامة نظام ديمقراطي سليم يتيح للتيارات السياسية كافة أن تتنافس من أجل الوصول إلى السلطة، وأن تتصارع من أجل الفوز بثقة الناخب المصري من خلال تقديم برامج ورؤى تلبى حاجات المجتمع ومتطلباته، وهو ما سيفرز البيئة السياسية التي يمكن في إطارها مساءلة الحكومة ومحاسبتها على ما تركبه من ممارسات تفتتت على حقوق المواطنين وتقوض من حرياتهم. أما على المستوى الاجتماعي، فقد أثبتت التجربة أن تمتع المواطنين بكامل حقوقهم المكفولة بموجب الدستور والقانون لن يتأتى من دون إشاعة ثقافة حقوق الإنسان في المجتمع. فما قيمة وضع مبدأ المساواة في الدستور في ظل وجود ثقافة متشددة ترفض التعددية وتبذ الآخر وتحض على كراهيته؟! وما قيمة إقرار حرية الرأي والتعبير في الوقت الذي مازالت مصر فيه تتبنى نظاماً تعليمياً مبنياً على التلقين والحفظ وطمس الإبداع والابتكار وهما ضمن مهارات لا غنى عنها في مجتمع تمارس فيه حقوق كحريتي الرأي والتعبير بفاعلية؟! وما قيمة حماية حقوق الاجتماع وتكوين الجمعيات من دون أن نُنمي ملكة العمل الجماعي لدينا كمجتمع غابت وغيبت عنه السياسة والعمل العام. هذه كلها أمور تستلزم منا جميعاً جهداً أكبر وأوسع نطاقاً من مجرد صك أحكام دستورية أو سن تشريعات - رغم أهميتها - وستمتد لسنوات طويلة في المستقبل حتى نبني مصر الجديدة الفتية التي نطمح إليها ونحلم بها.

وختاماً لهذا القسم، نعرض على القارئ الكريم رؤيتنا لبعض النصوص التي نرى أنها قد تكون أساساً ونواة للشرعة المصرية لحقوق الإنسان في الدستور المصري الجديد:

نصوص مقترحة لشرعة مصرية لحقوق الإنسان:

النص المقترح	الحق
لكل إنسان الحق في الحياة ، ولا يجوز حرمان أي شخص من حياته تعسفًا ، ولا يجوز تقرير عقوبة الإعدام إلا لأشد الجرائم وطأة وخطورة ، ولا يجوز تنفيذ هذه العقوبة إلا بموجب حكم قضائي بات صادر بناء على محاكمة منصفة.	الحق في الحياة
الحرية الشخصية مصونة ، ولكل إنسان الحق في سلامة شخصه وعرضه ، وعلى الدولة احترام الذات والكرامة الإنسانية وحمايتهما من كل تعرض أو إساءة ، وكل اعتداء على حرمة الحياة الخاصة جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية عنها بالتقادم.	الحرية والسلامة الشخصية والكرامة الإنسانية
يحظر الاسترقاق بكل صوره وأنماطه ، ولا تفرض الخدمة أو التشغيل جبرًا على أحد إلا بمقتضى القانون لأداء خدمة عامة وبمقابل عادل.	حظر الاسترقاق والعمل الجبري
١- يُحظر اضطهاد الأفراد أو التمييز بينهم بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو النسب أو الثروة أو العقيدة أو الدين أو الرأي أو التوجه السياسي أو لغير ذلك من الأسباب. ٢- تعمل الدولة على إزالة كل شكل من أشكال الاضطهاد أو التمييز بين الأفراد ، ونشر الطمأنينة بينهم ، وتكفل تكافؤ الفرص بين المواطنين ، وتمتعهم بحقوقهم وحررياتهم وممارستهم لواجباتهم العامة ، وذلك على أساس من المساواة.	عدم التمييز
لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب المادي أو المعنوي ولا للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة من الكرامة. ولا يجوز إجراء أي تجارب طبية أو علمية على أحد من دون رضاه.	حظر التعذيب
١- يُحظر تسليم أو إبعاد أي مواطن مصري عن البلاد أو منعه من العودة إليها ، ولا يجوز تقييد الحق في التنقل أو حظر الإقامة في جهة ما من أراضي الجمهورية ، أو تحديد الإقامة في مكان معين فيها ، وذلك إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون في حدود ضرورات الحفاظ على الأمن العام أو الصحة العامة أو سلامة المجتمع. ٢- للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج ، وينظم القانون إجراءات الهجرة ومغادرة البلاد.	حظر إبعاد المواطنين وحق الإقامة وحرية التنقل

النص المقترح	الحق
الأفراد جميعًا أمام القانون سواء ، والمصريون متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة.	المساواة أمام القانون
<p>١- يعامل كل من يُتَّهم أو تقييد حريته بأي قيد بما يحفظ كرامته الإنسانية، ولا يجوز إيذاؤه بدنيًا أو معنويًا. وكل قول أو اعتراف أو شهادة تُصدَّر من أي فرد تحت وطأة شيءٍ مما يُخالف ما تقدَّم أو التهديد به يُهدر تمامًا ولا يُعتد به.</p> <p>٢- يجب إبلاغ كل من يتم تقييد حريته بأي قيد على الفور بأسباب ذلك، وبأي تُهم توجه إليه.</p> <p>٣- لا يجوز تقييد حرية الأشخاص أو حبسهم إلا في الأماكن المخصصة لذلك وفق القانون والخاضعة للرقابة القضائية.</p> <p>٤- لكل من قُيدت حريته بأي قيد الحق في التظلم أمام القضاء ، ويكون الفصل في التظلم على وجه السرعة ، ولمن ثبت تقييد حريته دون مبرر مشروع ، الحق في تعويض ملائم تقضي به المحكمة المختصة، وتحمله الخزانة العامة.</p>	حقوق الموقوفين
حق التقاضي مصون للجميع ، ولا يجوز تعويقه أو تعطيله. ويحظر النص على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن أمام القضاء.	المساواة أمام القضاء
<p>١- سيادة القانون أساس الحكم في البلد.</p> <p>٢- المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بناء على محاكمة منصفة.</p> <p>٣- لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون ، ويُحظر سرعان نصوص التجريم والعقاب بأثر رجعي، والعقوبة شخصية.</p> <p>٤- لكل متهم حق المثل أمام قاضيه الطبيعي ، وتحظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية.</p>	سيادة القانون ومبادئ العدالة الجنائية
يحرم القانون ارتكاب أي من أفعال الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وجريمة العدوان وذلك وفقًا لأحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة التي تكون جمهورية مصر العربية طرفًا فيها، وتتعاون جمهورية مصر العربية مع الدول الأخرى، وفق هذه الأحكام لمكافحة هذه الجرائم ومنع وقوعها وملاحقة المتهمين باقترافها.	العدالة الجنائية الدولية

النص المقترح	الحق
تكفل الدولة حرية العقيدة ، وممارسة الشعائر الدينية في حدود مراعاة النظام العام والآداب العامة.	حرية العقيدة والدين وممارسة الشعائر
١ - حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والنشر وسائر الوسائل في حدود القانون ، وتكفل الدولة حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي بما لا يخالف النظام العام والآداب العامة. ٢ - حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة ضمن حدود القانون ، وينظم القانون الرقابة على موارد الصحف ، ولا يجوز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازها إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون. ٣ - يجوز عند إعلان حالة الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والمطبوعات وسائر وسائل النشر والإعلام والاتصال ، رقابة محدودة لأغراض الدفاع والأمن الوطني والحفاظ على السلامة العامة.	حرية الرأي
حرمة المراسلات البريدية والبرقية والمحادثات الهاتفية وسائر وسائل الاتصال مصونة وسريتها مكفولة ، ولا يجوز التنصت أو الاطلاع عليها أو مراقبتها أو تسجيلها أو ضبطها إلا بأمر قضائي مسبب وفق أحكام القانون.	حرمة المراسلات
للأفراد حق الاجتماع الخاص دون إخطار مسبق ، والاجتماعات العامة والتظاهرات والموكب السلمية مباحة في حدود القانون.	حق الاجتماع
للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون ، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري.	حق إنشاء الجمعيات
١ - للمواطنين حق الترشح للمناصب العامة ، والتصويت فيما يجري من الانتخابات والاستفتاءات العامة ، وفقاً للأحكام التي يُحددها القانون. ٢ - للمواطنين حق تولي المناصب العامة وفق الشروط التي يُحددها القانون. ٣ - ويكون التعيين في الوظائف العامة الدائمة والمؤقتة في الدولة على أساس المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين.	الترشح وحق الانتخاب وحق تقلد الوظائف العامة

الحق	النص المقترح
مخاطبة السلطات العامة	للأفراد حق مخاطبة السلطات العامة في شئونهم الشخصية، أو في الشئون العامة.
الملكية الخاصة	لا يجوز نزع الملكية الخاصة أو أي جزء منها، إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل وفق أحكام القانون. ولا تفرض قروض جبرية ولا تصادر أموال منقولة أو غير منقولة إلا بمقتضى القانون، وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون.
التعليم	التعليم حق تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى، وتشرف على التعليم كله، وهو مجاني في مراحل المختلفة بمؤسسات الدولة التعليمية، وتكفل استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمي.
الأسرة والطفولة والأمومة	١- الأسرة أساس المجتمع، ويصون القانون كيانها الشرعي ويقوي أواصرها وقيمها. ٢- تعمل الدولة على رعاية الأمومة والطفولة، وترعى النشء والشباب وذوي الإعاقات وتحميهم من أي استغلال أو إساءة لهم وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم.
المرأة	تولي الدولة اهتمامًا خاصًا بالمرأة، وتحرص على رعايتها وتنمية مهاراتها وإشراكها في مختلف مناحي الحياة في المجتمع، وتعمل بشتى السبل على إزالة الممارسات التي تعد من قبيل التمييز ضد المرأة أو التي تحد من قدرتها في المساهمة الفعالة في تنمية المجتمع.
الحق في مستوى ملائم من المعيشة	تكفل الدولة تمتع المواطنين جميعًا بمستوى لائق من المعيشة، أساسه تهيئة الغذاء، والماء، والمسكن، والخدمات الصحية، والثقافية، والاجتماعية.
المحاربون القدماء	ترعى الدولة أسر شهداء الحروب والمحاربين القدماء وتوفر لهم ولذويهم التكريم المناسب، ولأبنائهم الأولوية في فرص العمل وفقا للقانون.

النص المقترح	الحق
<p>١- تكفل الدولة حق العمل للمواطنين، وتضع التشريعات المنظمة لحقوق العمال، من حيث تحديد ساعات العمل وأيام الراحة بأجر، وكفالة تأمينات البطالة والمرض والعجز والطوارئ الناجمة عن العمل، وتحديد الشروط الخاصة بعمل النساء والأطفال، وقواعد السلامة المهنية.</p> <p>٢- حق إنشاء النقابات العمالية والمهنية مكفول، وينظمه القانون، وتمارس النقابات عملها بحرية واستقلال، ويحظر تدخل الدولة في نشاطها أو التأثير عليها.</p> <p>٣- حق الإضراب مكفول، على أن يمارس في حدود القانون، ومن دون الإضرار بالمصالح العليا للوطن.</p>	<p>العمل</p> <p>+</p> <p>النقابات</p>
<p>تكفل الدولة للمواطنين حق الضمان الاجتماعي، وترعاهم في حالات البطالة، أو المرض، أو العجز، أو الإعاقة، وعند بلوغ الشيخوخة.</p>	<p>الضمان الاجتماعي</p>
<p>تكفل الدولة للمواطنين حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي، وتوفر وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق ذلك.</p>	<p>البحث العلمي والحياة الثقافية</p>
<p>تمنح الدولة حق الانتخاب السياسي لكل أجنبي اضطهد بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الإنسان أو السلام أو العدالة. وتسليم اللاجئين السياسيين محظور.</p>	<p>اللاجئون</p>
<p>الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة وسلامة أراضيه وإقليمه والحفاظ على السلم الاجتماعي والوحدة الوطنية وصيانة أسرار الدولة واجب وشرف مقدس يتحمله كل مواطن، والتجنيد إلزامي وفقاً للقانون.</p>	<p>واجب الدفاع عن الوطن</p>
<p>الإسهام في الحياة العامة بما في ذلك الانتخابات والاستفتاءات حقٌ وواجبٌ وطني، يمارسه المواطنون الطرق الشرعية السلمية كافة.</p>	<p>واجب المشاركة في الحياة العامة</p>

النص المقترح	الحق
قطاع الأعمال ورأس المال الوطني مكون أساسي من مكونات المجتمع، وتقع على عاتقه مسئولية الإسهام بموارده وطاقاته في مسيرة التنمية والتطور في مصر.	المسئولية الاجتماعية لقطاع الأعمال
حماية سلامة البيئة واجبٌ وطني يتحمله كل مواطن لمصلحة الجيل الحالي والأجيال القادمة.	واجب الحفاظ على البيئة
أداء الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة، واجبٌ على من يكلفه القانون بهذا الأداء، وتهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتنمية المجتمع.	واجب دفع الضرائب
في الأحوال التي يجيز فيها الدستور للمشرع تنظيم ممارسة حق من الحقوق والحريات العامة الواردة فيه، لا يجوز أن يتضمن التنظيم المساس بأصل الحق أو تعويقه أو تعطيل نفاذه أو أثره.	مبدأ عام

(ز) المبحث السادس: نظام الحكم في مصر

يعرّف فريق من الفقهاء الدساتير بأنها «مجموعة من القواعد القانونية التي يتحدد بها شكل الدولة، ونظامها السياسي، بجزئياته: المبادئ الأساسية والأهداف العليا للمجتمع، والكيان العضوي والوظيفي للمؤسسات السياسية الرسمية في الدولة، وعلاقة هذه المؤسسات ببعضها البعض وعلاقتها بالمحكومين»^(١). ويتضح من هذا التعريف أن أحد أهم خصائص الدساتير وأحد أبرز المهام التي تقوم بها هو تحديد شكل وطبيعة نظام الحكم، ووضع الملامح العامة لآليات وأساليب إدارة شؤون الدولة، وهو ما تقوم به الدساتير من خلال تحديد صلاحيات السلطات العامة، وتعريف الدور الذي ستضطلع به كل من هذه السلطات في الحكم، وتنظيم العلاقة بين تلك السلطات من جهة والشعب والمجتمع من جهة أخرى.

(١) محمد طه بدوي وليلى أمين مرسي، النظم والحياة السياسية (١٩٩١).

يكشف التاريخ الحديث عن أن أحد أهم الإشكاليات التي تفرزها الثورات الشعبية التي تقوم لإسقاط نظام حكم مستبد هو تحديد واختيار نظام الحكم الذي يتعين إقامته على أنقاض النظام الذي سقط. وكغيرها من الأمم والشعوب التي ثارت على حكامها، سيتعين على الأمة المصرية وهي مقبلة على إعداد الدستور الجديد للبلاد أن تتفكر في نظام الحكم الأمثل لمصر والقادر على الانتقال بها وبشعبها إلى الحياة الديمقراطية السليمة التي تحترم فيها حقوق المواطنين وحررياتهم ويسود فيها العدل والمساواة، وهو ما نتناوله في هذا المبحث.

سيبدأ حديثنا عن موضوع نظام الحكم باستعراض مختصر ومبسط للنموذجين الرئيسيين والتقليديين لنظم الحكم التي عرفتها دول العالم على مدار القرون الثلاثة الأخيرة، وخصوصاً منذ قيام الثورة الفرنسية والاختفاء التدريجي للملكيات المطلقة عن المشهد الأوروبي، وهما النظام البرلماني والنظام الرئاسي. ثم سنتناول النظام الثالث الذي ظهر أخيراً، والذي يمزج بين هذين النموذجين، ويحاول تفادي ومعالجة العيوب التي ظهرت عند تطبيقهما، وهو النظام الرئاسي/ البرلماني المختلط. وسنتقل من هذا العرض النظري إلى تقديم مقترحنا بالنسبة للحالة المصرية، وما نرى أنه النموذج الأفضل والأنسب للبلاد في هذه اللحظة التاريخية الدقيقة.

أما بقية هذا المبحث، فسنعرضه لشرح ونقد نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١، وتقديم مقترحات محددة لشكل العلاقة بين السلطات العامة على أساس رأينا في نظام الحكم المناسب لمصر في المرحلة الحالية. وستتطرق، في هذا الإطار، إلى الصلاحيات التي منحها الدستور للسلطات الثلاث المكوّنة للدولة، وهي: التنفيذية والتشريعية والقضائية والعلاقة التي أقامها بينها. وسنتناول السلطة التنفيذية بمؤسستها رئاسة الجمهورية والحكومة، ثم نتقل لشرح اختصاصات مجلسي الشعب والشورى، وننتهي باستعراض مواد الدستور المنظمة لمرق القضاء. وسنسعى عند تناولنا كلاً من هذه السلطات إلى أن نعلق على طبيعة الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطات الثلاث بموجب الدستور، وسنقدم توصياتنا لكيفية مراجعة

وإصلاح نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١، وسنطرح آراءنا بشأن كيفية إصلاح شكل الدولة ومؤسساتها والعلاقة بينها التي أسسها الدستور، وذلك كأسهام متواضع منّا للنقاش والحوار المجتمعي الدائر حاليًا حول الدستور المصري الجديد الذي نأمل أنه سيقوم نظامًا ديمقراطيًا سليمًا في البلاد ينقل مصر نحو مستقبل مشرق تصان فيه كرامة الإنسان ويقام فيه العدل بين بني شعب مصر.

١- الفرع الأول: استعراض لنظم الحكم المطبقة عالميًا

تعد الخطوة الأولى لتحديد نظام الحكم الأمثل لمصر في المرحلة التاريخية الحاسمة التي تمر بها حاليًا هي التعرف على أنواع وأنماط النظم القائمة عالميًا، والتي سيتعين علينا أن نختار من بينها ما يناسب مصر، ويتماشى مع تاريخها وحاضرها، ويمكنها من تحقيق أهداف ثورتها. وكما هو معروف، فإن الأنظمة الثلاثة الرئيسة التي أخذت بها معظم الدول الديمقراطية في العالم هي: النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، والنظام الرئاسي/ البرلماني المختلط. وسنتعرض في هذا القسم أهم الخصائص التي تمتاز بها هذه الأنظمة الثلاثة، وسنبرز كذلك أهم الإيجابيات والسلبيات التي أظهرها التطبيق العملي لهذه الأنظمة في دول مختلفة في العالم. وسنحاول في هذا القسم أن نتعد عن التناول النظري البحت لهذا الموضوع من خلال تقديم أمثلة من الواقع لتطبيقات هذه الأنظمة، وهو ما سيكشف للقارئ أن هذه الأنظمة ليست قوالب جامدة يتحتم تطبيقها بشكل محدد، وإنما هي أطر عامة تتيح هامشًا من حرية الحركة لتصميم النظام الذي يلبي الاحتياجات الفريدة لكل دولة على حدة.

أولاً: النظام البرلماني

(أ) خصائص النظام البرلماني

تعد السمة المميزة للنظم البرلمانية مقارنة بالنظامين الرئاسي والبرلماني المختلط، هي عدم الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث

يجلس رئيس الوزراء (أو رئيس الحكومة كما يطلق عليه البعض) على قمة السلطة التنفيذية بجانب كونه عضوًا منتخبًا في البرلمان، ويمارس مهامه التشريعية كنائب عن الدائرة التي انتخبته في الوقت الذي يكون فيه رئيسًا للحكومة، والمهيمن على عملها، والموجه لدفتها، والرئيس الأعلى للجهاز الإداري للدولة. وينطبق نفس الشيء على الوزراء أعضاء الحكومة، حيث يكون كل منهم نائبًا في البرلمان وممثلًا لدائرته التي انتخبته، وفي الوقت نفسه يكون وزيرًا مسئولًا عن وزارة محددة ويسأل عن أداء هذه الوزارة أمام البرلمان. أما بالنسبة لرئيس الدولة، فمنصبه شرفي ورمزي، وتقتصر عادةً الأمور التي يتولاها على مجموعة من الإجراءات المراسيمية والبروتوكولية. وتعد المملكة المتحدة أبرز أمثلة النظم البرلمانية وأعرقها. أما بالنسبة للدول الأخرى التي تبنت هذا النظام، فمنها دول أوروبية كإسبانيا، وألمانيا، وبلجيكا، والسويد، وأخرى آسيوية كاليابان، ومنها الإفريقي كإثيوبيا. أما في عالمنا العربي، فتعد كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة المغربية هما الدولتين الأقرب إلى النظام البرلماني الصرف، وإن كانت صلاحيات وسلطات العاهلين الأردني والمغربي تتجاوز وتفوق ما يناط به عادة رئيس الدولة في أنظمة الحكم البرلمانية.

أما السمة الثانية التي تمتاز بها النظم البرلمانية فهي طريقة اختيار رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس الوزراء. ففي أغلب الدول التي تطبق هذا النظام، لا ينتخب رئيس الحكومة مباشرة من قبل الناخبين، وإنما يقوم الشعب بالتصويت للمرشحين لعضوية البرلمان عن دوائهم، ويقوم رئيس الدولة بتكليف رئيس الحزب الذي فاز بالأغلبية البرلمانية برئاسة الوزراء وتشكيل الحكومة، وهو ما حدث، على سبيل المثال، في بريطانيا في أكثر من مناسبة، كعام ٢٠٠١ عندما فاز توني بليز وحزب العمال بأغلبية في مجلس العموم البريطاني وتم تكليفه برئاسة الحكومة. أما في حالة عدم حصول أي حزب على أغلبية نيابية، توكل رئاسة الوزارة إلى رئيس الحزب الذي يستطيع تأليف تحالف بين الأحزاب السياسية ليحصل على أغلبية في المجلس النيابي، وهو ما تشهده دول عديدة، كالهند التي لم يحصل حزب المؤتمر الهندي الحاكم على الأغلبية النيابية اللازمة لتأليف الحكومة منفردًا، واضطر للدخول في تحالف

مع أحزاب صغيرة حتى يؤمن العدد اللازم من مقاعد البرلمان لتشكيل الحكومة. والأمر نفسه يحدث في إسرائيل باستمرار، حيث لم يحظ فيها أي حزب بأغلبية في الكنيست منذ إنشاء الدولة العبرية في عام ١٩٤٨، وهو ما أفرز حكومات ائتلافية منذ ذلك الوقت.

أما السمة الثالثة التي تمتاز بها النظم البرلمانية فهي آلية المحاسبة السياسية للحكومة. والمقصود بهذه العبارة هو الحق الممنوح للبرلمان لمحاسبة الحكومة عن طريق إجراء يطلق عليه «الاقتراع على سحب الثقة»، وهو إجراء يقوم بموجبه البرلمان بالتصويت على ما إذا كانت الحكومة قد نجحت في تأدية مهامها. وفي حالة تصويت البرلمان ضد الحكومة فإن ذلك يؤدي إلى سقوطها والدعوة لانتخابات جديدة لانتخاب برلمان جديد وتأليف حكومة جديدة. وتعد اليابان من الدول التي شهدت عددًا كبيرًا من حالات سقوط الحكومات بسبب سحب الثقة منها.

أما الخاصية الرابعة التي تتسم بها النظم البرلمانية، فهي إمكانية الدعوة لانتخابات نيابية قبل موعدها المقرر سلفًا، بما يترتب على ذلك من إسقاط للحكومة وانتخاب لبرلمان جديد وتأليف لحكومة جديدة. وهناك أكثر من سبب قد يدفع الأحزاب الحاكمة في النظم البرلمانية إلى الدعوة لانتخابات مبكرة، ومنها انسحاب مجموعة من أحزاب الأقلية من الائتلاف الحاكم بما يؤدي إلى فقدان الحزب الحاكم للأغلبية البرلمانية ويفرض عليه الدعوة لانتخابات مبكرة لمحاولة الفوز بالأغلبية مرة أخرى. وفي حالات أخرى، يُقدم الحزب الحاكم على الدعوة لانتخابات مبكرة عندما تكون المؤشرات ترجح فوزه بها والعودة إلى سدة الحكم بعد تأمين أغلبية أوسع وأكبر مما كانت لديه. وتعد إسرائيل وإيطاليا من أكثر الدول التي شهدت اللجوء إلى انتخابات مبكرة في القرن العشرين.

(ب) إيجابيات النظام البرلماني

يأتي في مقدمة إيجابيات النظام البرلماني غياب التعارض أو التضارب بين أولويات وسياسات السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك نظرًا لكون الحزب

(أو الائتلاف) صاحب الأغلبية في البرلمان هو في الوقت ذاته الذي يتولى رئاسة الوزارة وسيطر على عمل السلطة التنفيذية. وبذلك تتفادى الدولة ما يحدث أحياناً في النظم الرئاسية عندما يكون رئيس الجمهورية من حزب ما والحزب المعارض له هو صاحب الأغلبية في الهيئة التشريعية. وهو ما حدث، على سبيل المثال، في الولايات المتحدة في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦ عندما احتدم الخلاف بين الرئيس الديمقراطي بيل كلينتون والكونجرس المسيطر عليه من قبل الجمهوريين حول الميزانية الفيدرالية الأمريكية فتأخر إقرار الميزانية إلى أن نفذ تمويل الحكومة الفيدرالية وتم إغلاقها وتعليق عملها لعدة أسابيع.

واتصلاً بالميزة سابقة الذكر، تشهد النظم البرلمانية - وبخاصة تلك التي تتمتع بقدر من الاستقرار كبريطانيا مثلاً - حالة من التناسق في عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية نظراً لوجود حزب أو ائتلاف يسيطر على هاتين السلطتين في نفس الوقت. ومن هنا، تكون البرامج والخطط الحكومية متوافقة ومتناسقة تماماً مع الأولويات التشريعية، حيث يتمكن الحزب الحاكم من وضع أجندة البرلمان وتوجيه النقاش بالشكل الذي يخدم ويلبي برنامجه الانتخابي وخطه الحكومية، وهو ما لا يحدث في الأنظمة الرئاسية في حالة سيطرة حزبين مختلفين على السلطتين التشريعية والتنفيذية. ففي الولايات المتحدة، مثلاً، شاهد العالم بأسره الصعوبات الكبيرة التي واجهتها إدارة الرئيس باراك أوباما لإقرار برنامجه لإصلاح قطاع التأمين الصحي الأمريكي، والتنازلات الكثيرة التي كان على السلطة التنفيذية أن تقدمها للكونجرس حتى تؤمن موافقته على برنامجه.

أما النقطة الإيجابية الثالثة، التي قد تكون الأكثر جاذبية للمجتمع المصري بعد ثورة ٢٥ يناير، فتتمثل في أن الأخذ بالمنحى البرلماني في الحكم عادة ما يحول دون تحول من يشغل كرسي الرئاسة إلى حاكم مستبد، وذلك لأن سلطات وصلاحيات الحكم في النظم البرلمانية لا تتكسد ولا تتجمع في يد شخص واحد، وإنما يباشرها حزب أو ائتلاف من الأحزاب السياسية الحائزة على الأغلبية البرلمانية، وهي الأغلبية

التي يمكن أن تفقد في أي لحظة إذا شعر النواب بأن رئيس الحكومة يتجاوز سلطاته أو يخالف الدستور والقانون، كما أن أداء الحكومة بصفة عامة يكون تحت الرقابة اللصيقة والحيثية للبرلمان، مثلما نرى في الاستجابات العنيفة التي يتعرض لها الوزراء في البرلمان البريطاني.

(ج) سلبات النظام البرلماني

كشف التاريخ وأثبت التطبيق العملي للنظام البرلماني عن بعض العيوب التي تكتنف هذا النظام، وبعض الظواهر السلبية التي يفرزها على أرض الواقع. وفي مقدمة هذه المثالب احتمال إصابة عمل السلطة التنفيذية بالشلل بسبب الخلافات التي قد تنشأ بين الأحزاب المنضوية تحت لواء الائتلاف الحاكم. فكما شرحنا في عرضنا لخصائص هذا النظام، قد تفشل جميع الأحزاب السياسية في الحصول على الأغلبية النيابية التي تمكنها من الانفراد بتشكيل الحكومة، مما يضطر الحزب الحائز على أكبر عدد من المقاعد البرلمانية إلى التحالف مع أحزاب أصغر لتأمين أغلبية نيابية ليستطيع تأليف الحكومة. ولكن هذا عادة ما يحوّل هذه الأحزاب الكبيرة التي تقود الائتلافات الحاكمة إلى أسرى للأحزاب الصغرى ولأهوائها، وذلك لأنها تستطيع التهديد بالانسحاب من الائتلاف وإسقاط الحكومة إذا لم ينفذ الحزب الأكبر طلباتها. وتعد إسرائيل من أكثر الدول التي تشهد هذه الظاهرة. فمثلاً، يتمتع شاس، وهو حزب ديني متطرف، بنفوذ وقوة على المسرح السياسي الإسرائيلي يتجاوز بكثير حدود شعبيته وكتلته التصويتية في الكنيست، وذلك بسبب كونه من الأحزاب التي تستطيع منح رئيس أحزاب الليكود وكاديما والعمل، وهي الأحزاب الأكبر والأكثر شعبية في إسرائيل، الأغلبية في البرلمان التي تمكنها من تأليف الحكومة. وبالتالي، تتسارع وتتصارع هذه الأحزاب الكبيرة والعرقية على استرضاء حزب شاس الأصغر والأقل شعبية حتى يقبل التحالف معهم ليمنحهم الأغلبية اللازمة لتولي رئاسة الوزراء. ويكون المقابل عادة أن يوافق الحزب الأكبر على مجموعة من

الطلبات والشروط التي يملها الحزب الأصغر عليه. وتظل الحكومة طوال عمرها مرهونة باستمرار تطبيق واحترام هذا الاتفاق القائم بين هذه الأحزاب وعلى عدم انسحابها من الحكومة.

أما السمة السلبية الثانية التي تعاني منها الأنظمة البرلمانية، وهي متصلة أيضًا بالظاهرة التي سبق تناولها، فهي عدم ثبات مواعيد الانتخابات النيابية. فرغم أن مواعيد الانتخابات تكون مرتبطة بالدورة البرلمانية، فإن عدم استقرار الحكم والانسحابات المتكررة للأحزاب من الائتلافات الحاكمة تؤدي عادة إلى الدعوة لانتخابات مبكرة. فعلى سبيل المثال، سيدهش القارئ عندما يعلم أن من بين ١٨ انتخابات برلمانية شهدتها إسرائيل منذ نشأتها في ١٩٤٨، لم تجر سوى انتخابات ١٩٨١ في مواعدها. نفس الأمر شهدته مصر في العهد الملكي، حيث لم يكمل أي من مجالس النواب التي انتخبت في مصر مدتها الدستورية، سوى المجلس المنتخب في عام ١٩٤٥. كما عانت ألمانيا في العقدین التاليين على الحرب العالمية الأولى من نفس الظاهرة، حيث شكلت في السنوات ما بين ١٩١٩ و ١٩٢٩ خمس عشرة حكومة كان أطولها عمرًا ١٨ شهرًا وأقصرها ٣ أشهر. وقد أدت هذه الفوضى السياسية - ضمن أمور أخرى - إلى ضعف أداء وتخطيط الحكومات الألمانية وإلى فقدان الشعب الألماني ثقته في السياسة وفي السياسيين وفي الديمقراطية برمتها، مما ساعد بشكل كبير في تمكين أدولف هتلر وحزبه النازي من الفوز بالانتخابات النيابية في ١٩٣٣.^(١)

نتيجة لما تقدم، يعاني العديد من نظم الحكم البرلمانية من عدم الاستقرار في الحكم، خصوصًا إذا اتسم مسرحها السياسي بكثرة الأحزاب والتيارات. ففي الدول التي تتعدد فيها الأحزاب السياسية التي تكون أغلبها صغيرة الحجم ومحدودة التأثير يؤدي ذلك عادة إلى تشرذم السلطة التشريعية، والحد من كفاءتها وفعاليتها، بسبب عدم وجود حزب أو كتلة سياسية كبيرة ومؤثرة تستطيع قيادة العمل في البرلمان. وفي المقابل، يلاحظ أن الدول البرلمانية التي يهيمن فيها حزبان أو ثلاثة على المشهد

(١) راجع المصدر الآتي. Gordon Craig, Germany: 1866-1945 (1978).

السياسي - كبريطانيا أو ألمانيا - تتمتع بقدر أكبر من الاستقرار السياسي. وتعد إيطاليا هي النموذج الأبرز لظاهرة عدم استقرار الحكم في الدول التي اتبعت النظام البرلماني، حيث تشير الإحصاءات إلى أن متوسط عمر الحكومات الإيطالية خلال الفترة من ١٩٤٥ إلى ١٩٩٦ لم يتجاوز ٢٨, ١ سنة. كما عانت مصر عندما تبنت نظام الحكم البرلماني في السنوات السابقة على ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من الظاهرة ذاتها. فسيذكر القارئ أننا نوهنا في الفصل الثالث من هذا الكتاب، والذي تناولنا فيه التاريخ الدستوري والسياسي لمصر، بأن تلك الفترة شهدت غيابًا لاستقرار الحكم في البلاد، حيث لم يتعد متوسط عُمر الحكومات المصرية ٨ أشهر، وهو ما ساهم بقدر ليس بالقليل في تهيئة المناخ لقيام حركة الجيش وإسقاط النظام الملكي في مصر. وبطبيعة الحال، تختلف الأسباب التي أفرزت هذه الظاهرة من دولة إلى أخرى، إلا أن نتائجها وآثارها في تلك الدول متشابهة، وهي الصعوبة التي تواجهها الدولة وسلطتها التنفيذية في مباشرة أعمالها وتنفيذ البرامج والمشروعات الحكومية الإنمائية والتي يتطلب نجاحها قدرًا من الاستقرار في الحكم والثبات والاستمرارية لمن هم في قيادة البلاد.

رابع المساوي التي أظهرها تطبيق النظام البرلماني والتي نود التنويه بها هنا يرتبط بطريقة اختيار رئيس السلطة التنفيذية في تلك الأنظمة، وهو رئيس الوزراء. فقد لاحظ كثير من الفقهاء وخبراء النظم السياسية أن عملية اختيار رئيس السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية تعد أقل ديمقراطية وأقل شفافية مقارنة بالنظم الرئاسية. ففي معظم النظم البرلمانية يختار الناخب ممثل دائرته في البرلمان، وهو ما يتم بالتصويت إما لصالح مرشح محدد وإما لصالح قائمة حزبية، أي أن المواطنين في هذه الأنظمة لا يختارون رئيس وزراءهم مباشرة، وإنما يتولى رئاسة الوزارة رئيس الحزب الحائز على الأغلبية من مقاعد البرلمان. أما في النظم الرئاسية، والتي تكون السلطان التشريعية والتنفيذية مفصولتين تمامًا، فيقوم الناخب باختيار رئيس السلطة التنفيذية مباشرة خلال الانتخابات الرئاسية. ومن هنا، يرى الخبراء، أنه مقارنة بالنظم الرئاسية، فإن الرأي العام ورغبات الجماهير تكون أقل تأثيرًا في عملية اختيار رئيس

الوزراء في الأنظمة البرلمانية، والتي تتأثر بعوامل عديدة، كالمساومات والصفقات السياسية التي تبرم داخل الأحزاب والتي تحكم عملية اختيار رؤساء الأحزاب. ورغم أن الصفقات الحزبية موجودة في النظم الرئاسية أيضًا، فإنها من دون شك أقل تأثيرًا على اختيار الشخص الذي سيتولى رئاسة البلاد.

وسيتضح الأمر أكثر إذا قارنا بين ما يحدث في الولايات المتحدة بما يحدث في بريطانيا.. ففي الأخيرة يتم اختيار رؤساء الأحزاب - وبالتالي رؤساء الوزراء - في انتخابات حزبية داخلية دون طرح هذا الاختيار على المواطنين أو أخذ رأيهم فيه. وهو ما أدى، مثلًا، إلى اختيار توني بليير رئيسًا لحزب العمال في ١٩٩٤ ومن ثم رئيسًا لوزراء بريطانيا في ١٩٩٧ بدلًا من غريمه التقليدي جوردن براون، حيث كان الرجلان قد اتفقا على أن يؤيد جوردون براون توني بليير رئاسة الحكومة في مقابل هيئته على الشؤون المالية في الحكومة،^(١) وهو الاتفاق الذي حُكمت بريطانيا بموجبه لعشر سنوات. أما في الولايات المتحدة، فتؤدي الموازنات داخل أروقة الحزبين الجمهوري والديمقراطي دورًا أقل بكثير في عملية اختيار مرشحي الحزبين للرئاسة. فالطريق إلى البيت الأبيض يبدأ بانتخابات تمهيدية داخل الأحزاب تجري في جميع الولايات الأمريكية، والتي يتسنى خلالها للناخبين التعرف عن قرب على كل المرشحين للرئاسة، ثم يتنافس الفائزان في هذه الانتخابات التمهيدية التي أجريت في الحزبين الجمهوري والديمقراطي في انتخابات رئاسية حامية الوطيس يكون القرار النهائي في حسمها للناخب الأمريكي وحده.

أما العيب الأخير الذي نود الإشارة إليه في هذا السياق فيرتبط بظاهرة تسييس الأجهزة الحكومية وأجهزة الخدمة المدنية التابعة للدولة في بعض النظم البرلمانية. ففي معظم دول العالم، وبخاصة الدول الديمقراطية، يقام فصل تام بين النظام الحاكم والحزب الذي يتولى السلطة من جانب والجهاز الإداري للدولة من جانب آخر،

(١) انظر المقال الآتي:

Michael White, The Guarantee Which Came To Dominate New Labor Politics for a Decade, The Guardian, June 6, 2006.

فهذا الأخير هو جهاز ملك للدولة وخدام للشعب، وليس أداة في يد الحزب الحاكم أو النخبة الحاكمة يوظفونها كما يشاءون لخدمة مصالحهم وتحقيق مآربهم. وقد لاحظ مراقبون أن الأنظمة البرلمانية تؤدي في بعض الأحيان إلى تسييس الجهاز الإداري للدولة، حيث تسعى الأحزاب الحاكمة - والتي عادة ما تهددها ظاهرة عدم استقرار الحكم التي تناولناها فيما سبق - إلى محاباة الموظفين الإداريين في الدولة ممن تعرف أنهم يتفقون مع سياسات وبرامج هذه الأحزاب. كما قد تعتمد الأحزاب السياسية التي تتوافد على السلطة إلى إزاحة كبار موظفي الدولة المدنيين الذين تعاونوا مع الأحزاب التي سبقتها في الحكومة، وذلك لتأتي بمن يدينون بالولاء لها. وقد حدث ذلك، علي سبيل المثال، في السنوات الأولى لحكم رئيسة الوزراء البريطانية مارجريت ثاتشر، والتي كان يراودها الشك في مدى تقبل البيروقراطية البريطانية لبرامجها الإصلاحية وسياساتها الاقتصادية الليبرالية والتي كانت تقضي بتخفيض حجم القطاع العام والأجهزة الإدارية للدولة، وهو ما دفعها إلى إزاحة كثير من قيادات الأجهزة الحكومية لضمان ولاء هذه الهيئات لها وسياساتها. أما في النظام الرئاسي، فيتمتع الجهاز الإداري بقدر أكبر من الحصانة ضد تدخلات وإملاءات الحزب الحاكم، وذلك لكون توقيتات وتواريخ الانتخابات الرئاسية والبرلمانية محددة سلفاً وثابتة، بما يؤمن استقرار الحياة السياسية ويجنبها شرور محاولات الأحزاب والتيارات السياسية أن تفرض سيطرتها على أجهزة الخدمة المدنية الحكومية.

كانت هذه الإيجابيات والسلبيات التي كشفت عنها الممارسة السياسية في الدول التي تبنت النظام البرلماني. وقد فطنت الدول التي أخذت بهذا النظام إلى هذه العيوب والمثالب، ولم تقف مكتوفة الأيدي حيالها، وإنما سعت لمعالجتها والتغلب عليها. فعلى سبيل المثال، قامت ألمانيا بإدخال بعض التعديلات على نظامها البرلماني والقواعد المنظمة للانتخابات النيابية لضمان قدر أكبر من الاستقرار السياسي في البلاد، وللحول دون وصول أحزاب وقوى وتيارات سياسية متطرفة - كالحزب النازي - إلى سدة الحكم. وتعد أبرز الإجراءات التي اتخذتها ألمانيا في هذا الصدد

هو تعديل آليات سحب الثقة من الحكومة لجعلها أكثر صعوبة، بما يضمن للحزب الحاكم قدرًا أكبر من الحصانة ضد أحزاب المعارضة التي قد تسيء استخدام سلاح سحب الثقة للإطاحة بالحكومة. وبالتحديد، اشترطت المادة ٦٧ من الدستور الألماني الفيدرالي ألا يتم التصويت على إسقاط الحكومة من دون تحديد الشخص المرشح لتولي رئاسة الوزراء في حالة سحب الثقة من الحكومة، وهو الشرط الذي يساهم في ضمان جدية طلب سحب الثقة ويمنع الأحزاب الصغيرة من اللجوء إلى هذا الإجراء بشكل مفرط.^(١)

أما إيطاليا، والتي شهدت هي الأخرى فترات طويلة من عدم الاستقرار في الحكم والتخبط والفساد السياسيين والتي جسدها الفضيحة الشهيرة التي تفجرت في مطلع التسعينيات من القرن العشرين والمعروفة بالإيطالية باسم «Tangentopoli»، فقد أدخلت تعديلات جذرية على النظام الانتخابي في عام ١٩٩٣ جعلت المؤرخين يصفون هذه الإجراءات بمثابة التحول من الجمهورية الأولى إلى الجمهورية الثانية في إيطاليا. وكان الهدف من هذه التعديلات هو الانتقال من نظام التمثيل النسبي في البرلمان، الذي أدى إلى ضعف الحكومات بسبب انتشار الأحزاب الصغيرة وتفتت الأصوات بينها، إلى نظام مركب يقوم على فوز الحزب الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات بمقعد الدائرة في البرلمان، حتى ولو لم يفز هذا الحزب بأغلبية الأصوات. بالرغم من هذه الإصلاحات، لم تهأن إيطاليا بالاستقرار السياسي المنشود، بل على العكس، سقطت حكومة سيلفيو بيرلسكوني الأولى التي تشكلت عقب هذه التعديلات بعد ٨ أشهر فقط في الحكم، وهو ما حدا بالإيطاليين إلى تبني نظام انتخابي جديد أكثر تعقيدًا في ديسمبر ٢٠٠٥. وتعد أهم سمات هذا النظام

(١) راجع المصادر الآتية للتعرف على تطورات المشهد السياسي الألماني:

Donald Hancock and Henry Krisch, *Politics in Germany* (2008); Ian Derbyshire, *Politics in Germany: From Division to Unification* (1991); Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany* (2005); David Currie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany* (1994); Mathias Reimann and Joachim Zekoll, *Introduction to German Law* (2005); Geoffrey Roberts, *German Politics Today* (2000).

الجديد أن الحزب الذي يحصل على أعلى عدد من الأصوات في الانتخابات - حتى ولو لم يحصل على الأغلبية - يمنح تلقائياً ٥٥٪ من مقاعد البرلمان حتى يتمتع بأغلبية مريحة في البرلمان تمكنه من قيادة الحكومة ورئاسة الوزارة.^(١)

كما قامت العديد من الدول باللجوء إلى آلية تسمى «النصاب التصويتي» للحد من ظاهرة تشرذم برلماناتها بسبب كثرة الأحزاب وصغر حجمها، بما يؤدي إلى شل السلطة التشريعية والحد من كفاءتها. ويقصد بالنصاب التصويتي نسبة معينة من الأصوات يتعين على أي حزب أن يفوز بها في الانتخابات حتى يحصل على مقاعد في البرلمان. أما الأحزاب التي لا تحصد العدد الكافي من الأصوات، فإنها لا تحظى بعضوية السلطة التشريعية. وقد تعددت النسب التي تبنتها الدول المختلفة بحسب خبراتها في الانتخابات وعدد الأحزاب الموجودة على المسرح السياسي. فعلى سبيل المثال، تشترط تركيا فوز أي حزب بـ ١٠٪ من أصوات الناخبين ليدخل البرلمان، فيما يتطلب الانضمام إلى البرلمان في بولندا وألمانيا الحصول على ٥٪ من الأصوات. أما في السويد، فقد اشترط القانون الفوز بـ ٤٪ من الأصوات، ولكنه سمح لأي حزب يحصل على ١٢٪ من الأصوات في دائرة معينة بدخول البرلمان حتى ولو لم يحصل على النصاب المطلوب على المستوى الوطني.

عملت إسرائيل هي الأخرى على معالجة بعض المثالب التي أفرزها تطبيق النظام البرلماني في الدولة العبرية. وبالتحديد، تركزت الإجراءات الإصلاحية في إسرائيل على محاولة تفادي ما سبق وتناولناه حول ارتباط ترشيح رئيس الوزراء بالصفقات والمساومات التي تجري داخل الأحزاب، وما يسببه ذلك من إهدار للشفافية في عملية الاختيار، وتهميش لرأي الناخبين في تحديد رئيس السلطة التنفيذية الذي سيشرف

(١) لتتعرف بتعمق أكبر على تقلبات السياسة الإيطالية، يرجى الرجوع إلى المصادر الآتية:

Carol Mershon and Gianfranco Pasquino, *Italian Politics: Ending the First Republic* (1995); James Newell, *The Politics of Italy: Governance in a Normal Country* (2010); Paul Ginsburg, *A History of Contemporary Italy* (2003); Sidney Tarrow, *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965-1975* (1989); Mary Volcansek, *Constitutional Politics in Italy* (2000); Paul Furlong, *Modern Italy: Representation and Reform* (1994).

على إدارة شؤون البلاد. وبالفعل، أصبحت إسرائيل في ١٩٩٦ أول دولة تتبنى النظام البرلماني يتم فيها اختيار رئيس الوزراء بالاقتراع المباشر من قبل الناخبين. وبالتالي، أصبح هناك عمليتان انتخابيتان تجريان بالتوازي، الأولى لانتخاب رئيس الوزراء، والثانية لاختيار أعضاء الكنيست الإسرائيلي. واستمر العمل بهذا النظام إلى أن ألغي في عام ٢٠٠١، وذلك لإخفاقه في تحقيق الأهداف المرجوة منه، وفي مقدمتها منح رئيس الحكومة شرعية أكبر تؤمنه ضد الانتخابات المبكرة، والدعوات لسحب الثقة من الحكومة التي تستخدمها أحزاب المعارضة للضغط عليها، حيث ظل رئيس الوزراء - رغم انتخابه مباشرة من قبل الشعب - أسيراً للتقلبات السياسية وللأزمات التي عصفت بالائتلافات التي حكمت إسرائيل في سنوات تطبيق هذا النظام.^(١)

ثانياً: النظام الرئاسي:

(أ) خصائص النظام الرئاسي

تعد الفكرة الرئيسية التي يتأسس عليها النظام الرئاسي هي: الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها. والمقصود بعبارة «الفصل بين السلطات» هو إقامة الفواصل بين مهام وصلاحيات السلطات العامة الثلاث المكونة للدولة، وهي: السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وحماية كل منها ضد تدخل الأخرى، ومنح كل منها الحق في الرقابة على والتأثير في عمل الأخرى. والهدف من هذه الإجراءات هو إقامة التوازن بين هذه السلطات، بحيث تقوم كل منها بكبح جماح

(١) انظر المراجع الآتية:

Emanuele Ottolenghi, Why Direct Election Failed in Israel, Journal of Democracy, Vol. 12, No. 4 (Oct. 2001); Reuven Hazan, Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister: Israel's New Electoral and Political System, Journal of Electoral Studies, Vol. 15, Issue 1 (Feb. 1996); Hanna Diskin and Abraham Diskin, The Politics of Electoral Reform in Israel, International Political Science Review, Vol. 16, No. 1 (Jan. 1995); Avraham Brichtha, The New Premier-Parliamentary System in Israel, Annals of the American Academy of Political Science, Vol. 555, (Jan. 1998).

الأخرى ومراقبة أداؤها.^(١) وهذا يختلف بطبيعة الحال عن الأنظمة البرلمانية التي تقوم على عدم الفصل بشكل تام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فرئيس الوزراء وأعضاء حكومته يكونون جميعاً أعضاء في البرلمان، ويكون لهذا الأخير الحق في إسقاط الحكومة، التي تتمتع هي الأخرى بحق حل البرلمان. وتطبيقاً لهذه النظرية، فإنه بعكس النظام البرلماني، يكون رئيس السلطة التنفيذية في النظم الرئاسية منتخباً مباشرة من الشعب، كما يُحظر على الوزراء وجميع العاملين في السلطة التنفيذية أن يتمتعوا بعضوية السلطة التشريعية. وفي المقابل، يحظر على أعضاء البرلمان أن يشغلوا أي منصب تنفيذي أثناء عضويتهم في السلطة التشريعية.^(٢)

هذا، وتحدد في رئيس الجمهورية صفتا رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، وذلك بعكس النظم البرلمانية التي تقتصر مهام رئيس الدولة فيها على بعض الأدوار البروتوكولية والشرفية، من دون أن تكون له سلطات حقيقية في الحكم وفي إدارة شؤون الدولة. وبذلك، تنتفي في النظم الرئاسية الحاجة لوجود رئيس للوزراء لأن المهام التي يقوم بها شاغل هذا المنصب في النظم البرلمانية يتولاها رئيس الدولة بنفسه. ولا يقتصر الأمر على الاستغناء عن منصب رئيس الوزراء، وإنما يمتد إلى الاستغناء عن مؤسسة «رئاسة الوزراء» برمتها، فلا وجود في دساتير أغلب الدول التي أخذت بالنظام الرئاسي لمؤسسة أو جهة اسمها رئاسة الوزراء، وذلك لأن رئيس الجمهورية هو الذي يسير دفة العمل في السلطة التنفيذية وبنفسه دون الحاجة لرئيس

(١) عبرت المحكمة العليا الأمريكية عن مركزية فكرة «الفصل بين السلطات والتوازن بينها» بالنسبة لنظام الحكم الرئاسي في أكثر من مناسبة، حيث أكدت المحكمة على أن فلسفة النظم الرئاسية تقوم على أن السبيل الأمثل لحماية الحرية وصون كرامة المواطنين وحقوقهم يمثل في ضمان عدم تركيز السلطات في يد جهة واحدة أو سلطة واحدة أو شخص واحد، وأن الوسيلة الفضلى لمنع تجاوز أي من السلطات الثلاث المكونة للدولة (السلطة التنفيذية، الكونجرس، والقضاء) لصلاحياتها الدستورية تمثل في الرقابة التي تباشرها هذه السلطات الثلاث بعضها على بعض. انظر في هذا الشأن الأحكام الآتية للمحكمة العليا الأمريكية:

Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 US Supreme Court (1952); Bowsher v. Synar, 478 US Supreme Court (1986); Bucklet v. Valeo, 424 US Supreme Court (1976); Humphrey's Ex'r v. United States of America, 295 US (1935); INS v. Chadha, 462 US Supreme Court (1983); Morrison v. Olson, 487 US Supreme Court (1988).

(٢) انظر المادة ١ فقرة ٦ من الدستور الأمريكي.

للوزراء يشاركه في مهامه وسلطاته. أما بالنسبة للوزراء، فيتمتع رئيس الجمهورية بحرية شبه مطلقة في اختيارهم وتعيينهم، حيث يعتبرون معاونين له في تنفيذ السياسات العامة التي يضعها بالتنسيق معهم.^(١)

في مواجهة هذه السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، توكل دساتير الدول الآخذة بالنظام الرئاسي صلاحيات كبيرة للسلطة التشريعية لتوازن وتقابل سلطات الرئيس والسلطة التنفيذية. وتعد أهم هذه الصلاحيات هي سيطرة السلطة التشريعية على الموارد المالية للدولة، بحيث لا يمكن صرف أي مبلغ من ميزانية الدولة إلا بموافقة البرلمان. وبالتالي، يُرغم رئيس الجمهورية على التعاون مع البرلمان، والتوصل لتوافق معه حول البرامج والسياسات التي يرغب في تنفيذها، وذلك لضمان الحصول من السلطة التشريعية على الموارد المالية اللازمة لتنفيذ تلك البرامج. كما أن أغلب السياسات التي انتخب الشعب رئيس الجمهورية من أجل تنفيذها تتطلب إقرار قوانين، وهو ما يعني أنه لا مفر أمام السلطة التنفيذية من أن تتعاون مع البرلمان وأن تصل معه إلى تفاهات سياسية لتأمين موافقته على سياسات الرئيس وإدارته.

إضافة لما تقدم، لا يكون للبرلمان في النظم الرئاسية الحق في سحب الثقة من رئيس الجمهورية أو وزرائه، فبعكس النظم البرلمانية، لا توجد حكومة أصلاً حتى يصوت البرلمان على سحب الثقة منها. والأهم من ذلك الاعتبار الشكلي، يعد عدم منح البرلمان في النظم الرئاسية حق سحب الثقة من السلطة التنفيذية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها، فإذا كان من حق السلطة التشريعية أن تسقط نظيرتها التنفيذية، فإن هذا سيعني فعلياً فرض الأولى لسلطتها وهيمنتها على الثانية.^(٢)

(١) تجدر الإشارة إلى أن الدستور الأمريكي - الذي يعد المثال الأبرز على الأنظمة الرئاسية - يشترط مصادقة الكونجرس على ترشيحات الرئيس لمن سيتولون الحقائق الوزارية قبل أن يبدؤوا في مباشرة أعمالهم، وهو ما يأتي في إطار الإجراءات الرامية لإحداث التوازن بين السلطات.

(٢) الاستثناء الوحيد لهذا المبدأ العام هو الإجراء المعروف بالـ Impeachment أو الإقالة، وهو حق ممنوح للسلطات التشريعية في بعض النظم الرئاسية - كالولايات المتحدة - تلجأ إليه لإزاحة رئيس الجمهورية أو أحد وزرائه

وفي المقابل، وتطبيقاً لنفس المبدأ، لا يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان في النظم الرئاسية، وذلك لمنع رئيس الجمهورية من استخدام هذا الحق كسيف مسلط في وجه السلطة التشريعية بما يجعلها مستأنسة وخاضعة لأهواء الرئيس.

أما بالنسبة لمواعيد الانتخابات، فهي ثابتة لا تتغير في النظم الرئاسية، ولا يحق لأي من أطراف المعادلة السياسية الدعوة لانتخابات مبكرة كما يحدث في الأنظمة البرلمانية. فعلى سبيل المثال، يضع الدستور الأمريكي نظاماً محدداً وثابتاً يحكم مواعيد وتوقيتات الانتخابات البرلمانية والرئاسية، حيث تجرى انتخابات مجلس النواب الأمريكي كل سنتين، وانتخابات الرئاسة كل ٤ سنوات، وانتخابات مجلس الشيوخ كل ٦ سنوات.

وبتطبيق الخصائص سابقة الذكر على دول العالم، يتضح أن الولايات المتحدة الأمريكية هي المثال الأبرز على النظم الرئاسية الخالصة. أما الدول الأخرى التي أخذت بهذه النظم فتضم أغلب دول أمريكا اللاتينية، كالمكسيك، والبرازيل، والأرجنتين، وشيلي. أما من إفريقيا، فتعد نيجيريا، وغانا من أهم الجمهوريات الرئاسية. وفي آسيا، اتبعت دول مثل كوريا الجنوبية، وإندونيسيا النظام الرئاسي. أما بالنسبة لعالمنا العربي، فيلاحظ أن الدولة الوحيدة التي أخذت بالنظام الرئاسي الصرف هي جمهورية السودان، حيث إنها الجمهورية العربية الوحيدة التي ألغي فيها منصب رئيس الوزراء، وتجمعت جميع صلاحيات إدارة السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية. أما بقية الجمهوريات العربية، كمصر، وتونس، والجزائر، واليمن، وسوريا، فلديها رؤساء للوزراء يتقاسمون - بدرجات متفاوتة - مع رئيس الجمهورية مهمة إدارة السلطة التنفيذية.

(ب) إيجابيات النظام الرئاسي

يأتي الاستقرار السياسي في مقدمة مميزات النظم الرئاسية، خصوصاً إذا ما قورنت بالنظم البرلمانية، وهو ما يرجع لعوامل متعددة، في مقدمتها ثبات مواعيد الانتخابات،

أو أي مشول حكومي إذا اقترف جريمة شديدة الخطوة تهدد نظام الحكم أو تمس مساساً كبيراً بالشرف. انظر القسم المعنون «المحاسبة السياسية لرئيس الجمهورية» للاطلاع على مناقشة أكثر استفاضة حول هذا الإجراء.

وعدم إمكانية سحب الثقة من السلطة التنفيذية أو الدعوة لانتخابات مبكرة لأي من السلطين التنفيذية أو التشريعية، وعدم اعتماد رئيس الجمهورية أو وزرائه على ائتلاف حزبي لوجودهم في السلطة، وهي كلها أمور تجعل النظم البرلمانية أقل استقراراً وأكثر عرضة للتأثر بتقلبات الحياة السياسية في البلاد. وبالتالي، تستطيع السلطات التنفيذية في الدول الآخذة بالنظام الرئاسي أن تنفذ برامجها السياسية والاقتصادية وهي مطمئنة إلى استحالة إزاحتها من الحكم إلا في الانتخابات المقبلة، وهو ما يجنب الحكومة أن تقع أسيرة للتوازنات السياسية في البرلمان أو في الائتلاف الحزبي الحاكم.

وتعد هذه الميزة من أهم ما يوفره النظام الرئاسي.. فاستقرار الحكم من الركائز التي تهيب المناسخ للحكومات للقيام بمهامها بفعالية، وبتلبية رغبات الناخبين والتجاوب مع متطلباتهم، وتنفيذ البرامج والسياسات التي تتطلب وقتاً طويلاً وعملاً ممتداً لتؤتي ثمارها، وهو ما تفتقده العديد من النظم البرلمانية لكونها معرضة لحدوث أزمات سياسية متكررة، خصوصاً إذا كانت الائتلافات الحزبية تحكمها. ويؤدي استقرار الحكم كذلك إلى إشاعة الثقة في النظام الديمقراطي وفي العمل السياسي بصفة عامة، ويشجع المواطنين على الانخراط في النشاط السياسي لكونه الوسيلة الأكثر فاعلية في ترجمة تطلعاتهم إلى برامج حكومية. أما في الدول التي تشهد أزمات سياسية متكررة، فقد يفقد المواطنون ثقتهم في النخبة الحاكمة وفي الأحزاب الناشطة على المسرح السياسي، بل قد يصل الأمر إلى حد فقدان الثقة في الديمقراطية برمتها، وهو ما حدث بالفعل في ألمانيا في عام ١٩٣٣ ومكّن أدولف هتلر من اعتلاء رئاسة الوزراء في ألمانيا مستغلاً في ذلك الفوضى السياسية التي عاشتها البلاد بعد الحرب العالمية الأولى وأدت إلى الإضرار بالمواطن العادي وأثرت في حياته ومستوى معيشتة.

من المميزات الأخرى التي كشف عنها تطبيق النظام الرئاسي: صعوبة أن يسيطر حزب واحد أو تيار سياسي وحيد على جميع المؤسسات السياسية في الدولة في آن

واحد، وذلك لوجود فصل بين هذه السلطات. ففي الوقت الذي يستأثر فيه الحزب الفائز في الانتخابات النيابية على كل من البرلمان والحكومة في النظام البرلماني، يتعين على الأحزاب في النظم الرئاسية أن تخوض معركتين انتخابيتين منفصلتين - أو حتى ثلاثة معارك انتخابية إذا كان البرلمان مكونا من مجلسين - للفوز بكرسي الرئاسة ولنيل الأغلبية البرلمانية، وهو ما أثبتت التجربة صعوبة حدوثه. وحتى لو نجح حزب في ذلك فإنه لا ينعم بهذه الهيمنة على المسرح السياسي طويلاً. وتعد تجربة الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة مثالا حيا على ذلك، فقد فاز الحزب بأغلبية كبيرة في مجلس النواب الأمريكي في ٢٠٠٦ في عهد الرئيس السابق جورج بوش المنتمي للحزب الجمهوري، ثم فاز الديمقراطيون كذلك برئاسة الجمهورية عندما اعتلى الرئيس الحالي باراك أوباما سدة الحكم في يناير ٢٠٠٩، وبذلك سيطر الحزب الديمقراطي على كل من السلطة التنفيذية والتشريعية. ولكن لم يتسمر هذا الوضع طويلاً، فقد خسر الحزب أغليبيته في مجلس النواب في انتخابات الكونجرس التي أجريت في نوفمبر ٢٠١٠، والتي أعادت الأغلبية إلى الحزب الجمهوري.^(١)

ومن هنا، يخلص بعض خبراء العلوم السياسية إلى أن النظام الرئاسي يكون أكثر تعبيراً - من الناحية النظرية - عن الرأي العام في البلاد، وذلك لتعدد العمليات الانتخابية التي تجرى في مواعيد محددة سلفاً، وبسبب الفصل في السلطات الذي يجعل السيطرة الكاملة على مقاليد الحكم من قبل تيار أو حزب معين أكثر صعوبة. ويسهم ذلك كله في جعل جميع القوى السياسية تخوض منافسة ضارية لإرضاء الناخبين، ولاجتذابهم إليها، ولإقناعهم ببرامجهم السياسية. وفي نفس الإطار، تجعل خصائص النظم الرئاسية الأحزاب حريصة على إرضاء الرأي العام، وتجنب الدخول في مواجهات تؤدي إلى شل الحياة السياسية والحد من فاعلية الحكومة بما يؤثر على حياة المواطنين، وهو ما يحدث في كثير من الدول التي تتبنى النظم البرلمانية،

(١) حدث الشيء نفسه مع الرئيسين الأمريكيين بيل كلينتون ورونالد ريغان، حيث خسر الحزب الديمقراطي الذي ينتمي إليه كلينتون كثيراً من مقاعده في مجلس النواب في انتخابات ١٩٩٤ التشريعية، وخسر الحزب الجمهوري الذي يتبع له ريغان كثيراً من مقاعده في المجلس في انتخابات ١٩٨٢ التشريعية.

حيث تستطيع الأحزاب - خاصة الصغيرة - أن تختطف العملية السياسية برمتها، وأن تُحدث الأزمات المتكررة في الحكم حتى تقتنص التنazلات من الأحزاب الحاكمة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى التأثير على كفاءة وفاعلية الحكومات ويقلص من شعبيتها لدى المواطنين.

أما بالنسبة للأمور المتصلة بإدارة السلطة التنفيذية، فقد لوحظ أن الحكومات في الأنظمة الرئاسية تكون أكثر نجاحًا في تنفيذ سياساتها وبرامجها، وذلك لكون جميع الوزراء من نفس الحزب أو منتمين إلى نفس التيار السياسي أو على الأقل متوافقين تمامًا مع توجهاته. وهذا يجنب الدولة وسلطتها التنفيذية تلك الخلافات التي تنشأ في الائتلافات الحاكمة في الدول التي تتبع النظام البرلماني وتؤدي في كثير من الأحيان إلى شل حركة الحكومات، بل وإسقاطها إذا انسحبت بعض الأحزاب من الائتلاف. كما أن التناسق العام بين أعضاء الحكومة ووزرائها يرفع من كفاءتها ويمكنها من تنفيذ البرامج التي انتخبها الشعب من أجل تحقيقها.

(ج) سلبات النظام الرئاسي

لا يخلو نظام سياسي من عيوب ومثالب، وهو ما أثبتته التطبيقات العملية للنظام الرئاسي في عديد من دول العالم. وتعد أبرز السلبات التي أفرزها تبني النظام الرئاسي الصرف في بعض الدول: إمكانية تحول رئيس الجمهورية إلى حاكم مستبد بسبب تركيز كثير من السلطات في يده وسيطرته شبه المطلقة على عمل وأداء السلطة التنفيذية بكل ما لها من قوة وأدوات للبطش بالمعارضين وترسيخ حكم الفرد. ويشير كثير من الخبراء إلى أن انتخاب رئيس السلطة التنفيذية مباشرة من قبل الشعب يتيح للحاكم الذي يسعى للانفراد بالحكم، أن يدعي بأنه حصل على تفويض من الشعب وأنه يتمتع بتأييد الجماهير، بما يمكنه من تجاهل البرلمان، والافتئات على صلاحياته، بل وحتى الانقلاب على الدستور، بما يؤدي في نهاية المطاف إلى خلق ديكتاتور لا يخضع للرقابة أو المحاسبة.

وتعد التجربة المريرة التي مرت بها كثير من دول أمريكا اللاتينية التي أخذت بالنظام الرئاسي مؤشراً على ذلك، فقد اتخذ عديد من زعماء تلك الدول، مثل خوان بيرون في الأرجنتين، من انتخابهم مباشرة من قبل الشعب تكأة للاستيلاء على السلطة، وللبطش بمعارضيه، ولارتكاب انتهاكات بشعة ضد حقوق الإنسان.^(١) وتشير بعض الدراسات إلى قابلية الأنظمة الرئاسية للوقوع في براثن الديكتاتورية لأنها تركز كثيراً من السلطات في يد شخص واحد، بما يمكنه بعد أن يصل إلى سدة الحكم - خصوصاً إذا كان مدعوماً من قبل المؤسسة العسكرية - من أن يقصي معارضيهِ عن المشهد السياسي، وأن يهشم المؤسسات الدستورية الأخرى، ويضعفها بشكل يجعله يحتكر المسرح السياسي ويهيمن عليه. وتأكيداً لذلك، تشير إحدى هذه الدراسات المنشورة في مطلع التسعينيات (أي قبل نجاح موجة الديمقراطية في أوروبا الشرقية) إلى أنه من أصل ٧٦ دولة ديمقراطية قائمة منذ الحرب العالمية الثانية، كانت هناك ٣٣ دولة رئاسية، وأن ٣٠ منها شهدت اضطرابات سياسية شديدة أو تحولت إلى أنظمة ديكتاتورية، أي أن نسبة الفشل في تطبيق هذا النظام وصلت في فترات طويلة من القرن العشرين إلى ٩٠٪ من الحالات.

تزداد فرص فشل أنظمة الحكم الرئاسية وتحولها إلى الحكم السلطوي المستبد إذا توافر أكثر من عامل، في مقدمتها إذا كان الدستور يضعف من البرلمان ويجعله فريسة سهلة لمؤسسة الرئاسة. كما كشفت التجارب التي مرت بها العديد من دول العالم، وخصوصاً في أمريكا اللاتينية، عن أن كثرة الأحزاب السياسية وتعدددها يوفر البيئة المواتية لتغول السلطة التنفيذية على البرلمان، حيث إن الأحزاب الصغيرة التي لا تمتلك سوى عدد محدود من المقاعد في المجلس النيابي لا تستطيع الوقوف أمام السلطة التنفيذية بكل ما لها من أدوات يمكن أن توظفها لقمع كل تيار أو حزب يتصدى لها. ومن هنا، يشير كثير من الفقهاء إلى خطورة الأخذ بنظام التمثيل النسبي في الانتخابات التشريعية في ظل النظام الرئاسي، لأن ذلك يؤدي إلى تفتيت البرلمان

(١) يعد المرجع الآتي من أهم الدراسات التي نشرت حول عيوب النظام الرئاسي في أمريكا اللاتينية:

Juan J. Linz, The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy (Winter 1990).

وتوزيع مقاعده على عدد كبير من الأحزاب الصغيرة، وهو ما يصب في مصلحة السلطة التنفيذية ويقوي شوكتها.

أما الإشكالية الأخرى التي عانت منها بعض الدول التي اختارت أن تتبنى نظام الحكم الرئاسي فتتمثل في أن أغلب الأنظمة الانتخابية التي طبقت في هذه الدول تؤدي ضمناً إلى تهميش قطاع عريض من الشعب. وينبع ذلك من حقيقة أن رئيس الجمهورية عادة ما يتم انتخابه بالاقتراع العام المباشر، حيث يفوز بمقعد الرئاسة المرشح صاحب أعلى عدد من الأصوات، حتى وإن لم يحصل على أغلبية مطلقة من الأصوات. وهو ما يعني أن أصوات قطاع عريض من الناخبين التي ذهبت لمرشحين آخرين سوف تهدر ولن تنعكس على المشهد السياسي كما يحدث في النظام البرلماني الذي يتيح تشكيل حكومات ائتلافية تعبر عن ميزان القوى الحقيقي في الشارع السياسي وتعبر بشكل أكثر دقة عن رغبات وآراء المواطنين.

كشف تطبيق النظام الرئاسي كذلك عن إمكانية حدوث مأزق في الحكم بسبب وقوع خلاف بين مؤسستي الرئاسة والبرلمان. ففي الأوقات التي يحتكر فيها حزب أو تيار سياسي واحد السلطتين التنفيذية والتشريعية يتمكن هذا الحزب من تنفيذ أجندته السياسية بالكامل. أما في حالة شغل حزب ما لمنصب رئيس الجمهورية وتمتع حزب آخر بالأغلبية النيابية، وهو السيناريو الأرجح والأكثر انتشاراً في الأنظمة الرئاسية، فهذا قد يؤدي إلى وقوع أزمات بين الرئاسة من ناحية والسلطة التشريعية من ناحية أخرى. فالسلطة التشريعية تمتلك حق التصرف في الموارد المالية للدولة، بما يعني أن رئاسة الجمهورية والسلطة التنفيذية لن تتمكن من تنفيذ سياساتهما من دون موافقة ومباركة البرلمان الذي يسيطر عليه حزب معارض للحزب المسيطر على السلطة التنفيذية. وقد وقعت الدولة الأمريكية في هذا المأزق في أكثر من مناسبة سبق وأشرنا إليها، ومنها عندما رفض الكونجرس الموافقة على مشروع الميزانية الفيدرالية المقدمة من الحكومة، مما أدى إلى تعليق عمل الحكومة الفيدرالية الأمريكية إلى حين إقرار الميزانية. ويتكرر نفس الشيء على صعيد العلاقات الخارجية للولايات

المتحدة. فمثلاً، توجد العديد من الاتفاقيات الدولية التي وقعتها الإدارة الأمريكية، إلا أن مجلس الشيوخ - الذي يتمتع وحده بسلطة التصديق على المعاهدات - يرفض المصادقة عليها ويُبقي الولايات المتحدة خارج هذه الاتفاقيات لأسباب ترتبط بالسياسة الداخلية الأمريكية، وهو ما يسبب حرجاً شديداً للحكومات الأمريكية.

ثالثاً: النظام الرئاسي / البرلماني المختلط

فطنت كثير من دول العالم إلى أن الاستفادة من مميزات النظامين البرلماني والرئاسي وتجنب مساوئهما يتطلبان البحث عن أرض وسط تمزج بين خصائص النظامين، وهو ما أفرز لنا النظام الرئاسي / البرلماني المختلط. (ورد في الفقه كثير من التسميات لهذا النمط من أنظمة الحكم، وسنشير له هنا باسم «النظام المختلط»). وبالفعل، تحولت دول كثيرة إلى هذا النظام، وطبقته بأشكال متعددة، ومزجت بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني بطرق مختلفة، إلى أن أصبح لدينا نماذج عديدة لهذا النظام. ويعد الدستور الفرنسي الصادر في ١٩٥٨، والذي أسس الجمهورية الفرنسية الخامسة، هو الأب الروحي لنظام الحكم المختلط، حيث طويت بموجب ذلك الدستور صفحة الجمهورية الفرنسية الرابعة، وألغي النظام البرلماني الصرف، وصممت فرنسا نظاماً جديداً يحوز على سمات من النظامين الرئاسي والبرلماني. وحذت حذو فرنسا دول أوروبية عديدة، كالبرتغال، ورومانيا، وبلغاريا، والاتحاد الروسي. أما في إفريقيا، فتعد السنغال أبرز الدول الآخذة بالنظام المختلط، بالإضافة إلى الكونغو الديمقراطية، وجمهورية النيجر. وفي آسيا، تعد باكستان، وسريلانكا من الجمهوريات ذات النظام السياسي المختلط. وفي العالم العربي، تبنت العديد من الدول أنظمة للحكم تبدو ظاهرياً وكأنها تنتمي إلى هذا النموذج المختلط، إلا أنها في حقيقة الأمر، ومنها مصر، لا يمكن اعتبارها كذلك بحال من الأحوال، وهو ما سنناقشه باستفاضة عند تناولنا نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١.

ورغم تعدد أشكال وأنماط وتطبيقات النظام المختلط، فإنه توجد بعض الخصائص التي يتعين أن تتوافر في نظام الحكم حتى يصنف ضمن هذا النموذج.

أول هذه الخصائص هي وجود رئيس للجمهورية منتخب من قبل الشعب في اقتراع عام مباشر. كما يشترط أن يتمتع هذا الرئيس بصلاحيات وسلطات تنفيذية تتجاوز المهام المراسيمية والبروتوكولية التي عادة ما يتولاها شاغل هذا المنصب في الدول البرلمانية. كما لا يحق للسلطة التشريعية سحب الثقة من رئيس الجمهورية كما هو متبع في الأنظمة البرلمانية التي يحق فيها للبرلمان أن يسقط رئيس السلطة التنفيذية من خلال اقتراع لسحب الثقة. وتعد هذه الخصائص هي أبرز ما أخذه النظام المختلط من النموذج الرئاسي. أما بالنسبة للسمات المأخوذة من النظام البرلماني، فهي تتمثل في وجود رئيس وزراء ومؤسسة «حكومة» منفصلة عن مؤسسة رئاسة الجمهورية. وتتولى هذه المؤسسة تسيير أعمال الدولة وإدارة السلطة التنفيذية بناء على توجيهات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. ومثلما هو الحال في النظم البرلمانية، يكون رئيس الوزراء مسئولاً سياسياً أمام البرلمان، حيث تتمتع السلطة التشريعية بحق إسقاط الحكومة عن طريق التصويت على سحب الثقة منها. وبالتالي، إذا جاز لنا تحديد السمة الأبرز والأكثر تميّزاً في النظام المختلط، فهي ما يمكن وصفه بالـ «ثنائية» في السلطة التنفيذية، أي أن النظام المختلط يوزع صلاحيات السلطة التنفيذية على كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، بحيث يتقاسمان فيما بينهما مهام الحكم ومسئوليات إدارة البلاد.

تعد هذه هي السمات الأساسية للنظام المختلط، والتي يتعين توافرها في أي دولة تدعي أنها تطبق هذا المنهج في الحكم. أما بالنسبة للتفاصيل الأخرى المتعلقة بنظام الحكم، فهي تتفاوت من دولة إلى أخرى. فعلى سبيل المثال، يملك رئيس الجمهورية في بعض الدول حق إقالة رئيس الوزراء،^(١) وفي دول أخرى - وهو الأكثرية - لا يتمتع رئيس الجمهورية بهذا الحق.^(٢) كما تضع بعض الدول قيوداً على

(١) من هذه الدول: النيجر، وبلغاريا، ومدغشقر.

(٢) هذا هو الوضع القائم في: فرنسا، والبرتغال، ورومانيا، وبولندا، والسنغال، ومالي، وليتوانيا، وغيرها من الدول.

الحالات التي يمكن فيها للبرلمان أن يسقط الحكومة،^(١) فيما لا تقرر دساتير دول أخرى مثل هذه القيود.^(٢)

أما بالنسبة للسلطات والصلاحيات الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء فهي تختلف من دولة لأخرى. لذلك، سنركز بالأساس على النموذج الفرنسي لكونه أهم نماذج النظام المختلط، ولأنه المثال الذي سعى المشرع الدستوري المصري إلى أن يقتفي أثره عند تصميم نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١.^(٣) وإذا بدأنا برئيس الجمهورية الفرنسية،^(٤) فإن دستور ١٩٥٨ يصفه بأنه الحكم بين السلطات الذي يتأكد من حسن أداء المؤسسات الدستورية في البلاد لمهامها^(٥) (وهو مفهوم نقل إلى الدستور المصري لعام ١٩٧١)^(٦). ويقوم رئيس الجمهورية باختيار وتعيين رئيس الوزراء، إلا أنه لا يملك حق إقالته من منصبه. كما يعين الرئيس الوزراء أعضاء الحكومة ويعفيهم من مناصبهم بناء على توصية من رئيس الوزراء.^(٧)

(١) من هذه الدول: الاتحاد الروسي، وتايوان، وبيرو.

(٢) هذا هو الوضع الأكثر شيوعاً، وتتبعه دول كفرنسا، ومالي، والبرتغال، والسنغال، وبولندا، ورومانيا، ومدغشقر.

(٣) للاطلاع على مراجع مرتبطة بالقانون الدستوري الفرنسي ونظام الحكم في فرنسا، راجع:

Philippe Ardant, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel (2010); Vlad Constantinesco et Stephane Pierre-Caps, Droit Constitutionnel Francais (2010); Michel Lascombe, Le Droit Constitutionnel de la V^eeme Republique (2009); Dominique Chagnollaude, Les 50 Ans de la Constitution 1958-2008 (2008); Benoit Jeanneau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (1991), Georges Burdeau Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (1980), John Bell, French Constitutional Law (1994); Martin Rogoff, French Constitutional Law: Cases and Materials (2011).

(٤) انظر بصفة عامة:

Bernard Branchet, La Fonction Presidentielle Sous V^ee Republique (2008); Jean-Claude Zarka, Le President de la V^ee Republique (2006); Marel Morabito, Le Chef de l'Etat en France (1995); Malcolm Anderson, Government in France: An Introduction to Executive Power (1970).

(٥) دستور فرنسا لعام 1958: المادة 5.

(٦) دستور 1971: المادة 73.

(٧) دستور فرنسا لعام 1958: المادة 8.

أما بالنسبة للمهام التشريعية التي يباشرها رئيس الجمهورية، فيعتبر أبرزها مسئولية إصدار القوانين بعد إقرارها من البرلمان، علمًا بأن الرئيس الفرنسي ليس له أن يعترض على القوانين التي يقرها البرلمان، وإنما يجوز له فقط أن يدعو البرلمان إلى إعادة فتح النقاش حول القانون، وإذا عاد البرلمان وأقره فإنه يعد صادرًا.^(١) وتعتبر هذه إحدى الأدوات المهمة التي أدخلها دستور ١٩٥٨ للحد من سلطة مؤسسة الرئاسة وقوتها، ففي الأنظمة الرئاسية - كالولايات المتحدة مثلاً - يتمتع رئيس الجمهورية بحق «الفييتو» على القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، والتي لا يجوز لها إعادة إقرار القانون الذي اعترض عليه الرئيس إلا بأغلبية الثلثين. وفي المقابل، منح الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية صلاحية مهمة تؤدي إلى إحداث التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهي سلطة حل البرلمان بعد التشاور مع رئيس الوزراء ورئيس البرلمان.^(٢)

كان هذا عن رئيس الجمهورية، فماذا عن رئيس الوزراء؟ أناط الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بمؤسسة الحكومة (وهي الاصطلاح المستخدم - مثلما هو الحال في مصر - للإشارة إلى مجلس الوزراء) أن ترسم وتنفذ سياسات الدولة.^(٣) والجدير بالذكر أنه لم ترد أي إشارة إلى رئيس الجمهورية في عملية وضع السياسات العامة للدولة، وهو أمر لم يأخذه الدستور المصري لعام ١٩٧١ من نظيره الفرنسي الذي كان يفترض أنه يتبع نموذجه. ويخول الدستور الفرنسي رئيس الوزراء بتسيير أعمال الحكومة، وبضمنان تنفيذ التشريعات، والحفاظ على الأمن الوطني.^(٤) وينص الدستور الفرنسي على عدم جواز جمع الوزراء بين عضويتهم في الحكومة

(١) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ١٠.

(٢) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ١٢. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة حظرت على رئيس الجمهورية إعادة حل البرلمان الفرنسي قبل مرور عام على الانتخابات التشريعية التي أجريت نتيجة قرار الرئيس بحل البرلمان.

(٣) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٢٠.

(٤) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٢١.

وعضوية أي منصب تشريعي،^(١) وهو ما يحاكي إحدى أهم خصائص النظام الرئاسي التي تحدثنا عنها آنفاً، والتي تهدف للفصل بين السلطات وإقامة التوازن فيما بينها. والغريب أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ لم يأخذ هذا المبدأ، وسمح للوزراء بأن يتمتعوا بعضوية مجلس الشعب، وهي الظاهرة التي نعتبرها معيبة، ويتعين إعادة النظر فيها (سنناقش هذا الأمر باستفاضة لاحقاً). أما بالنسبة لاقتراح القوانين، فقد منح الدستور الفرنسي كلاً من رئيس الوزراء وأعضاء البرلمان حق طرح مشروعات قوانين على السلطة التشريعية.^(٢)

بجانب ما أخذه من النموذج الرئاسي في الحكم، نهل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ من النظام البرلماني أحد أهم خصائصه، وهو حق السلطة التشريعية في محاسبة الحكومة سياسياً من خلال الاقتراع على سحب الثقة منها بناء على طلب من عشرة أعضاء في البرلمان.^(٣) ويجرى التصويت على سحب الثقة من الحكومة بعد ٤٨ ساعة من تقديمه، وتعتبر الحكومة قد سقطت بموافقة الأغلبية البسيطة من أعضاء البرلمان. وكما سنرى في القسم المخصص لآليات المحاسبة السياسية للحكومة في النظام الدستوري المصري، فإن دستور ١٩٧١ لم يَخطِ على درب نظيره الفرنسي، ووضع إجراءات غاية في التعقيد لسحب الثقة من الحكومة، وهو أمر آخر سنناقشه باستفاضة لاحقاً ونرى ضرورة مراجعته.

تعد هذه هي الملامح الأكثر بروزاً للنظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٥٨ في فرنسا، والتي توضح وجود درجتين أو مرحلتين للفصل والتوازن بين السلطات. ففي المرحلة الأولى يتم الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويتم إقامة توازن بينهما في السلطات والصلاحيات، بحيث لا تفتت أي منهما على مهام الأخرى، وبما يمكنهما من الرقابة بعضهما على بعض. أما الدرجة الثانية من الفصل بين

(١) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٢٣.

(٢) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٣٩.

(٣) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٤٩.

السلطات فتمثل في إقامة ثنائية داخل السلطة التنفيذية، وتوزيع اختصاصات إدارة وتسيير عمل الدولة وأجهزتها على مؤسستي رئاسة الجمهورية والحكومة، بحيث لا تتأثر أي منهما على السلطات والصلاحيات، وهي السمة الأكثر تميزاً في النموذج المختلط لأنظمة الحكم. وكان الدافع الأساسي وراء إجراء هذه التعديلات على النظام الدستوري الفرنسي هو تجنب الأزمات السياسية التي شهدتها الجمهورية الفرنسية الرابعة التي امتد عمرها من ١٩٤٦ إلى ١٩٥٨. فقد عانت فرنسا خلال هذه السنوات من عدم استقرار الحكم، حيث شكلت خلال عمر هذه الجمهورية الرابعة ٢٠ حكومة. كما تعثرت الدولة الفرنسية في التعامل مع مستعمراتها في آسيا وإفريقيا والتي كانت تطالب بالاستقلال، وهو ما أدى إلى انهيار هذه الجمهورية عندما قامت تشكيلات من الجيش الفرنسي بالاستيلاء على مقاليد الحكم في إقليم «الجزائر الفرنسية» وفرضت على الحكومة تكليف الجنرال العتيد شارل ديغول بتولي مقاليد الحكم، وهو ما وافق عليه الأخير بشرط تغيير الدستور لتقوية مؤسسة رئاسة الجمهورية لضمان استقرار الحكم في فرنسا، وهو ما تم وأخذ شكل نظام الحكم الذي جسده دستور ١٩٥٨.^(١)

كان هذا وصفا نظريا لنظام الحكم الفرنسي. ولكن كيف طبق هذا النموذج على أرض الواقع، وما طبيعة الممارسة السياسية التي أفرزها هذا النظام؟ تُعد أبرز شيم الحياة السياسية في فرنسا التي أنتجها تطبيق النظام المختلط: ظاهرة عُرفت بالـ «تعايش» أو Cohabitation، وهي عبارة تستخدم لتوصيف العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء الفرنسيين عندما لا يكونان منتمين لنفس الحزب أو التيار السياسي. فرغم أن دستور ١٩٥٨ لم يضع ضوابط تحكم اختيار رئيس الجمهورية

(١) انظر المصادر الآتية:

Owen Taylor, *The Fourth Republic of France: Constitution and Political Parties* (1951); Dorothy Maud Pickles, *France: The Fourth Republic* (1958); Francois Goguel, *France Under the Fourth Republic* (1952); Albert Leon Guerard, *France: A Modern History* (1959); D. Thomson, *Democracy in France: The Third and Fourth Republics* (1958); DM Wood, *Responsibility for the Fall of Cabinets in the French Fourth Republic 1951-1955*, *American Journal of Political Science* Vol. 17 No. 4, 1973.

من يتولى رئاسة الوزارة، ولم ينص صراحة على تعيين رئيس وزراء من الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية، فإن الدستور منح البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة، وهو ما تُرجم في الممارسة العملية إلى إلزام رئيس الجمهورية باختيار رئيس وزراء ينتمي للحزب الحائز على الأغلبية النيابية في البرلمان، وذلك حتى يضمن تمتع الحكومة بثقة السلطة التشريعية.

وبالتالي، كشفت الممارسة العملية عن أن قوة ونفوذ رئيس الجمهورية على المسرح السياسي الفرنسي تعتمد إلى حد كبير على نتائج الانتخابات التشريعية.. ففي الحالات التي يفوز فيها حزب الرئيس بالانتخابات التشريعية يكون لمؤسسة الرئاسة هامش كبير من الحركة، وتأثير ملموس على إدارة دفة البلاد، ورسم السياسات العامة، وهو الوضع القائم في ظل حكم الرئيس نيكولا ساركوزي، حيث يتمتع حزبه «الاتحاد من أجل الحركة الشعبية» والأحزاب اليمينية المتحالفة معه بأغلبية ٤٥٪ من مقاعد البرلمان، فيما تسيطر أحزاب المعارضة على ٣٥٪ من المقاعد، وهو ما سمح للرئيس بتعيين رئيس وزراء من حزبه، وأتاح لمؤسسة الرئاسة حرية كبيرة في تسمية الوزراء في الحكومة، وفي ممارسة نفوذ كبير على المشهد السياسي عامة. أما في الحالات التي يخفق فيها حزب الرئيس في اقتناص الأغلبية النيابية، فيلزم الرئيس بتعيين رئيس للحكومة من الحزب أو التكتل الحزبي صاحب الأغلبية النيابية، وهو ما حدث في أكثر من مناسبة، ومنها عندما عين الرئيس الأسبق فرانسوا ميتران اليساري رئيس وزراء يمينيا هو جاك شيراك خلال الفترة ١٩٨٦-١٩٨٨، وهو الوضع الذي تكرر عندما أصبح شيراك رئيسًا للجمهورية، حيث اضطر لتعيين رئيس وزراء يساري هو ليونيل جوسبان من ١٩٩٧ إلى ٢٠٠٢. وفي هذه الأوقات يكون هامش حركة الرئيس محدودًا، وعادة ما يقتصر دوره على متابعة ملفي الدفاع والشئون الخارجية، فيما تنتقل مسئولية قيادة العمل الحكومي في المجالات الأخرى إلى رئيس الوزراء. وبالتالي، يجبر رئيس الجمهورية في هذه الأوقات على التوصل

إلى تفاهات مع رئيس الوزراء وحزبه الذي يحظى بالأغلبية في البرلمان، والتوافق معهما بشأن السياسات العامة للدولة، وهي الحالات التي يطلق عليها «التعايش» أو Cohabitation.^(١)

٢- الفرع الثاني: النظام السياسي الأنسب للحالة المصرية

أما وقد استعرضنا خصائص نظم الحكم الرئيسة المعمول بها في العالم، وتعرفنا على إيجابيات وسلبيات كل منها، ننتقل الآن للبحث في نظام الحكم الأنسب لمصر في مرحلة ما بعد ثورة ٢٥ يناير، والذي نأمل أنه سيمكّن الأمة المصرية من تحقيق آمالها وطموحاتها، وبناء دولة ديمقراطية عصرية، تُحترم فيها الحقوق والحريات، وتقام فيها سيادة القانون. وقد بدأت هذه القضية تأخذ حيزًا من النقاش العام وبدأ بعض المفكرين والسياسيين في طرح رؤاهم حول النظام السياسي الأفضل الذي ينبغي أن تأخذه مصر في المستقبل.^(٢) وقبل تحديد نظام الحكم الذي نراه نحن

(١) راجع المصادر الآتية للتعرف على طبيعة الحياة السياسية في فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة القائمة حاليًا:

Marie-Anne Cohendet, La Cohabitation: Lecons d'une Experience (1993); Jose Freches, Voyage au Centre du Pouvoir: La Vie Quotidienne a Matignon au Temps de la Cohabitation (1989); Jean Massot, Chef de l'etat et Chef du Gouvernement: La Dyarchie Hierarchisee (2008); Stephane Baumont, Quel President & Quelle Constitution Pour La VIeme Republique? (1993); David Scott Bell, Parties and Democracy in France: Parties Under Presidentialism (2000); William Andrews, Presidential Government in Gaullist France: A Study of Executive-Legislative Relations 1958-1974 (1982); Andrew Knapp and Vincent Wright, The Government and Politics of France (4th Ed., 2001).

(٢) هيثم الشراوي: جدل بين القانونيين والسياسيين حول «نظام الحكم»... واتفاق على إلغاء الشورى ونسبة الـ ٥٠٪، جريدة المصري اليوم ٣ إبريل ٢٠١١؛ خالد البيومي: النظام البرلماني الأفضل لحكم مصر، جريدة روزاليوسف ١٤ إبريل ٢٠١١؛ د. محمد عبد الشفيق عيسى: من النظام الرئاسي إلى النظام البرلماني، جريدة الأهرام ١٥ فبراير ٢٠١١؛ جاكين منير: الشوبكي: مصر يناسبها النظام الرئاسي وليس البرلماني، جريدة اليوم السابع ٢٢ إبريل ٢٠١١؛ د. محمد صفي الدين خريوش: النظام السياسي المصري بين النظامين البرلماني وشبه الرئاسي، جريدة المصري اليوم ١٦ إبريل ٢٠١١؛ حمدين صباحي: نحن بحاجة لبرلمان قوي ورئيس محدود السلطات، وكالة أنباء الشرق الأوسط، ٤ يونيو ٢٠١١؛ د. عمرو الشوبكي: مخاطر النظام الجمهورية البرلمانية، جريدة المصري اليوم ٩ يونيو ٢٠١١؛ مروة ياسين: الدكتور مصطفى الفقي: النظام الرئاسي يصنع «الفرعون»

مناسباً لمصر في هذه الحقبة من تاريخها، نود تدوين بعض الملاحظات حول المنهجية التي يتبعها المشرع الدستوري والمجتمع المصري عند التفكير في نظام الحكم الذي سيتبناه الدستور المصري الجديد.

أول هذه الملاحظات هي أنه لا يوجد نظام مثالي من بين النماذج الثلاثة لأنظمة الحكم التي تناولناها فيما سبق، فلكل منها إيجابيته وعيوبه، ولكل منها جوانبه التي قد تساعد على تأسيس مجتمع ديمقراطي حر، وخصائصه التي يمكن أن تفرز تشوهات في العملية السياسية. وتؤكد الإطلالة السريعة على تاريخ النظم السياسية هذه الحقيقة الثابتة، فالنموذج البرلماني أفرز في المملكة المتحدة - بعد صراع طويل ومرير مع الملكية والأرستقراطية الانجليزية - نظاماً ديمقراطياً عتيداً يعد الأعرق في العالم. وفي المقابل، أتى النظام البرلماني في ألمانيا بأكثر الأحزاب تطرفاً وبطشاً في تاريخ البشرية، وهو الحزب النازي الفاشي ورئيسه أدولف هتلر، والذي مارس أقسى أنواع القهر الذي عرفته الإنسانية، وقاد العالم إلى حرب عالمية راح ضحيتها أكثر من ٦٠ مليون إنسان. أما النظام الرئاسي، فقد أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية منذ أن صدر دستورها في ٢١ يونيو ١٧٨٨، وأفرز نظاماً مر بمراحل تطور عديدة على مدار قرنين من الزمن، وواجه تحديات هائلة - كالحرب الأهلية في القرن التاسع عشر، وحركة الحريات المدنية في منتصف القرن العشرين - إلى أن أصبح نموذجاً رائداً للدول الديمقراطية، التي تصان فيها الحقوق وتحترم الحريات، ويعامل فيها البشر المنحدرين من كل الأجناس والأعراق على قدم المساواة. أما في بعض دول أمريكا اللاتينية، كالأرجنتين وشيلي، فقد تحول النظام الرئاسي فيها إلى ديكتاتوريات عسكرية مطلقة أهدرت الكرامة الإنسانية، وبطشت بشعوبها، واقترفت في حقها أشنع وأفظع الجرائم.

وبالتالي، فالبحث عن نظام سياسي تتبناه مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ليس بحثاً عن نموذج «مثالي» من الناحية النظرية البحتة، وإنما ما نصبو إليه هو تحديد معالم النظام

والبرلماني هو الأفضل، ٨ يونيو ٢٠١١؛ علا عامر: النظام الجديد رئاسي أم برلماني، ٢٢ فبراير ٢٠١١.

«الأنسب» للحالة المصرية، والأكثر تماشيًا مع تاريخها السياسي وتراثها الدستوري، والأكثر توافقًا مع واقعها المجتمعي. فلا ينبغي أن نحدد النظام السياسي الأمثل لنا في ضوء دراسة نظرية للأئظمة البرلمانية والرئاسية والمختلطة بمعزل عن الواقع المصري ومقتضياته، وإنما يتعين بناء نظام سياسي يأخذ بعين الاعتبار موازين القوى على المسرح السياسي المحلي ويمكن مصر من تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير وآمال شعبها.

ثانيًا، يتعين أن نستوعب دروس التاريخ وعبره، وأن نستفيد من التجارب التي مرت بها دول أخرى في مسيرتها نحو تشييد نظم للحكم تنقلها إلى مجتمعات ديمقراطية، تحترم حقوق الإنسان، وتقيم سيادة القانون. وبالتحديد، يتحتم على المشرع الدستوري المصري، وعلى النخبة المصرية عامة، أن تطلع على الإجراءات والسياسات التي تبنتها دول من مختلف أنحاء المعمورة لتلافي العيوب التي أفرزها وأظهرها التطبيق العملي لنظم الحكم التي تبنتها تلك الدول. فعلى سبيل المثال، رأينا على مدار هذا المبحث، كيف قامت دول نظامها برلماني، كألمانيا، والسويد، وتركيا، بتعديل نظامها الانتخابي للحد من ظاهرة تشرذم البرلمانات وتوزيع مقاعدها على عدد كبير من الأحزاب بما يؤدي في نهاية المطاف إلى شل الحياة السياسية وإضعاف مؤسسات الحكم. كما تعرضنا، مثلاً، للخطوات التي اتخذتها فرنسا لطي صفحة الجمهورية الرابعة، ولتأسيس جمهوريتها الخامسة بشكل يعيد التوازن للعلاقة بين السلطات، ويمنح رئيس الجمهورية صلاحيات تقي الدولة والمجتمع شرور غياب الاستقرار السياسي. ونخلص من هذه التجارب التي خاضتها الدول الأخرى إلى حقيقة ثابتة، هي أن الدساتير ونظم الحكم ليست قوالب جامدة، وإنما هي كائنات حية قابلة للتغيير والتعديل. فلا يوجد ما يمنع أبداً من أن تأخذ مصر بنظام يناسبها في اللحظة التاريخية المفصلية التي تمر بها حالياً، ثم تعيد النظر في ذلك النظام في مرحلة لاحقة، وتطور بعض ملامحه ليتواءم مع الواقع المتغير لمصر ولمجتمعها.

أما ثالث الملاحظات التي نرغب في تسجيلها هنا، فترتبط بضرورة أن تعي النخبة

السياسية في مصر أن اختيار نظام معين للحكم ليس أمراً يتوقف مع إعداد دستور جديد للبلاد، وإنما يمتد لما هو أبعد من ذلك بكثير. فكما قلنا على مدار هذا الفصل، ترتبط الدساتير بعلاقة عضوية بالإطار القانوني العام المنظم للحياة في البلاد، فلا يمكن عزل الدستور عن القوانين المكملة له، ولا يمكن دراسة وإصلاح هذه القوانين بمعزل عن الدستور ونظام الحكم الذي يؤسس له. ومن هنا، فإن تطبيق نظام حكم محدد في مصر سيتطلب إعادة النظر في كثير من القوانين المكملة للدستور لجعلها تتواءم مع النموذج المطبق ولتجنب العيوب التي قد تفرزها العملية السياسية على أرض الواقع. ويعد نظام الانتخاب من أهم هذه الأطر القانونية التي سيتعين التأكد من تماشيها مع نظام الحكم المطبق، لضمان استقرار الحكم، وللتأكد من منح جميع القوى السياسية حق المشاركة والمنافسة في العملية السياسية على قدم المساواة. فهناك نظم انتخابية تعد ملائمة لأنظمة معينة للحكم، وهناك نظم أخرى إذا طبقت قد تثير مشكلات سياسية تعرقل العملية الديمقراطية برمتها.

وفي ضوء ما تقدم من ملاحظات واعتبارات، نرى أن نظام الحكم الأنسب لمصر في المرحلة المقبلة هو النظام المختلط الذي يجمع بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني الصرف، والذي يقترّب من النموذج الفرنسي الذي سبق ووصفناه. وقد يُردُّ علينا أن هذا هو النموذج الذي كان مطبقاً في مصر، والذي أفسدت في ظله الحياة السياسية، ووقعت في عهده انتهاكات منهجية لحقوق الإنسان، واستبيحت فيه سيادة القانون. ونحن نرى أن هذا قول مردود عليه، فمصر لم يكن فيها - كما سنرى في بقية هذا الفصل - نظام مختلط للحكم، بل لم يكن فيها نظام يمكن أن نصنّفه ضمن أي من النماذج الثلاثة التي ناقشناها. وإنما كان نظام الحكم القائم في البلاد بدعة مصرية أصيلة، لا مثيل لها في الدول الديمقراطية. فقد قطف هذا النظام وردة من بستان جميع أنظمة الحكم المعروفة، وأخذ منها ما يحقق طموحات الحاكم ويجمع جميع خيوط الحكم والسلطة في يده. فالنظام المصري، أخذ من النظام البرلماني فكرة وجود رئيس للوزراء ووزارة مسؤولة أمام البرلمان، إلا أنه أضعف السلطة التشريعية إلى حد جعلها مستأنسة تماماً وتحت رحمة السلطة التنفيذية. وأخذ من

النظام الرئاسي ما يمنحه لرئيس الجمهورية من سلطات تنفيذية كبيرة، إلا أنه تغافل عن إدخال الآليات التي تضبط ممارسة الرئيس لسلطاته والتي تضمن وجود رقابة على أدائه ومحاسبة له. كما أخذ من النظام المختلط خاصية «الثنائية» في السلطة التنفيذية، إلا أنه جعلها ثنائية معوجة وغير قوية، فحوّل مجلس الوزراء إلى تابع مطيع لرئيس الجمهورية. وهذه مجرد نماذج من أوجه العوار العديدة التي شاب نظام الحكم المصري، والتي سنتناولها باستفاضة في بقية هذا المبحث، وهي تثبت أن مصر لم يطبق بها النظام المختلط حتى نزع أنه فشل وأنه لم يعد صالحًا للحالة المصرية.

وثاني أسبابنا للدعوة للأخذ بالنظام المختلط هو الواقع السياسي المصري، وحالة الأحزاب القائمة على المسرح السياسي، والقوى الآخذة في التبلور والتشكل في الأشهر التالية لثورة ٢٥ يناير. فالمطل على المشهد السياسي سيجده منقسمًا على نفسه، وموزعًا بين عدد كبير من التيارات ذات القوة والتأثير المتباين والخبرة السياسية المتفاوتة، فضلًا عن أن ثورة الشعب المصري لم تفرز حزبًا أو جهة أو تيارًا سياسيًا يحوز على ثقة أغلب المصريين ويستطيع أن يطرح برنامجًا شاملاً ومتكاملاً لمرحلة ما بعد الثورة، كما كان الحال بعد ثورة ١٩١٩ مثلاً، والتي خرج من رحمها حزب الوفد كمعبر عن ومجسد لإرادة الأمة المصرية.^(١) فمن جانب، يوجد حوالي ٢٣ حزبًا (بعد حل الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم سابقًا) قائما منذ سقوط النظام. بعض هذه الأحزاب، كحزبي الوفد والتجمع، لديه خبرة العمل السياسي، وسبق له دخول البرلمان، ويتمتع بقدر من المؤسسية، ولديه هياكل تنظيمية معقولة. وهناك أحزاب أخرى لا وجود لها في الشارع السياسي، وتعاني من ضعف شديد في شعبيتها، وضمور في أعداد مؤيديها. وعلى جانب آخر، بدأت أحزاب جديدة في التشكل في الأيام والأسابيع التي تبعت نجاح الثورة، بعضها ينتمي لتيار يطلق

(١) على سبيل المثال، ذكر ٦٥٪ ممن شملهم استقصاء للرأي أجراه المعهد الجمهوري الدولي أنهم لا يعرفون الحزب الذي سيصوتون له في الانتخابات التشريعية المقرر أن تجرى في سبتمبر ٢٠١١، فيما لو حصدت أغلب الأحزاب الأخرى، بما فيها القديمة والجديدة، نسبة تتراوح بين ١-٦٪. وجاء في مقدمة هذه الأحزاب حزب الوفد بـ ٦٪، متساويًا في ذلك مع المستقلين.

عليه «الليبرالي» (وهي عبارة نستخدمها هنا بقدر من الحذر لأنها استخدمت كثيرًا في مصر في غير موضعها)، وبعضها الآخر له ميل يساري أو اشتراكي أو «ناصرى». ولم يتضح بعد ما إذا كانت هذه القوى ستستطيع أن تندمج في كيانات أكبر أو تتعاون في إطار تحالفات تمكنها من ممارسة تأثير ونفوذ ملموس على مسار السياسة في مصر.

وبالتوازي، توجد قوى على المسرح السياسي تبني مرجعيات دينية، وهي قوى لا يمكن الاستهانة بها، وبقدراتها التنظيمية، وكفاءتها في إدارة العمل السياسي المنهجي، وفي مقدمتها جماعة الإخوان المسلمين التي عانت منذ عام ١٩٥٤ - وحتى من قبله - من العداء المستحكم الذي أضمرته الدولة لها، والذي دفعها إلى اللجوء للعمل السري، وهو الوضع الذي تغير تدريجياً منذ منتصف السبعينيات بالسماح للجماعة بأن تنشط في المجتمع عامة وفي الجامعات خاصة، إلى أن وصل الأمر في عهد الرئيس السابق مبارك إلى معادلة تراوحت بموجبها علاقة الجماعة بالدولة بين التضييق، الذي وصل أحياناً إلى القمع، وبين المهادنة والسماح لها بأداء دور محدود على المسرح السياسي. ولم يتضح بعد كيف سيتغير دور الإخوان المسلمين على المسرح السياسي في ظل نظام يسمح لهم بالعمل السياسي المفتوح، وكيف ستتطور آليات عمل الجماعة وهيكلها التنظيمية مع واقع جديد يتيح لها تأسيس حزب سياسي رسمي يخوض المعارك الانتخابية بحرية. كما لم تتضح بعد العلاقة التي ستربط الجماعة بغيرها من القوى ذات المرجعية الإسلامية وشعبية كل منها، وما إذا كانوا سيستطيعون - أو سيرغبون - في تشكيل تحالفات ينضون جميعاً تحت لوائها.

كما لم تتضح بعد الآليات التي ستحتوي وتستوعب الحركات الشبابية التي كانت النواة الأولى للثورة ومفجرها، وما إذا كانت بعض هذه القوى ستتحول إلى أحزاب، أو ما إذا كانت ستكتفي بالعمل السياسي الميداني دون أن تتحول إلى مؤسسات تسعى للمشاركة في الحكم. كل هذه الأمور تدفعنا للقول بأن المسرح السياسي المصري غير مهياً بعد لاستقبال النظام البرلماني الصرف، وأنه لا توجد قوى أو تيارات تتمتع

بالقدر الكافي من الشعبية والتأييد الذي يمكنها من تشكيل حكومة قوية وفعالة تستطيع التصدي لمسئولية قيادة مصر في المرحلة الحرجة التي ستشهد إعادة بناء العديد من أسس وركائز المجتمع. كما أن تباين قدرات وتفاوت وخبرات القوى السياسية القائمة يعني أن التحول نظام برلماني صرف في هذه اللحظة التاريخية قد يفرز سلطة حاكمة لا تعبر بدقة عن آمال وتطلعات الأمة المصرية.

تأسيساً على ذلك، يعد ثالث الدفوع التي تدعونا للتوصية بالأخذ بالنظام المختلط هو الحاجة الملحة للاستقرار السياسي في مصر خلال الفترة المقبلة، والتي ستشهد القيام بإصلاحات جذرية في مختلف ميادين الحياة في مصر، وهو ما يستلزم وجود حكومة قوية تتمتع بقدر من الاستقرار يمكنها من تنفيذ برنامج إصلاحى شامل في البلاد. كما أن جذب الاستثمارات الخارجية، وتشجيع النشاط الاقتصادي، وإقامة مشروعات ضخمة تساهم في رفع معدلات النمو وتوفير فرص لتشغيل الشباب ومحاربة ظاهرة البطالة، هذا كله يتطلب قدرًا من الاستقرار السياسي الذي يوفر الطمأنينة لرؤوس الأموال. ومن هنا، فإن الانتقال بمصر في الظرف التاريخي الذي تمر به في الشهور التالية لثورة ٢٥ يناير إلى النظام البرلماني الصرف، كما يطالب البعض، قد يفرز نخبة حاكمة غير قادرة على تولي المسؤولية الجسيمة لإعادة بناء الأمة المصرية على أسس من الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان.

في مواجهة هذه الدفوع التي تدعونا للتمهل في تبني النموذج البرلماني، توجد اعتبارات تجعلنا نوصي بالابتعاد عن النظام الرئاسي الصرف، في مقدمتها أن مصر عانت على مدار العقود التي مضت منذ تأسيس الجمهورية الأولى من التركيز الهائل للسلطات في يد الرئيس، وهيمنة مؤسسة رئاسة الجمهورية على مفاصل الدولة ومقاليد الحكم، بشكل يدعونا لأن نتخوف من التحول إلى نظام رئاسي صرف يمنح الرئيس القدرة على الافتتات على صلاحيات السلطات العامة الأخرى. ويتأكد هذا التخوف في ضوء قلة خبرة وفاعلية الأحزاب السياسية في اللحظة الراهنة، بما يعني أن النظام الرئاسي قد يفرز مشهدًا سياسيًا يتكون من رئيس قوي ومنتخب مباشرة

من الشعب، في مواجهة برلمان ضعيف ومنقسم على نفسه ومستأنس بسبب تفتت مقاعده وتوزعها على أحزاب سياسية حديثة العهد نسبيا بالسياسة وأعداد كبيرة من المستقلين، بما يعني أن السلطة التشريعية قد تفتقد للقدرة التي تمكنها من التصدي للرئيس وموازنة سلطاته الواسعة.

ومن هنا، فإننا نرى أن النظام المختلط يساعد في تحقيق التوازن الصعب بين اعتبارين مهمين، أولهما تأمين استقرار الحكم وحمايته من تقلبات الحياة السياسية، وثانيها عدم تركيز السلطات في يد شخص أو مؤسسة واحدة، بما يحولها إلى مهيمن على المسرح السياسي. فهذا النظام يضمن أن الدولة ستكون لها قيادة سياسية مستقرة للأعوام الأربعة المقبلة على الأقل،^(١) وفي الوقت ذاته سيقصص من صلاحيات تلك القيادة السياسية وسيلزمها بالتعاون مع الحكومة التي ستكون مسؤولة سياسية أمام البرلمان وخاضعة لرقابته اللصيقة التي ستمارسها الأحزاب السياسية. وبالتالي، سيوفر ذلك فرصة حقيقية للقوى السياسية لأن تنخرط في العمل السياسي، وأن تمارس نفوذاً على المسرح السياسي يتجاوز بكثير ما كان عليه الحال في العهد السابق.

(ح) المبحث السابع نظام الحكم في ظل دستور ١٩٧١

نسعى من خلال هذا المبحث، والذي يمتد إلى نهاية هذا الفصل، لاستعراض نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١، ولتعريف القارئ الكريم بالعلاقة التي أسسها الدستور بين سلطات الدولة الثلاث، وهي السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية. وسنقوم بذلك من خلال عرض وشرح الصلاحيات والمهام التي أناطها الدستور بكل من رئيس الجمهورية، والحكومة، ومجلسي الشعب والشورى، ومرفق القضاء بمختلف أفرعه. وكما فعلنا في الأجزاء السابقة من هذا الفصل، لن نكتفي بشرح نصوص الدستور فحسب، وإنما سنعمل أيضاً على إبراز المثالب التي اعترت هيكل الحكم، وبيان العيوب التي شابته العلاقة بين مؤسسات الدولة

(١) وفق التعديلات الدستورية التي أقرت في ١٩ مارس ٢٠١١، فإن ولاية رئيس الجمهورية المقبل ستكون ٤ سنوات.

وسلطاتها الثلاث، وسنطرح رؤيتنا ومقترحاتنا بشأن إصلاح أوجه العوار تلك بما يؤسس لنظام قويم للحكم يقيم جمهورية مصرية ثانية تمكن الشعب المصري العظيم من تحقيق أهداف ثورته التي قام بها يوم ٢٥ يناير ٢٠١١.

١ - الفرع الأول: رئيس الجمهورية

أ. رئيس الجمهورية بوصفه رئيسًا للدولة

يجلس رئيس الجمهورية، وفق المادة ٧٣ من دستور ١٩٧١، على قمة هرم الدولة المصرية، «ويسهر على تأكيد سيادة الشعب، وعلى احترام الدستور، وسيادة القانون، وحماية الوحدة الوطنية، والعدالة الاجتماعية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تادية دورها في العمل الوطني».^(١) ويستوقفنا هنا، قبل أن نخرج على استعراض اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية، ما جاء في هذه المادة من تكليف الرئيس، بموجب عبارة «يرعى الحدود بين السلطات لضمان تادية دورها في العمل الوطني»، بالاضطلاع بدور الحكم بين السلطات.^(٢) ومن جانبنا، نرى أن هذا النص يجافي المنطق، فكيف يتولى رئيس الجمهورية، كما سنرى لاحقًا، رئاسة السلطة التنفيذية والهيمنة على عملها ونشاطها، وفي ذات الوقت يكلف بالحكم بين السلطات. أي أن هذه المادة جعلت من رأس إحدى السلطات الثلاث للدولة، وهي السلطة التنفيذية، حكمًا في النزاعات التي قد تنشأ بينها وبين السلطتين الأخرين.

ب. أسلوب اختيار رئيس الجمهورية

أما بالنسبة لطريقة اختيار رئيس الجمهورية، فقد كان النص الأصلي للمادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ يتبنى أسلوب الاستفتاء الشعبي لانتخاب الرئيس، حيث كان يعرض اسم الرئيس المرشح على الشعب بعد حصوله على موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب. وتم تعديل هذا النص في مايو ٢٠٠٥ ليصبح الرئيس منتخبًا بالاقتراع

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٧٣.

(٢) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤).

السري المباشر بدلاً من الاستفتاء. ورغم أن تبني نظام الانتخاب يعد تطوراً محموداً مقارنة بنظام الاستفتاء الشعبي، فإن نص المادة ٧٦ والشروط التي استحدثت للترشح لرئاسة الجمهورية استحقت بالفعل وصف الخطيئة الدستورية، بل وحتى الفضيحة السياسية.

ونحن لن نطيل على القارئ في هذا الشأن، فكلنا قرأنا كثيراً من المقالات التي انتقدت المادة ٧٦ بعد تعديلها، وسمعنا عشرات السياسيين والفقهاء الدستوريين وهم ينددون بالشروط التعسفية التي أتت بها المادة، فضلاً عن أنه أعيدت صياغتها في التعديلات الدستورية الأخيرة التي وافق عليها الشعب المصري في الاستفتاء الدستوري الذي أجري في ١٩ مارس ٢٠١١. لذا، سنكتفي بالقول إن هذه المادة قصرت الترشح لمنصب الرئاسة عملياً على شخصين، هما الرئيس السابق حسني مبارك ونجله جمال مبارك الذي شغل منصب أمين السياسات بالحزب الوطني الديمقراطي الحاكم آنذاك، واستبعدت بشروطها المجحفة أي طرف سياسي من المنافسة الجدية على منصب رئيس الجمهورية، خصوصاً في ضوء السيطرة شبه الكاملة للحزب الوطني على مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية.

وبمناسبة حديثنا عن أسلوب وآلية اختيار الرئيس، فإننا نود تسجيل ملاحظات بشأن التعديل الذي أدخل على المادتين ٧٥ و٧٦ من دستور ١٩٧١ في أعقاب ثورة ٢٥ يناير والذي ووفق عليه في استفتاء ١٩ مارس ٢٠١١^(١) وبالتحديد، نحن نرى

(١) تم تعديل المادة ٧٥ (وهي المادة ٢٦ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١) لتنص على ما يلي:

«يشترط فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وألا يكون قد حمل هو أو أي من والديه جنسية دولة أخرى وألا يكون متزوجاً من غير مصرية وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية».

أما المادة ٧٦ (وهي المادة ٢٧ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١) فهي لتنص على ما يلي:

«ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر و يلزم لقبول الترشح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم ثلاثون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب أو الشورى أو أن يحصل المرشح على تأييد ما لا يقل عن ثلاثين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل بحيث لا يقل عدد المؤيدين في أي من تلك المحافظات عن ألف مؤيد، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، و ينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

أنه من الناحية الشكلية وقعت التعديلات التي اقترحتها اللجنة التي رأسها المستشار والفقير الكبير طارق البشري في نفس الخطأ الذي وقع في نص المادة ٧٦ بعد تعديله في عام ٢٠٠٥، فقد جاءت المادة طويلة للغاية ومفصلة بشكل يتنافى مع ما هو معمول به في الدساتير. فالدساتير تهدف لوضع قواعد عامة وخطوط عريضة مع ترك تفاصيل تطبيق هذه القواعد العامة للقانون. فكان من الأوفق أن تكتفي المادتان بالنص على أن: «ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر»، مع ترك بقية المسائل التنظيمية والشروط المطلوب توافرها في المرشح للرئاسة ليحددها المشرع العادي في القانون، ومنها آلية الطعن في نتائج الانتخابات، والجهة المشرفة على الانتخابات، وعدد من يتعين أن يؤيدوا المرشح حتى يخوض الانتخابات، والحد الأدنى من مقاعد مجلس الشعب التي يتعين أن يحوز عليها أي حزب حتى يسمح له بالتقدم بمرشح، وغيرها من القيود والشروط التفصيلية التي نرى أن المكان الأمثل لها هو في القانون وليس في الدستور.

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي حصل أعضاؤها على مقعد على الأقل بطريق الانتخاب في أي من مجلسي الشعب والشورى في آخر انتخابات أن يرشح أحد أعضائه لرئاسة الجمهورية (المادة ٢٧ من الاعلان الدستوري).

وتتولى لجنة قضائية عليا تسمى (لجنة الانتخابات الرئاسية) الإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية بدءاً من الإعلان عن فتح باب الترشيح وحتى إعلان نتيجة الانتخاب وتشكل اللجنة من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا وأقدم نواب رئيس محكمة النقض وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة.

وتكون قرارات اللجنة نهائية و نافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أي جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء كما تفصل اللجنة في اختصاصاتها ويحدد القانون الاختصاصات الأخرى للجنة. وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتولى الإشراف على الاقتراع والفرز على النحو المبين في المادة ٣٩ من الإعلان الدستوري. يعرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره لتقرير مدى مطابقتها للدستور وتصدر المحكمة الدستورية العليا قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر وجب إعمال مقتضى قرارها عند إصدار القانون، وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة وينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره».

أما موضوعيا، فنرى أن أهم العيوب التي اعترت هذه المادة تمثل فيما اشترطته بشأن جنسية المرشح للرئاسة و جنسية أبويه وزوجه، بما ينطوي في نظرنا على قدر من الإجحاف والمغالاة. فكان يمكن الاكتفاء بإحالة الأمر برمته إلى القانون. أما إذا كان من الضروري أن يتم تناول الأمر في الدستور، فكنا نرى الاكتفاء باشتراط أن يكون الرئيس مصري الجنسية ومن أبوين مصريين حتى يتم استبعاد من تجنسوا بالجنسية المصرية، ثم يأتي القانون ليوضح أنه يشترط ألا يكون الرئيس أو أبواه أو زوجه ممن يحملون جنسية دولة أخرى، وهو ما يتيح الفرصة لمن يرغب للترشح للرئاسة من حاملي جنسيات أخرى أن يتنازلوا عن هذه الجنسيات، وهو ما يعد أصدق تعبير على الولاء لمصر.

ج. اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية

تعد مسألة اختصاصات الرئيس والصلاحيات الممنوحة له بموجب دستور ١٩٧١ من أكثر الموضوعات إثارة للجدل، حيث يرى البعض أنها سلطات واسعة تجعل من شاغل منصب الرئاسة فرعونًا متحكّمًا في جميع مناحي الحياة في البلاد ومهيمنًا على مختلف أوجه عمل الدولة المصرية. وستتناول هنا سلطات رئيس الجمهورية و سنقسمها إلى ثلاثة أقسام: ١- سلطات تنفيذية، ٢- سلطات تشريعية، ٣- سلطات استثنائية.

(أولاً) السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية

أقام دستور ١٩٧١ نظامًا يعتمد على ثنائية السلطة التنفيذية، بحيث تتوزع الاختصاصات بين رئاسة الجمهورية والحكومة، إلا أن هذه الثنائية ليست متساوية أو متوازنة، وإنما تميل لترجيح كفة رئيس الجمهورية الذي يتمتع، وكما سنرى فيما يلي، بسلطات أوسع مما تتمتع بها الحكومة ووزراؤها. وتوضح هذه الثنائية في هيكل السلطة التنفيذية من خلال المادتين ١٣٧ و ١٣٨ من الدستور، حيث تنص المادة ١٣٧ على أن «يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويمارسها على الوجه المبين في

الدستور»^(١)، وتضيف المادة التالية إلى ذلك بالنص على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور»^(٢) وتمكيناً للرئيس لممارسة هذه الصلاحيات، منحه المادتان ١٤١ و ١٤٢ من الدستور حق تعيين رئيس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، وإعفاء أي من هؤلاء المسؤولين من مناصبهم...^(٣) بالإضافة إلى حق دعوة مجلس الوزراء للاجتماع، ولترؤس اجتماعاته التي يحضرها.^(٤)

من هذه المواد مجتمعة، نخلص إلى عدة نتائج، أهمها أن رئيس الجمهورية كان، في ظل دستور ١٩٧١، الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والمسئول الأول، وإن كان ليس الوحيد، عن أعمالها. أي أن رئيس الجمهورية لم يكن ينفرد بشكل مطلق بوضع وتنفيذ سياسات وبرامج الدولة، وإنما كانت الحكومة تشاركه في رسم السياسات العامة وفي تنفيذها، وإن كانت، وكما سيتضح أكثر في القسم المخصص لتناول مهام ومسئوليات الحكومة، بمثابة الشريك الأضعف والأصغر في السلطة التنفيذية.

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٣٧.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٣٨. تم تعديل المادة ١٣٨ في عام ٢٠٠٧ لتنص على ما يلي:

«ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٤٤ و ١٤٥ و ١٤٦ و ١٤٧ بعد موافقة مجلس الوزراء والاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٠٨ و ١٤٨ و ١٥١ فقرة ثامنة بعد أخذ رأيه». ورغم أن هذه خطوات إيجابية في اتجاه الحد من السلطات المطلقة لرئيس الجمهورية، إلا أنها تظل محدودة الفاعلية والأثر في ظل النظام السياسي المصري الذي جعل رئيس الوزراء وحكومته تابعين مطيعين لرئيس الدولة ومنفذين لتوجيهاته. وبالتالي، كان من المستبعد في ظل النظام القائم آنذاك أن تؤدي هذه التعديلات إلى تغيير ملموس في أساليب وآليات اتخاذ القرار في مصر، أو أن تحقق التوازن المفقود بين مؤسستي الرئاسة والحكومة.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ١٤١. تم تعديل هذه المادة في عام ٢٠٠٧ ليصبح لزاماً على الرئيس أن يأخذ رأي رئيس الوزراء فيمن يعينهم من نواب لرئيس الوزراء أو وزراء أو نواب وزراء. ورغم أن هذا كان تطوراً محموداً، فإن رأي رئيس الوزراء في هذا الشأن ظل استشارياً لا ملزماً. كما أنه في ظل العلاقة غير المتوازنة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، فإنه كان من المستبعد أن يتمكن رئيس الوزراء من الاعتراض فعلياً على من يختارهم رئيس الجمهورية لشغل مناصب حكومية معنية.

(٤) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٢.

وسيتضح ذلك أكثر للقارئ وستتجلى له هذه الثنائية في إدارة دفة العمل بالدولة المصرية عندما نستعرض كيفية تطبيق ما منحه الدستور للرئيس من صلاحيات. ومن أهم هذه الصلاحيات: ما ورد في المادة ١٤٣ التي كلفت الرئيس بتعيين وعزل الموظفين المدنيين والعسكريين بالدولة، على أن يتم ذلك «على الوجه المبين في القانون».^(١) وقد أتاحت هذه المادة من الناحية العملية والتطبيقية إقامة نظام مركب ومعقد يتم فيه تقاسم سلطة تعيين موظفي الدولة بين رئاسة الجمهورية والحكومة والوزراء، فقد كان الرئيس يتمتع بسلطات واسعة في اختيار شاغلي بعض الوظائف العليا، فيما كان القانون ينظم عملية اختيار موظفين آخرين ويمنح الحكومة والوزراء حق اختيارهم وتعيين بعضهم. فعلى سبيل المثال، كان الرئيس يهيمن على عملية اختيار فضيلة الإمام الأكبر شيخ الجامع الأزهر الشريف، ورؤساء الجامعات، والنائب العام، وغيرهم من قيادات أهم مؤسسات الدولة، وإن كان ذلك يتم مع أخذ نصوص القوانين ذات الصلة في الاعتبار، وبعد تلقي توصيات من الجهات المعنية بهذه المناصب وبعد التشاور معها. فيما كانت وظائف أخرى يتم شغلها رسمياً بقرار جمهوري وإن لم يكن للرئيس سلطات واسعة في تحديد شاغليها، حيث كان القانون يحدد طرق التعيين والترقية. ومثال ذلك، إجراءات تعيين السفراء وأعضاء السلك الدبلوماسي، حيث كانت تصدر بقرارات جمهورية يوقع عليها الرئيس، ولكن كانت التعيينات والترقيات تتم وفق قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري. ونفس الشيء بالنسبة للسلك القضائي وأعضاء النيابة العامة الذين كان قانون السلطة القضائية يحكم عملية ترقياتهم. وأخيراً كان الرئيس يفوض للوزراء سلطات تعيين الموظفين الأقل حساسية في الدولة، فكانت بعض التعيينات تتم بقرارات وزارية أو حتى دون وزارية.^(٢)

والمهم في كل ما تقدم، هو ملاحظة أن السلطة التشريعية، وبخلاف ما هو معمول به في دول أخرى، لم يكن لها أي دور في اختيار موظفي الدولة أو الرقابة على عملية

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٣.

(٢) بصفة عامة، وفي ضوء أن هذه القرارات الجمهورية الصادرة لتعيين موظفي الدولة تعد من الأعمال الإدارية، فإنها تخضع بصفة عامة لرقابة القضاء الإداري، وذلك وفق المادة ١٠ من القانون ٤٧ لعام ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة.

الاختيار. فعلى سبيل المثال، رغم انتهاج الولايات المتحدة للمنهج الرئاسي الصرف في تنظيم شئون الحكم، فإن الرئيس الأمريكي والأجهزة التنفيذية بصفة عامة لا تحظى بسلطات مطلقة في تعيين كبار مسؤولي الدولة، فيتعين أن يحصل المرشحون للعمل وزراء أو نواب وزراء أو سفراء أو قضاة للمحكمة العليا والمحاكم الفدرالية أو رؤساء لهيئات ومؤسسات حكومية (وهم كلهم معينون من قبل الرئيس في النظام الأمريكي) على تصديق مجلس الشيوخ قبل مباشرة مهامهم.

وبالتالي، فإن كان لنا أن نقدم توصية في هذا الشأن، فهي تلخص في أمرين، أولهما ضرورة إضفاء قدر أكبر من الشفافية والوضوح على آليات وأساليب ومعايير اختيار المسؤولين البارزين في الأجهزة الإدارية بالدولة، وثانيهما تتعلق بتقليص السلطة التقديرية للجهات التنفيذية من خلال إلزام الدولة باتباع قواعد القانون المنظم لعمل الوزارات والهيئات الحكومية ومنح بعض الجهات - كالأزهر الشريف والجامعات - حرية أكبر في اختيار قياداتها. وبطبيعة الحال، فنحن نعي أن الإجراءات المحددة التي يمكن أن تتخذ في هذا الشأن ستختلف بحسب المناصب المطلوب شغلها والمؤسسات التي تنتمي إليها، ولكن المقصد العام من هاتين التوصيتين هو تقليص سطوة السلطة التنفيذية على اختيار كبار المسؤولين الحكوميين، وإعلاء الحرفية والكفاءة كمعايير حاكمة لتعيين قيادات العمل التنفيذي في مصر.

وإضافة لما تقدم من صلاحيات تعيين الموظفين العموميين، منح الدستور الرئيس حق إصدار نوعين من اللوائح الإدارية، وهي «اللوائح التنفيذية»،^(١) و«لوائح الضبط».^(٢) وبالنسبة للنوع الأول من هذه اللوائح، ألا وهي اللوائح التنفيذية، فهي «تفصل ما أجمل في القانون، وتُفسر حيث عمم القانون، وتضع الإجراءات حيث لم يضع القانون إلا القواعد الموضوعية.. واللائحة بصفة عامة تسهل على السلطات العامة مهمة تنفيذ القوانين في الدولة».^(٣) ويحق للرئيس كذلك تفويض الوزراء أو من

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٤.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٥.

(٣) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤).

يراه حق إصدار هذه اللوائح، على أن تحترم اللوائح كافة حدود ما وضعه القانون وألا تعدّل فيه أو تعطله.^(١) أما لوائح الضبط، فغرضها حفظ الأمن العام والسكينة في المجتمع والصحة العامة. وأهم ما يميز هذه اللوائح عن اللوائح التنفيذية هو استقلالها عن القانون، فلا تأتي مكملة لقانون أو موضحة لآليات إعماله ووضعها موضع التنفيذ، وإنما تصدر بناء على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لتحقيق مقاصد ترتبط - نظرياً - بالصالح العام وحماية الأمن والاستقرار في المجتمع.^(٢)

ويلاحظ هنا أنه بخلاف ما تضمنته المادة ١٤٤ من ضمانات لعدم إساءة استغلال الرئيس حق إصدار اللوائح التنفيذية، وأهمها منع تعديل أو تعطيل القانون بموجب هذه اللوائح، لم تتضمن المادة ١٤٥ التي تمنح الرئيس حق إصدار لوائح الضبط أي ضمانات بشأن هذه اللوائح أو نطاق تطبيقها، رغم ما تنطوي عليه من مساس بالحقوق والحريات العامة. وقد دفع ذلك بعض الفقهاء لانتقاد منح السلطة التنفيذية حق إصدار لوائح الضبط لكونها «شديدة الخطر على الحريات العامة لأنها تفتح الباب على مصراعيه أمام السلطة التنفيذية لتتخذ من سياسة الأمر الواقع ومن الضرورات العملية التي لا ضابط لها، تكأة تستند إليها في اتخاذ ما تشاء من إجراءات ماسة بالحريات، مخالفة للدستور وقوانين البلاد»^(٣).

وبالتالي، لم يكن مستغرباً ألا نجد مثل هذا النص في أي من الدساتير المصرية

(١) أوضحت المحكمة الدستورية العليا نطاق تطبيق هذه المادة في حكم لها، حيث قالت المحكمة ما يلي: «الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على إعمال القوانين وإحكام تنفيذها، غير أنه استثناءً من هذا الأصل وتحقيقاً لتعاون السلطات وتساندها، فقد عهد الدستور إليها في حالات محددة أعمالا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، ومن ذلك اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، فنصت عليها المادة ١٤٤ من الدستور... ومؤدى هذا النص، أن الدستور حدد على سبيل الحصر الجهات التي تختص بإصدار اللوائح التنفيذية فقصرها على رئيس الجمهورية أو من يفوضه في ذلك أو من يعينه القانون لإصدارها، بحيث يتمتع على من عداهم ممارسة هذا الاختصاص الدستوري، وإلا وقع عمله اللائحي مخالفاً لنص المادة ١٤٤ المشار إليها». جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: مجموعة المحكمة الجزء الثالث ص ٣٢٧ (١٧ مايو ١٩٨٦).

(٢) محمود محمد حافظ، موجز القانون الدستوري (١٩٥٦).

(٣) محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري المصري (١٩٤٦).

إبان الحقبة الملكية، كما لم تُضمّن لجنة الخمسين التي أعدت مشروع دستور ١٩٥٨ نصًّا يبيح للسلطة التنفيذية إصدار مثل هذه اللوائح، وإنما بدأ العمل بهذه الصلاحية بدستور ١٩٥٦، وهو كما سبق وأشرنا، أول الدساتير التي سُنت بعد ثورة يوليو ١٩٥٢. لذا، فنحن نوصي بإعادة النظر في هذا النص أثناء إعداد دستور مصر المقبل، وألا تطلق يد مؤسسة الرئاسة أو السلطة التنفيذية في إصدار هذه اللوائح التي قد يساء استغلالها على نحو يفتت على حقوق المواطنين وحررياتهم العامة.

وإضافة لما تقدم، فقد أناط الدستور بالرئيس سلطة إعلان الحرب بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة، على أن يحصل على موافقة مجلس الشعب.

وأخيرًا، في إطار تناولنا للصلاحيات التنفيذية التي منحها دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية، نجد أنه تم تكليف الرئيس بإصدار القرارات المنشئة والمنظمة للمرافق العامة.^(١) وهذه القرارات، مثلها مثل لوائح الضبط، مستقلة عن القانون، بحيث لا تصدر مكملة لقانون أو مفصلة لما جاء فيه، الأمر الذي يضيف إلى السلطات الواسعة التي يحظى بها منصب رئيس الجمهورية في تسيير أعمال الأجهزة الحكومية. وتم في عام ٢٠٠٧ تعديل الدستور ليصبح لزامًا على الرئيس أن يحصل على موافقة رئيس الوزراء قبل إصدار قرارات إنشاء المرافق العامة. ودون شك، فإن ذلك كان تطورًا محمودًا، إلا أنه لم يلب بحال من الأحوال مطالب الإصلاح الدستوري الجذري التي كانت يمكن أن ترسي أسس نظام ديمقراطي حقيقي في مصر. فرغم اشتراط موافقة رئيس الوزراء، لم يحدث هذا النص أثرًا يذكر على طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، فهذا الأخير ظل تابعًا مطيعًا للرئيس لأن التعديلات الدستورية لم تعالج الثنائية غير المتكافئة في السلطة التنفيذية في مصر ولم تصلح اختلال التوازن الذي شاب علاقة مؤسستي الرئاسة والحكومة. فقد جعل دستور ١٩٧١ (وما سبقه من دساتير صكت منذ ثورة يوليو ١٩٥٢) من مؤسسة الرئاسة هي المهمين على السلطة التنفيذية، والموجه لششاطها، والمشرف على عملها، وهو

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٦.

ما خلق قدرًا من عدم الاتزان في العلاقة بين رئاسة الدولة والحكومة، وحوّل الأخيرة لمنفذ مطيع لتوجيهات الأولى.

(ثانيًا) السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية

أما وقد بحثنا في السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية، فإننا نتحول الآن لتناول صلاحيات السلطات التشريعية لمؤسسة الرئاسة في ظل دستور ١٩٧١. وأولي هذه الصلاحيات هو حق اقتراح القوانين الذي جاء بموجب المادة ١٠٩ التي نصت على أنه: «الرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين»^(١). ولا يعد هذا النص فريدًا من نوعه، بل إن معظم دساتير العالم تمنح السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين والتشريعات. وتعد عملية اقتراح القوانين من قبل السلطة التنفيذية من الأمور التي أقام دستور ١٩٧١ بشأنها قدرًا من التوازن بين الرئاسة والحكومة، حيث يتعين قراءة المادة ١٠٩ في ضوء المادة ١٥٦ التي تكلف الحكومة بإعداد مشروعات القوانين، مما يعني أنه عمليًا تقوم الحكومة بإعداد مشروع القانون وإحالته للرئاسة للحصول على تصديق وتوقيع الرئيس الذي يحيله لمجلس الشعب لبحثه.

ولا يميز الدستور بين مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وتلك المقترحة من أعضاء مجلس الشعب، اللهم فيما يرتبط بإجراءات دراسة تلك المشروعات.. فالقوانين المطروحة من أعضاء مجلس الشعب يتعين، وفق المادة ١١٠ من الدستور، أن تعرض أولاً على لجنة خاصة لدراسة مدى جواز نظرها من قبل المجلس، فيما تحال المشروعات المقترحة من السلطة التنفيذية مباشرة إلى اللجنة الفنية المختصة بمجلس الشعب لإبداء الرأي فيها.^(٢)

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٠٩.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١١٠. هذا، وأوردت المادة ١١١ شرطًا آخر يفرق بين مشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية وتلك المقترحة من قبل أعضاء مجلس الشعب، حيث تنص المادة على أنه في حالة رفض المجلس لمشروع قانون مقدم من أحد أعضائه، فإنه يحظر تقديم نفس المشروع في نفس دورة الانعقاد، فيما لم يتضمن الدستور نفس هذا القيد على مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية.

كما أناط الدستور بالرئيس سلطة إصدار القوانين،^(١) وهي سلطة لا ترتبط بسن أو إعداد التشريعات، وإنما هي خطوة إجرائية تعد خاتمة شكلية للعملية التشريعية، ويتبعها نشر القوانين في الجريدة الرسمية لتصبح سارية المفعول بعد مرور شهر من تاريخ نشرها.^(٢)

يمنح الدستور كذلك الرئيس - كغيره من رؤساء الجمهورية في دول أخرى كالولايات المتحدة - حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وإن لم يأت هذا الحق مطلقاً. أي أن رئيس الجمهورية لا يتمتع بـ«فيتو» في مواجهة القوانين المقررة بمجلس الشعب. وإنما نظم الدستور هذا الأمر من خلال منح الرئيس حق الاعتراض على مشروع قانون خلال ٣٠ يوماً من إحالته إليه من مجلس الشعب، فإذا لم يعترض عليه اعتبر القانون نافذاً وصادراً، وإن اعترض عليه وجب رده لمجلس الشعب مجدداً، فإذا وافق عليه المجلس بأغلبية الثلثين اعتبر القانون صادراً رغم اعتراض الرئيس.^(٣) وتعد هذه السلطة من الأمور التي يمكن مراجعتها عند إعداد الدستور المصري الجديد. فكما رأينا عندما تحدثنا عن نظام الحكم الفرنسي، لا يتمتع رئيس الجمهورية الفرنسية بحق الاعتراض على القوانين المقررة من قبل البرلمان الفرنسي، وإنما أقصى ما يستطيع أن يقوم به هو دعوة السلطة التشريعية لإعادة فتح النقاش في مشروع القانون الذي أقرته، وهو النموذج الذي يمكن أن تتبناه مصر.

وتوفر الدساتير الأخرى نماذج متعددة يمكن للمشرع الدستوري المصري أن يأخذ بها للحد من سلطات رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين الصادرة من مجلس الشعب. فالدستور البرازيلي، مثلاً، يلزم الرئيس بإعلان أسباب اعتراضه على أي قانون وافق عليه البرلمان، ثم جعل الأغلبية اللازمة لإعادة إقرار القانون الذي اعترض عليه الرئيس ٥٠٪ + ١ وليس الثلثين كما هو الحال في مصر.

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١١٢.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٨٨.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ١١٣.

ثالثاً) السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية

كل ما سبق من صلاحيات - رغم اتساع نطاقها - هي سلطات يمارسها رئيس الجمهورية في أوقات السلم والاستقرار. أما في أثناء الحرب أو في الحالات الاستثنائية، فقد حوّل الدستور لمؤسسة الرئاسة أداء مهام أوسع وأخطر مما مُنحت في الأوقات الطبيعية. وتتلخص هذه السلطات الاستثنائية فيما يلي:

المادة ٧٤: «الرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها». وقد تم تعديل هذا النص في عام ٢٠٠٧ ليضاف إليها شرط قيام رئيس الجمهورية بأخذ رأي كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى. كما حظر تعديل عام ٢٠٠٧ أن تشمل الإجراءات التي تسمح هذه المادة لرئيس الجمهورية باتخاذها على حل مجلسي الشعب والشورى.

يشير هذا النص كثيراً من التحفظات، وتطوله العديد من المطاعن في مدى ملاءمته ليكون في دستور دولة ديمقراطية حقيقية. فكما هو واضح للقارئ، لم يحدد الدستور طبيعة أو جسامه الخطر الذي يستدعي اللجوء للإجراءات الاستثنائية التي تنص عليها المادة ٧٤ من الدستور. ولم تعرّف المادة ماهية «سلامة الوطن» أو «الوحدة الوطنية» أو قدر الإعاقه التي يتعين أن تتعرض لها المؤسسات الدستورية حتى يكون اتخاذ الإجراءات الاستثنائية مشروعاً. هذا فضلاً عن عدم وضع أي حدود لتلك الإجراءات الاستثنائية وغياب أي ضوابط لرقابة جهات أخرى بالدولة على قرارات الرئيس في هذا الشأن، اللهم إلا ما يرتبط باستفتاء الشعب في الإجراءات التي يتخذها الرئيس، بالإضافة إلى أخذ رأي كل من رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، وهو النص المضاف في عام ٢٠٠٧، والذي لا يلزم الرئيس إلا بأخذ رأي هؤلاء المسؤولين من دون أن يكون رأيهم ملزماً.

ورغم محاولة بعض الفقهاء الدستوريين المصريين لوضع قيود على صلاحيات هذه المادة من خلال اشتراط أن يكون الخطر الذي تواجهه البلاد حالاً وجسيماً، أي أنه خطر مؤكد لا وشيك أو محتمل وألا تكون الإجراءات القانونية العادية والمألوفة مُجدية للتعامل مع هذا الخطر،^(١) فإنه يظل أن الدستور لم ينص على أي من هذه الشروط، وإنما منح الرئيس سلطة تقديرية واسعة تتيح له اللجوء لهذه الإجراءات في أي حالة يعتبرها هو مهددة للوحدة الوطنية أو لسلامة الوطن أو لأداء مؤسسات الدولة لمهامها، من دون رقيب عليه من السلطات الأخرى بالدولة. والغريب أن المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي استقيت منه المادة ٧٤ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ ألزمت الرئيس الفرنسي باستشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي النواب والشيوخ ورئيس المجلس الدستوري قبل مباشرة السلطات الممنوحة له بموجب المادة ١٦ من الدستور الفرنسي. وتعتبر هذه الضمانات منطقية ومفهومة في إطار النظام الفرنسي الذي أوضحنا في المبحث السابق طبيعة العلاقة التي تربط رئيس الجمهورية برئيس الوزراء، وكيف أوجد هذا الدستور توازناً في القوة والصلاحيات بين شاغلي هذين المنصبين. أما في مصر، فقد جعل الدستور من رئيس الوزراء تابعا مطيعاً للرئيس الجمهورية لا يقدر أن يرفض له أمراً أو توجيهاً، وهو ما يفرغ من الناحية العملية التعديل الذي أدخل في عام ٢٠٠٧ من مضمونه وينزع منه أي أثر حقيقي.

أما فيما يتعلق بضرورة استفتاء الشعب خلال ٦٠ يوماً من اتخاذ الرئيس لإجراءات مواجهة الخطر الذي يواجهه البلاد، فيلاحظ أن الاستفتاء ليس لإقرار أو لمراجعة الرئيس في تقديره بوجود خطر يتطلب اللجوء للمادة ٧٤، وإنما ينسحب الاستفتاء فقط على الإجراءات التي اتخذها. ومن جانبنا، فنحن نتشكك في مدى فاعلية هذه الضمانة، وذلك لأن التاريخ وتجارب الدول الأخرى أثبتت أنه في حالة التهديدات الطارئة التي تواجه أي دولة فإن الوعي الجمعي للمجتمع عادة ما ينتابه شعور بالخطر الداهم ويكون مستعداً معه لتقبل وجهة نظر السلطة التنفيذية بشأن الحالة الاستثنائية

(١) الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية (١٩٩٦).

التي تواجه البلاد، الأمر الذي يستبعد معه أن يرفض الشعب الإجراءات الطارئة التي اتخذها رئيسه.

المادة ١٠٨: «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض. فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون»

يتضح، عند مقارنة هذه المادة بما ورد في المادة ٧٤، أن المشرع الدستوري أحاط حق الرئيس بإصدار قرارات جمهورية لها قوة القانون بضمانات أكبر وأوثق من تلك التي اشترطها بالنسبة لتطبيق أحكام المادة ٧٤. فقط وضعت المادة ١٠٨ ثلاثة اشتراطات لتفعيل صلاحيات الرئيس الواردة فيها، وهي أن نكون بصدد حالة استثنائية، وأن تكون هناك ضرورة للجوء لإصدار قرارات جمهورية تحوز على قوة القانون، وأن يصدر تفويض محدد زمنياً وموضوعياً من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي الأعضاء للرئيس لمباشرة صلاحياته. ثم، إمعاناً في تقييد وغل يد مؤسسة الرئاسة، ألزمت المادة ١٠٨ الرئيس بعرض ما أصدره من قرارات لها قوة القانون على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انقضاء مدة التفويض لإقرار أو إلغاء قرارات الرئيس. هذا، ويشير الفقه الدستوري إلى أنه حين تتحقق الشروط المذكورة، فإنه ينتقل للرئيس جميع الصلاحيات التشريعية لمجلس الشعب في حدود الموضوعات الواردة في التفويض ولمدته المقررة.^(١)

ومن جانبنا، نرى أن الضمانات التي أحيطت بها المادة ١٠٨ كافية لضمان رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.. فالرئيس لا ينفرد بتقرير وجود حالة تستدعي اتخاذ إجراءات استثنائية، كما أن الأغلبية المطلوبة لموافقة مجلس الشعب

(١) شمس مرغني علي، القانون الدستوري (١٩٧٧).

على تفويض الرئيس تتلاءم مع الطبيعية الاستثنائية للأوضاع التي تواجه البلاد، فضلاً عن أن إلزام الرئيس بعرض ما أصدره من قرارات على مجلس الشعب فور انتهاء التفويض يضمن عدم ديمومة أي قوانين لا تحظى بموافقة وقبول ممثلي الشعب.

المادة ١٤٧: «إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال ١٥ يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون من دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر»^(١).

ويستفاد من هذا النص أنه رغم أن الأصل العام هو تولي السلطة التشريعية دون غيرها سن القوانين، فإن المشرع الدستوري احتاط لاحتمال حدوث ظروف استثنائية أثناء غياب مجلس الشعب تتطلب مواجهتها اتخاذ إجراءات تشريعية سريعة. لذا، كلف الدستور رئيس الجمهورية بإصدار قرارات تحوز قوة القانون للتصدي لهذه الظروف، وإن كان أحاط هذه السلطة الممنوحة للرئيس بالعديد من الضمانات التي تحول دون إساءة استخدام هذه الصلاحية. وبالتحديد، اشترط الدستور أن تكون ممارسة هذه السلطة في حالة غيبة مجلس الشعب، أي أثناء فترة عطلة مجلس الشعب بين دورات انعقاده أو إذا كان المجلس منحللاً. كما أوجبت المادة ١٤٧ أن يلجأ الرئيس إلى هذه السلطة في الحالات التي يتحتم فيها اتخاذ إجراءات لا يمكن التباطؤ بشأنها. وتعد الضمانة الأهم لعدم إساءة استغلال مؤسسة الرئاسة لهذه الصلاحية هي إلزام الرئيس بعرض الإجراءات التي اتخذها على مجلس الشعب خلال ١٥ يوماً من

(١) بتعديل المادة ١٣٨ من دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧ أصبح لزاماً على رئيس الجمهورية أن يحصل على موافقة رئيس الوزراء على الإجراءات التي ينوي أن يتخذها بموجب هذه المادة.

صدورها إذا كان المجلس غير منحل، وفي أول اجتماع له إذا كان منحلًا وقت صدور قرارات الرئيس.^(١)

أما أهم مثال هذه المادة، فتتمثل في عدم إلزام الرئيس بدعوة مجلس الشعب للاجتماع للموافقة على قراراته إذا كان المجلس منحلًا أو غير قائم، الأمر الذي قد يساء استغلاله، فيمكن مثلاً أن يقوم الرئيس بحل مجلس الشعب وإصدار قرارات لها قوة القانون لا تعرض على هيئة تشريعية إلا بعد إجراء انتخابات برلمانية جديدة، وهو ما يعني أنه سيمر وقت طويل إلى حين مراجعة المجلس الجديد لقرارات الرئيس. وبالتالي، فإننا نوصي بإعادة النظر في هذه المادة مستقبلاً والنص على ضرورة دعوة المجلس للاجتماع فوراً - حتى لو كان منحلًا - لإقرار القرارات التي تحوز قوة القانون التي أصدرها الرئيس.

(١) مارست المحكمة الدستورية العليا حقها في الرقابة على حسن ممارسة رئاسة الجمهورية لسلطاتها الممنوحة بموجب المادة ١٤٧ من الدستور، حيث حكمت المحكمة في ١٩٨٥ بعدم دستورية القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ الذي أصدره الرئيس الراحل أنور السادات لتعديل بعض مواد قانون الأحوال الشخصية. وقد جاء في حيثيات الحكم، الذي ساهم في توضيح ماهية الضمانات الموضوعية في الدستور لحسن ممارسة هذه السلطة من قبل رئاسة الجمهورية وللحؤول دون إساءة استغلالها، ما يلي:

«إنه نظرًا لما قد يطرأ في غيبة مجلس الشعب من ظروف توجب سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتل التأخير، فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية في تلك الحالات أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون. وقد حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية في التشريع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة، موفقاً بذلك بين مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وضمنان مباشرة كل منها للمهام المنوطة بها وبين الاعتبارات العملية الملحة التي تتطلب تخويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع - على سبيل الاستثناء - لمواجهة تلك الظروف الطارئة حال غياب المجلس التشريعي المختص أصلاً بذلك... ولما كانت الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصدار القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ في غيبة مجلس الشعب وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية، لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور، ذلك أن تلك الأسباب تفيد أنه لم يطرأ خلال غيبة مجلس الشعب ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي حولها الدستور لرئيس الجمهورية».

جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: القضية رقم ٢٨ لسنة قضائية ٢ (٤ مايو ١٩٨٥).

المادة ١٤٨: «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يومًا التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدّها إلا بموافقة مجلس الشعب»^(١).

يخطئ من يتصور أن فرض حالة الطوارئ في مصر هي ظاهرة انفردت بها الأعوام الثلاثون التي حكم مصر خلالها الرئيس السابق محمد حسني مبارك، فقد عانى المصريون من فرض حكاهم حالة الطوارئ في أغلب سنوات القرن العشرين. وسيُفاجأ القارئ عندما يعلم أن الاحتلال البريطاني كان أول من فرض حالة الطوارئ في مصر وذلك في ٢ نوفمبر ١٩١٤ (وكانت تسمى «الأحكام العرفية») بسبب اندلاع الحرب العالمية الأولى. واستمرت الأحكام العرفية سارية إلى أن رفعت في ٥ يوليو ١٩٢٣^(٢). ثم عادت الأحكام العرفية لتطبق في الأول من سبتمبر ١٩٣٩ بسبب اجتياح جيوش هتلر لأوروبا واندلاع الحرب العالمية الثانية،^(٣) وهو ما استمر لحين انتهاء الحرب بتوقيع اتفاقية استسلام ألمانيا للحلفاء.^(٤) ولم تمر سوى ثلاثة أعوام حتى أعيد فرض الأحكام العرفية بسبب قيام حرب فلسطين في ١٤ مايو ١٩٤٨

(١) بتعديل المادة ١٣٨ من دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧ أصبح لزامًا على رئيس الجمهورية أن يأخذ رأي رئيس الوزراء قبل إعلان حالة الطوارئ في البلاد.

(٢) رغم أن الأحكام العرفية أعلنت أصلًا بسبب اندلاع الحرب العالمية الأولى، فإنها لم ترفع فور استسلام قوى المحور في ١١ نوفمبر ١٩١٨، وإنما أبقى المحتل البريطاني على الأحكام العرفية إلى أن تقوم الحكومة المصرية آنذاك بإصدار قانون ينظم عملية إعلان الأحكام العرفية، والذي كان يهدف لتمكين الجهات الحكومية من أن تلجأ لهذه الأداة في مواجهة أي قلاقل داخلية، وهو ما حدث بالفعل بصدور القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بشأن الأحكام العرفية (وهو أول تشريع مصري يتناول حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية). وقد رفعت الأحكام العرفية بعد صدور هذا القانون بأسابيع معدودة.

(٣) وتعتبر هذه هي المرة الأولى التي تعلن فيها الأحكام العرفية (أو حالة الطوارئ بموجب قانون مصري).

(٤) لا يفوتنا هنا أن نوجه عناية القارئ إلى مفارقة تاريخية غريبة في هذا الشأن، حيث لم يتم رفع الأحكام العرفية بعد الحربين العالميتين الأولى أو الثانية إلا بعدما أصدرت الحكومة المصرية قوانين تمنع الطعن في أي إجراءات قامت بها السلطة الحاكمة لمصر إبان فترة الحربين، بالإضافة إلى منع مطالبة هذه السلطات بالتعويض عن أي أضرار أحدثتها تطبيق الأحكام العرفية على البلاد.

إلى أن رفعت في ٢٩ إبريل ١٩٥٠،^(١) إلا أنها عادت وُفُرضت مجدداً بعد حريق القاهرة يوم ٢٦ يناير ١٩٥٢ واستمر تطبيقها طوال الفترة التي وقعت خلالها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وامتدت إلى يونيو ١٩٥٦، حيث أُلغيت بعد إصدار دستور ١٩٥٦.^(٢) وبعد شهر معدودة وقع العدوان الثلاثي على مصر بعدما أمم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر الشركة العالمية لقناة السويس، مما أدى إلى الإعلان للمرة الأولى عن «حالة الطوارئ» بدلاً من الأحكام العرفية.^(٣) وأبقت الحكومة المصرية على حالة الطوارئ منذئذٍ وطوال سنوات الوحدة بين مصر وسوريا وإلى ما بعد الانفصال حتى رُفعت في ٢٤ مارس ١٩٦٤.^(٤)

وكانت المرة التالية لإعلان حالة الطوارئ بسبب العدوان الإسرائيلي على مصر في ٥ يونيو ١٩٦٧. واستمر تطبيق حالة الطوارئ لأكثر من ١٣ سنة بعد ذلك شهدت مصر خلالها أحداثاً جساماً، بدأت بإعادة بناء الجيش، وحرب الاستنزاف، ووقف إطلاق النار بموجب مبادرة روجرز، ثم وفاة الرئيس جمال عبد الناصر، وتولي الرئيس السادات مقاليد الحكم، وقيامه بثورة التصحيح ضد مراكز القوى. وبقيت حالة الطوارئ خلال حرب أكتوبر ١٩٧٣ المجيدة، وبعد اتفاقي فض الاشتباك الأول والثاني مع إسرائيل، وتوقيع اتفاقية كامب ديفيد في ١٩٧٨، وحتى بعد توقيع اتفاقية

(١) من الملاحظ أن الأحكام العرفية رفعت عن جميع أرجاء المملكة المصرية باستثناء محافظتي البحر الأحمر وسيناء.

(٢) صدر خلال هذه الفترة قانون جديد لتنظيم إعلان الأحكام العرفية، وهو القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤.

(٣) كان ذلك بموجب القرار الجمهوري رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦.

(٤) صدر خلال هذه الفترة قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ، وهو القانون - مع تعديلاته - الذي مازال مطبقاً في مصر إلى يومنا هذا. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه رغم رفع حالة الطوارئ عن البلاد في ٢٤ مارس ١٩٦٤، إلا أنه صدر في ذات اليوم قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة الذي منح الجهات الأمنية صلاحيات وسلطات واسعة في احتجاز الأشخاص دون وجه حق ولمدد طويلة من دون أن توجه تهمة لهم. كما أضفى هذا القانون الشرعية على محاكم أمن الدولة العليا، ومنع الطعن في قراراتها إلا أمام رئيس الجمهورية. وبذلك فإن رفع حالة الطوارئ عن مصر في مارس ١٩٦٤ كان بمثابة إجراء صوري تم الالتفاف عليه بإصدار قرار جمهوري بقانون يتيح للأجهزة الأمنية ممارسة السلطات كافة التي كانت تتمتع بها في ظل قانون الطوارئ رغم رفع حالة الطوارئ.

السلام المصرية-الإسرائيلية في ١٩٧٩، إلى أن أنهى الرئيس السادات حالة الطوارئ يوم ١٥ مايو ١٩٨٠. ولكن القدر أبي أن تحيا مصر لفترة طويلة من دون تطبيق حالة الطوارئ، فأعيد فرضها في مساء ٦ أكتوبر ١٩٨١ بعد اغتيال الرئيس أنور السادات في حادث المنصة.^(١)

وبقيت حالة الطوارئ مفروضة على مصر منذ ذلك التاريخ وطوال الأعوام الثلاثين لتولي الرئيس السابق حسني مبارك حكم مصر، حيث كانت الحكومات المتعاقبة تجدد تطبيق حالة الطوارئ كل ثلاثة أعوام بموافقة مجلس الشعب، وكان المدد الأخير لحالة الطوارئ قد تم في ١١ مايو ٢٠١٠.

وبالاطلاع على هذا تاريخ الطويل لفرض الأحكام العرفية وحالة الطوارئ على مصر خلال القرن العشرين والعقد الأول من القرن الحالي يتجلى للقارئ الظاهرة التي سبق وأن وصفناها بـ «تطبيع الاستثناء»، وتحويل حالة شاذة إلى قاعدة ثابتة أتاحت للسلطة التنفيذية أن تتغول وتفتتت على ولاية ومهام السلطات الأخرى بالدولة، وأن توسع صلاحيات و سطوة الأجهزة الأمنية، وأن تلتف على أحكام الدستور والقانون، وأن تسيء لمبدأ سيادة القانون وأن تتعدى على الحقوق الأساسية والحريات العامة للمواطنين.

ما من شك في أنه يوجد المزيد الذي يمكن أن نقوله بشأن تطبيق حالة الطوارئ وآثارها على مصر ومجتمعها والحياة السياسية فيها، إلا أننا هنا بصدد مراجعة نصوص دستور ١٩٧١ والتعليق عليها وأوجه العوار التي شابتها والنواقص التي اعترتها والمثالب التي عانت منها، وذلك كله بهدف تبصير المواطن المصري لما يتعين تلافيه ونحن مقبلون على رسم مستقبل أفضل لمصر وبناء جمهوريتها الثانية، وهو ما يتطلب التعلم من أخطاء الماضي والتأكد من عدم تكرارها.

وفي هذا الإطار، فإنه بالتدقيق في نص المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١، يتضح أنها أوجبت امتثال الرئيس لمجموعة من الشروط لإعلان حالة الطوارئ، وهي:

(١) انظر. Sadiq Reza, Endless Emergency: The Case of Egypt, 10 New Crim. L. Rev. 532 (2007).

- (١) اختص الرئيس - دون غيره - بصلاحيه إعلان حالة الطوارئ.^(١)
- (٢) يحدد القانون الحالات التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ.
- (٣) ألزم الرئيس بعرض قراره بإعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال ١٥ يوماً.
- (٤) لمجلس الشعب أن «يقرر ما يراه بشأنه».
- (٥) وإذا كان مجلس الشعب منحلًا، يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له.
- (٦) يكون إعلان حالة الطوارئ لمدد محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب.

وتعتبر أهم مواطن القصور التي شابت هذه المادة هو أنها اقتصر على شروط إجرائية يتعين على رئيس الجمهورية اتباعها لإعلان حالة الطوارئ، من دون إدخال أي اشتراطات موضوعية تكفل عدم إساءة استغلال الرئيس والسلطة التنفيذية لحالة الطوارئ. ففيما يتعلق بمجلس الشعب، اتسمت الصلاحيات الموكلة إليه بقدر كبير من الإبهام، فاكتفت المادة ١٤٧ بالنص على أن يقرر المجلس «ما يراه» بشأن حالة الطوارئ، وهو نص لا يشترط بشكل قطعي أن تعلن حالة الطوارئ بالموافقة الصريحة لمجلس الشعب، فضلاً عن تغافل تحديد الأغلبية المطلوبة للموافقة على إقرار إعلان الرئيس لحالة الطوارئ، وهي الأغلبية التي نتصور أنها يتعين أن تكون الثلثين. كما يلاحظ أن الدستور سمح لرئيس الجمهورية بأن يعلن حالة الطوارئ حتى ولو كان مجلس الشعب منحلًا ولا يلزمه بدعوة المجلس للانعقاد أو أن يدعو لانتخابات في وقت محدد أو أي إجراء آخر يضمن أن يعرض قرار إعلان حالة الطوارئ على المجلس دون إبطاء.

(١) كما أسلفنا، بتعديل المادة ١٣٨ من دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧ أصبح الرئيس ملزمًا بأخذ رأي رئيس الوزراء قبل إعلان حالة الطوارئ، وإن كان رأي رئيس الحكومة غير ملزم للرئيس.

ولم تتضمن المادة ١٤٧ أي ضمانات أخرى بجانب هذه الاشتراطات الهزيلة المرتبطة بمجلس الشعب. وبدلاً من أن يُدخل المشرع الدستوري على هذه المادة ما يحول دون إساءة استخدامها، اكتفى بإحالة الأمر برمته إلى القانون، وهو ما أفضى إلى أن دستور ١٩٧١ أتاح للدولة أن تُبقي القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ سارياً، والذي كان الرئيس الراحل جمال عبد الناصر قد أصدره بقرار جمهوري له قوة القانون. أي أن السلطة التشريعية في مصر - رغم أنها كانت تثن تحت سطوة وهيمنة السلطة التنفيذية حينئذ - لم يتح لها حتى مناقشة وإقرار قانون الطوارئ ومضمونه، وإنما اقتصر دورها على المصادقة على قرار الرئيس بإعلان حالة الطوارئ وتمديده.

وبالاطلاع على هذا القانون، سيتجلى للقارئ مدى خطورة النص الدستوري الذي ترك عملية تنظيم وتحديد سلطات الدولة أثناء حالات الطوارئ للقانون بدلاً من أن توضع في الدستور. فقد أطلق القانون - الذي لم تفره أو تناقشه أي سلطة نيابية - العنان للأجهزة الأمنية لاتخاذ إجراءات استثنائية تقيد الحريات العامة وتتعدى على الحقوق الأساسية. فقد أجاز القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بموجب مادته الأولى أن يعلن الرئيس حالة الطوارئ إذا «تعرض الأمن العام أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء». وفي هذه الحالات، أتاح القانون في مادته الثالثة للرئيس - أو من يفوضه^(١) - أن يأمر كتابة أو شفهايا بـ «وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة، والقبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم، والترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية». ويتضح من أسلوب صياغة هذا القانون أنه لم

(١) على سبيل المثال أصدر الرئيس السابق مبارك القرار رقم ٤ لسنة ١٩٨٢ لتفويض وزير الداخلية في اختصاصات الرئيس الواردة في المادة ٣ من قانون الطوارئ، الأمر الذي أفضى عملياً إلى تمكين وزير الداخلية من اتخاذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لحفظ الأمن دون رقيب تشريعي أن قضائي.

يضع حدودًا لما للدولة أن تقتطفه من تجاوزات في حق المواطنين. فاستخدم عبارة «وضع قيود» لوصف الإجراءات التي يحق للدولة أن تتخذها، وهي عبارة فضفاضة يمكن للأجهزة الأمنية أن تفسرها بالشكل الذي يحلو لها. كما أبحاث المادة ذاتها القبض على الأشخاص واعتقالهم وتفتيش بيوتهم دون التقييد بقواعد قانون الإجراءات الجنائية التي تعد بمثابة درع منيع لصد تغول الدولة وأذرعها الأمنية على حقوق المواطنين وسلبهم أعز ما يملكون، وهو حريتهم. كما سمحت هذه المادة بمراقبة المراسلات الشخصية، وضبط ومصادرة وإغلاق الصحف، والاستيلاء على أي عقار أو مال منقول وفرض الحراسة على الشركات.

ورغم ما تنطوي عليه هذه المادة الثالثة من قانون الطوارئ من خطورة، فإننا نرى أن الفقرات المتعلقة بالرقابة القضائية على تطبيق هذا القانون هي الأشد خطورة والأكثر مساسًا بالحقوق الأساسية للمواطنين. وبالتحديد، فقد خلق القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ مسارًا قضائيًا استثنائيًا ومنفصلًا عن القضاء الجنائي العادي الذي يفترض أن ينظر في الدعاوى المقامة ضد كل من يقترف جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات. فقد سمح قانون الطوارئ لرئيس الجمهورية أن ينشئ «محاكم أمن دولة (طوارئ)»^(١) للنظر في الجرائم التي تقع بمخالفة الأوامر الصادرة بهدف مواجهة حالة الطوارئ.^(٢) ويعتري تشكيل وأسلوب عمل هذه المحاكم كثير من المثالب والعيوب التي يصعب معها تمتع المتهم المائل أمامها بحقوقه التي كفلها الدستور والقانون. ومن مظاهر القصور الذي يشوب بنية هذه المحاكم أن قانون الطوارئ يتيح لرئيس الجمهورية تعيين ضباط من القوات المسلحة للعمل قضاة في هذه المحاكم، بما يخل بحق كل إنسان في أن يحاكم أمام قاضيه الطبيعي. وإمعانًا في الالتفاف على

(١) يتعين التفرقة هنا بين محاكم أمن الدولة (طوارئ) ومحاكم أمن الدولة. فالأولى منشأة بموجب قانون الطوارئ، وتنظر في القضايا المرتبطة بحالة من يثبت تورطهم في أفعال متصلة بحالة الطوارئ. أما محاكم أمن الدولة، فهي منشأة بموجب القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ وتختص بالجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثاني مكرر والثالث والرابع من قانون العقوبات. وقد ألغيت هذه المحاكم في عام ٢٠٠٣.

(٢) تجدر الإشارة إلى أن إنشاء محاكم أمن الدولة (طوارئ) اقترن كذلك بإنشاء نيابة أمن الدولة بموجب قرار لوزير العدل في ٨ مارس ١٩٥٣، وذلك بغرض ممارسة أعمال النيابة العامة المرتبطة بقانون الطوارئ.

استقلال ونزاهة القضاء، منحت المادة ٩ من قانون الطوارئ لرئيس الجمهورية أن يحيل إلى محاكم أمن الدولة من يتهمون بارتكاب جرائم القانون العام، وهي الجرائم التي لا ترتبط بحالة الطوارئ أو الإجراءات المتخذة للتصدي لها، وإنما هي جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات ويفترض أن تنظر أمام القضاء الجنائي العادي. وبالفعل، كان قد صدر أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٨١ بإحالة بعض الجرائم الواردة في قانون العقوبات من ولاية القضاء الجنائي إلى محاكم أمن الدولة طوارئ، وهي جرائم الرأي والنشر التي تقع بواسطة الصحف، وجرائم تعطيل المواصلات، وجرائم الأسلحة والذخائر، وجرائم متعلقة بالتسعير وتحديد الأرباح على بعض السلع، وجرائم متصلة بالحفاظ على الأمن في المعاهد التعليمية، والجرائم الخاصة بقانون الأحزاب. وإضافة لما تقدم حرم قانون الطوارئ المتهم المائل أمامها من حق الطعن في الحكم الصادر في حقه، وترك لرئيس الجمهورية سلطة التصديق على الأحكام لجعلها نهائية، مع منحه حق العفو عن تدينهم محاكم أمن الدولة (طوارئ) أو التخفيف من العقوبات الصادرة بحقهم، بما يمثله ذلك كله من تدخل في أعمال القضاء.

وعودة للمادة ١٤٧، سيتضح للقارئ الكريم مدى القصور الذي شاب هذه المادة عندما نقارنها، مثلاً، بالمادة ١٩٩ من مشروع دستور ١٩٥٤، والتي تناولناها بالتفصيل فيما سبق، والتي يمكن أن توفر أفكاراً يمكن الرجوع إليها والاستئناس بها عند إعداد مشروع الدستور المقبل لمصر، والذي سيتضمن بطبيعة الحال مادة تتناول تعامل الدولة مع حالات الطوارئ. ومن هنا فإننا نرى أن أهم العناصر التي يجب أن تتضمنها هذه المادة ما يلي:

(١) تحديد الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ بشكل حصري. نقترح أن تكون ما يلي: الحرب، أو الاعتداء على أراضي جمهورية مصر العربية، أو ما يهدد بوقوع أي من هاتين الحالتين، أو وقوع اضطرابات جسيمة تخل إخلالاً جسيماً بالأمن العام وتعرض حياة الأمة للخطر، أو كوارث طبيعية، أو انتشار وباء.

(٢) يتقدم رئيس الجمهورية بطلب لمجلس الشعب للموافقة على إعلان حالة الطوارئ. ويتضمن طلب الرئيس السبب الداعي لإعلان حالة الطوارئ، لمدة سريان حالة الطوارئ، والإجراءات الاستثنائية المقترحة أن تتخذها السلطة التنفيذية.

(٣) يشترط لسريان حالة الطوارئ أن يوافق مجلس الشعب بالأغلبية البسيطة، على أن يلزم المجلس بالرد على طلب الرئيس خلال غضون ثلاثة أيام كحد أقصى. أي أن قرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ لا يسري إلا بعد موافقة مجلس الشعب عليه.

(٤) وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يدعى للاجتماع فوراً.

(٥) يبقى المجلس منعقداً طوال فترة إعلان حالة الطوارئ، إلا إذا قرر أن يعلق اجتماعاته لأي سبب يراه المجلس.^(١) ويحق للمجلس إلغاء حالة الطوارئ، أو تعديل أسباب إعلانها، أو مدة سريانها، والإجراءات المقترحة اتخاذها، وذلك بموجب قرار صادر بالأغلبية البسيطة.

(٦) نقترح ألا تتعدى مدة سريان حالة الطوارئ ٦ أشهر، على أن تُمدد بموافقة ثلثي مجلس الشعب.

(٧) تكليف المحكمة الدستورية العليا بمراقبة التزام السلطة التنفيذية بالشروط الموضوعية والإجرائية لإعلان حالة الطوارئ المنصوص عليها في الدستور.

(٨) منع إنشاء أي محاكم أو هيئات قضائية خصيصاً لنظر الجرائم المتصلة بقانون الطوارئ.

(٩) منع إحالة المدنيين للمحاكم العسكرية.

(١) ومرد هذا المقترح هو ما حدث خلال الفترة ما بين ١٩٦٧ و ١٩٧٣. فإذا افترضنا - لا قدر الله - أن مصر واجهت مثل هذه الظروف مجدداً، فإنه سيتوقع أن تعلن حالة الطوارئ لمواجهة هذا الوضع ولتمكين الدولة من الدفاع عن البلاد. ومن غير المتصور أن يظل مجلس الشعب منعقداً طوال هذه الفترة دون أن يأخذ أي عطلات أو أن تجرى أي انتخابات.

(١٠) النص على مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية التي لا يجوز المساس بها إذا أعلنت حالة الطوارئ، وهي: الحق في الحياة، منع التعذيب والمعاملة المهينة واللاإنسانية، منع الاستعباد، المساواة أمام القانون، والاعتقال التعسفي، ومبادئ الشرعية الجنائية (كمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، وحرية العقيدة والدين.

ولا يفوتنا هنا أن نتناول بإيجاز ما جاءت به التعديلات الدستورية الأخيرة من تغييرات على المادة ١٤٧. فقد أقر الناخبون يوم ١٩ مارس ٢٠١١ النص المقترح من قبل لجنة إعداد التعديلات الدستورية والذي جاء فيه: «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة الأيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه فإذا تم الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة. وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة لا تتجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدّها إلا بعد استفتاء الشعب و موافقته على ذلك».^(١)

وتسحب معظم ملاحظتنا بشأن المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ على النص المعدل الوارد في الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، فقد أحال النص الدستوري إلى القانون لتحديد الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ، وسمح للرئيس بإعلان حالة الطوارئ حتى لو كان مجلس الشعب منحلاً، ولم يحدد الحقوق والحريات التي لا يجوز المساس بها أثناء سريان حالة الطوارئ، وترك للقانون تحديد الإجراءات التي يجوز للرئيس أن يتخذها لمواجهة الأوضاع الطارئة من دون أن يكون لمجلس الشعب دور رقابي على هذه الإجراءات ومدى ملاءمتها ومناسبتها للحالة التي استوجبت إعلان حالة الطوارئ، ولم يتح للمجلس إلغاء حالة الطوارئ إذا ارتأت أن أسبابها زالت.

(١) أورد الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ نفس هذا النص في مادته رقم ٥٩.

هذا، ونرى أن اشتراط النص المعدل موافقة مجلس الشعب قبل تطبيق حالة الطوارئ ووضعه حدًا زمنيًا أقصى لسريانها هو ٦ أشهر هي جوانب محدودة، إلا أننا نعيب على النص أنه أجاز مد حالة الطوارئ باستفتاء شعبي. ونحن نرى أنه كان من الأنسب اشتراط موافقة مجلس الشعب على مد حالة الطوارئ لأكثر من ٦ أشهر، وذلك لأن الشعوب عادة ما تصدق ما تسوقه الحكومات حول وجود أخطار داهمة تحدد بالأوطان، ولأن هناك حكومات احترفت إشاعة وصناعة الخوف والريبة واختلاق الذرائع والفراعات لإرهاب الشعوب وإيهامها بضرورة اتخاذ إجراءات استثنائية للتصدي لهذه المخاطر، خصوصًا إذا كان لهذه الحكومات هيمنة على الإعلام الرسمي وغيره من وسائل التأثير على الرأي العام. ومن هنا نرى أنه من الأوفق أن يشترط موافقة مجلس الشعب بأغلبية الثلثين لمد حالة الطوارئ لأكثر من الأشهر الستة الأولى.

د. المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

رغم كل ما منحه الدستور للرئيس من سلطات في أوقات السلم وفي حالات الطوارئ، فإنه لم يتم إقرار أي وسيلة للمساءلة السياسية للرئيس أو محاسبته سياسيًا من قبل السلطة التشريعية، وإنما اكتفى الدستور بالتحدث عن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية خلال توليه منصبه. فقد حددت المادة ٨٥ أنه يمكن اتهام الرئيس إما بالخيانة العظمى وإما بجريمة جنائية بناء على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب، على ألا يصدر قرار الاتهام إلا بثلاثي المجلس. ويقول الدستور إنه في هذه الحالة يتوقف الرئيس عن أداء مهامه ويتولى نائب الرئيس مسئوليات الرئاسة لحين الفصل في الاتهام الموجه للرئيس، على أن يحدد القانون تشكيل وإجراءات محكمة تنشأ خصيصًا لمحاكمة الرئيس.^(١)

ولدينا بشأن هذا النص عدة ملاحظات، أولها أن هذا النص يقصر مساءلة الرئيس على الجوانب الجنائية ويستبعد إمكانية محاسبته سياسيًا عن أدائه. ودون شك ينبع

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٨٥.

هذا النص من المنطق القائل بأن الرئيس منتخب مباشرة من الشعب، وبالتالي فإنه ليس للسلطة التشريعية أن تفتت على رأي الشعب وقراره. فإذا كان الشعب هو الذي اختار الرئيس فإن الشعب فقط هو الذي يحق له أن يزيح الرئيس من منصبه، وهي الرؤية التي عبر عنها جانب من الفقه في مصر.^(١) وهذه نظرية لها وجهاتها ومنطقها الذي نتفهمه، وإن كنا نختلف معها. ففي الحالة المصرية ليس من المنطقي أبداً أن يترك رئيس له هذا القدر الهائل من الصلاحيات بلا رقابة سياسية من قبل السلطة التشريعية، وهو ما أثبتت التجربة العملية والخبرة التاريخية صحته.. فكان أحد أوجه ضعف السلطة التشريعية وخضوعها للسلطة التنفيذية غياب أي وسيلة تمكنها من التصدي لتغول رأس السلطة التنفيذية الذي يحوز فعلياً صلاحيات توجيه عمل الحكومة والجهاز الإداري للدولة. هذا بجانب أن مصر لم تكن تجرى فيها حتى عام ٢٠٠٥ انتخابات رئاسية، وإنما كان الرئيس يرشح من قبل مجلس الشعب - المسيطر عليه من قبل الحزب الحاكم أصلاً - ويعرض على الشعب للاستفتاء عليه، أي أن حتى آلية الرقابة الشعبية على أداء الرئيس كانت غائبة.

وقد فطنت دول عديدة من مختلف الأنظمة السياسية والدستورية إلى أهمية إيجاد وسيلة للسلطة التشريعية لمحاسبة الرئيس والرقابة على أدائه سياسياً، وذلك بجانب الرقابة الجنائية. وعلى سبيل المثال، منحت المادة الرابعة من القسم الثاني من دستور الولايات المتحدة للكونجرس حق عزل كل من الرئيس أو نائب الرئيس أو أي موظف عام من مناصبهم إذا ثبت تورطهم في الخيانة، أو تلقي الرشا، أو ما يعرف بـ «الجرائم والجنح العليا» (High Crimes and Misdemeanors)،^(٢) وهو نص اقتبسه المشرع الدستوري الأمريكي من القانون البريطاني ويتأسس على تاريخ طويل من الممارسة السياسية في المملكة المتحدة.

(١) على سبيل المثال، قال الأستاذ الدكتور يحيى الجمل تعليقاً على المادة ٨٥ من الدستور أن المسؤولية السياسية للرئيس «تثار أمام الشعب نفسه وبطريقة تلقائية عندما تنتهي مدة الرئاسة ويرشح الرئيس نفسه مرة ثانية لرئاسة الجمهورية. وهنا تثار ضمناً مسؤولية الرئيس عن أعماله وتصرفاته في مدة الرئاسة السابقة». انظر د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤)

(٢) Constitution of the United States of America, Article II, §4

وللتوضيح، قد يتبادر إلى ذهن القارئ أن عبارة «الجرائم والجناح العليا» تشير إلى جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات، مما يعني أنها لا تختلف عن إقرار المسؤولية الجنائية للرئيس. إلا أن هذا ليس صحيحًا، فالمراد من هذه العبارة ليس معاقبة الرئيس جنائياً،^(١) وإنما عزله إذا أخل إخلالاً جسيماً بمهام منصبه أو خالف الدستور مخالفة فادحة أو أساء استغلال سلطته بشكل كبير بما يستدعي تدخل السلطة التشريعية لإقالته.^(٢) وبالتالي فالمقصود ليس أن يعزل الرئيس لمخالفته مواد قانون العقوبات - وإن كان من الممكن أن يتضمن تصرف الرئيس الذي استوجب عزله شقاً جنائياً، ويمكن أن يحاكم بسببه أمام القضاء العادي بعد عزله - وإنما المقصود هو منح الكونجرس سلطة عزل الرئيس إذا استقر يقين الكونجرس على أن الرئيس اقترف أعمالاً تعد مخالفة فادحة لأهداف وظيفته ومنصبه لا يجوز التهاون معها.^(٣) ونظراً

(١) شرح القاضي جوزيف ستوري عضو المحكمة العليا الأمريكية الأمر في مقال له، حيث قال إن الإقالة هي:

«عملية سياسية بحتة، فهي ليست مصممة لمعاقبة المسئول بقدر ما تسعى لحماية الدولة من أذائه بوصفه مسئولاً حكومياً. هذا الإجراء لا يمس شخص المسئول الحكومي ولا يطاول ممتلكاته، وإنما يقتصر على تجريد من مناصبه السياسية ويجعله غير مؤهل لتولي المهام السياسية».

Joseph Story, Commentaries on the Constitution of the United States (1905).

(٢) أشار تقرير للكونجرس الأمريكي نشر في ١٩٧٤ إلى أن الأفعال التي تستدعي إقالة الرئيس من منصبه هي: «أفعال تتنافى جذرياً مع المبادئ الدستورية الأمريكية ومع الشكل الدستوري للولايات المتحدة وللمبادئ السليمة للدولة الأمريكية أو للإخلال بمهام الرئيس كما عرفها الدستور». انظر:

Constitutional Grounds for Presidential Impeachment, Report by the Staff of the Impeachment Inquiry of the Committee on the Judiciary of the House of Representatives, 93D Congress, 2D Session, (U.S.G.P.O. No. 28-959, February 1974).

(٣) لا توجد قائمة محددة في الدستور الأمريكي للأفعال التي تستوجب إقالة الرئيس، وإنما ترك الأمر لتقدير الكونجرس ورؤيته لمدى فداحة ما اقترفه الرئيس. إلا أن الفقه الأمريكي يشير إلى أنها مخالفات تنسم بالطبيعة السياسية ويغلب عليها طابع خيانة ونقض القسم الذي يحلفه الرئيس الأمريكي عند توليه مهام منصبه. ومن أمثلة هذه الأعمال: السعي لهدم النظام الجمهوري، والمخالفات الفادحة للدستور ولنظام الحكم، مخالفة مبدأ الفصل في السلطات والتوازن بينها، والمخالفات الإدارية الجسيمة، حالات الفساد الإداري الجسيمة، التصرفات غير الشريفة كالكذب وتضليل العدالة أو التدخل في شئونها، والإضرار الفادح بمصالح الدولة بسبب الإهمال.

انظر:

Raoul Berger, Impeachment for «High Crimes and Misdemeanors», 44 S. Cal. L. Rev. 395

لخطورة هذه الصلاحية، فقد اشترط الدستور الأمريكي أن يوافق مجلس النواب أولاً على عزل الرئيس وأن يصدر قراراً بذلك، ثم يحال الأمر إلى مجلس الشيوخ الذي يتعين أن يوافق بأغلبية الثلثين حتى ينفذ قرار العزل الصادر من مجلس النواب.^(١)

ونحن لا ندعو لأن يقوم مشرع الدستور المصري باستيراد مواد دستورية من الدستور الأمريكي أو أن يقوم بعملية تقليد أعمى لما هو متبع في بريطانيا، علماً بأن هذين النظامين الدستوريين ليسا الوحيدين اللذين أقاما نظاماً لمحاسبة رئيس الدولة أو المسؤولين السياسيين سياسياً، بل أخذت دول عديدة تنحدر من ثقافات دستورية وقانونية متنوعة بهذا النظام.^(٢) فما نرجوه هو أن ينظر واضعو دستور مصر الجديد بجديّة في إدخال آلية لمساءلة الرئيس سياسياً في الدستور الجديد لمصر، فلا يمكن أن نعود إلى الوضع السابق في مصر، والذي تركّز فيه سلطات هائلة في مؤسسة الرئاسة من دون أن تكون هناك أي آلية للرقابة التشريعية على هذه المؤسسة أو محاسبتها سياسياً إذا تجاوزت حدود سلطاتها الدستورية أو ارتكبت مخالفات سياسية جسيمة. وما من شك في أنه إذا قرر المشرع الدستوري تضمين مثل هذا النص في الدستور الجديد فإنه يتعين أن يحيطه بضمانات تحول دون إساءة استغلاله

(1970-1971); A. Simpson, A Treatise on Federal Impeachments (1916); J. Lillich, The Chase Impeachment, 4 Am. J. Leg. Hist. 49, 72 (1960); A. Potts, Impeachment as a Remedy, 12 St. Louis L. Rev. 15 (1927); Joseph Woods Jr., How High the Crime?, 51 Hastings L.J. 753 (1999-2002).

(١) لم يقم الكونجرس بإقالة أي من الرؤساء الأمريكيين منذ إنشاء الولايات المتحدة، وإنما اتخذت خطوات لبدء إجراءات إقالة رئيسين، هما أندرو جونسون في ١٨٦٨ وبيل كلينتون في ١٩٩٨. وفي الحالتين وافق مجلس النواب على إقالة الرئيس، إلا أن مجلس الشيوخ لم يصدق على قرار الإقالة. أما الرئيس ريتشارد نيكسون، فقد استقال من منصبه طواعية قبل أن يبدأ مجلس النواب في إجراءات إقالته.

(٢) من الدساتير والنظم السياسية التي أخذت بفكرة عزل الرئيس أو إقالته من منصبه والمعروف بالـ Impeachment ما يلي: الدستور الباكستاني (المادة ٤٧)، والدستور الفلبيني (القسمان ٢ و٣ من المادة ١١)، والدستور الأيرلندي (المادة ١٢)، الدستور الهندي (المادة ٥٦)، الدستور الإيراني (المادتان ٨٩ و١١٠)، دستور روسيا الاتحادية (المادة ٩٢)، دستور رومانيا (المادة ٩٦). ويلاحظ أن هذه الدول تنتمي لمختلف أشكال وأنماط نظم الحكم، فمنها ما هو فدرالي كروسيا الاتحادية، ومنها ما هو برلماني كالهند، ومنها ما يشبه النظام المصري المختلط كرومانيا، ومنها جمهوري رئاسي كالفلبين، أي أن فكرة إقالة أو عزل الرئيس من قبل السلطة التشريعية ليست حكراً على نظام دستوري أو سياسي بعينه.

من قبل البرلمان. فيمكن أن يشترط ألا يقبل النظر في طلب عزل الرئيس إلا بموافقة مجلس الشعب بالأغلبية البسيطة، وألا يصدر القرار إلا بموافقة ثلثي المجلس وبعد السماح لرئيس الجمهورية بأن يشرح وجهة نظره أو يدافع عن نفسه قبل اتخاذ القرار.

هـ. تقييم سلطات رئيس الجمهورية

استعرضنا فيما سبق الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والاستثنائية التي خولها دستور ١٩٧١ لرئيس جمهورية مصر العربية، والتي يتضح منها مدى اتساع سلطات الرئيس في النظام السياسي المصري الذي أقامه هذا الدستور. فلن يكون من قبيل المبالغة إذاً خلصنا إلى أن الرئيس كان هو عماد النظام وركيزة الدولة، فقد جمع بين يديه سلطات هائلة تمكنه من الهيمنة على جميع مفاصل الدولة ومؤسساتها وتوجيه دفة العمل في أجهزتها الإدارية والتنفيذية. وتدفعنا قراءتنا لاختصاصات الرئيس لمعاودة تأكيد ما بدأنا به هذا القسم، وهو أنه رغم وجود حكومة مسؤولة تتكون من رئيس للوزراء ووزراء، فإن دستور ١٩٧١ لم يقيم توازناً في السلطات بين رئاسة الجمهورية والحكومة، فجعل الثانية تابعة للأولى التي ألقى على عاتقها بمسؤوليات جسيمة وركز في يدها صلاحيات ضخمة من دون أن يقرر لها مسؤولية سياسية. وبالتالي، فإننا نعود ونكرر تحفظنا على اعتبار رئيس الجمهورية وفق دستور ١٩٧١ بمثابة حكم بين السلطات، فكيف يكلف الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية والمهيمن على كيانها والموجه لأعمالها بالحكم في المنازعات التي قد تنشأ بين السلطة التي يتولاها والسلطات الأخرى في الدولة. فهذا يخل إخلالاً جسيماً بفلسفة الفصل والتوازن بين السلطات.

أما فيما يتعلق بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، فإننا لم نجد لها مثيلاً ولا قريباً في دساتير أي دولة ديمقراطية..! فقد تعددت هذه الصلاحيات الاستثنائية بل وتضاربت في بعض الأحيان.. ففي الوقت الذي شرّعت المادتان ١٠٨ و١٤٧ لممارسة مجلس الشعب رقابة محدودة على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة الحالات الاستثنائية، فتحت المادة ٧٤ الباب على مصراعيه

للرئيس لأن يتجاهل السلطة التشريعية برمتها وأن يتخذ أي خطوات يراها لازمة لمواجهة أي خطر يعتبره هو - دون رقيب - مهددًا لسلامة للوطن. وذلك كله في الوقت الذي جاءت فيه المادة ١٤٨ الخاصة بحالة الطوارئ خالية من أي ضوابط أو معايير موضوعية تنظم الإجراءات التي يمكن للرئيس والسلطة التنفيذية ممارستها في إطار حالة الطوارئ وأحالت الأمر برمته للقانون، وهو ما تحوّل فعليًا وبالممارسة العملية إلى أداة تسلطية في يد الأجهزة الأمنية لإرهاب خصوم النظام وسيف مسلط على أي شكل من أشكال المعارضة الجدية للحاكم.

وحتى لا يدعي البعض بأننا غير واقعيين، فإننا لا نطالب بإلغاء جميع الصلاحيات الاستثنائية الموكلة للسلطة التنفيذية، فهذا غير منطقي وسيكبل يد أجهزة الدولة لمنعها من القيام بعملها ومهامها، وبخاصة ما يرتبط بحفظ الأمن والاستقرار والتصدي لمخاطر الإرهاب المحدقة بمصر.. وإنما ما ندعوه هو ترشيد هذه الاختصاصات والابتعاد عن جعلها مطلقة، وذلك بمنح السلطة التشريعية دورًا أكبر في إقرار وجود حالة تستدعي اللجوء لإجراءات استثنائية، وفي مراجعة السلطة التنفيذية في الإجراءات التي تتخذها لمواجهة الأحوال الطارئة.. وهذا كله مع وضع هذه الصلاحيات الاستثنائية تحت رقابة قضائية صارمة. وللتوضيح أكثر، ولإيجاز ما تضمنه هذا الجزء من توصيات محددة، فإننا نرى ما يلي:

(١) إلغاء المادة ٧٤ لما تتيحه للرئيس بلغتها المبهمة واتساع نطاقها من الالتفاف على السلطة التشريعية واتخاذ أي إجراءات يراها هو مناسبة لمواجهة أي حالة أو وضع يراه هو مهددًا لأمن و سلامة الوطن.

(٢) إدخال تعديلات طفيفة على المادة ١٠٨ لتقوية رقابة مجلس الشعب على سلطة الرئيس لإصدار قرارات لها قوة القانون. وبالتحديد، نوصي بالسماح لمجلس الشعب بأن يلغي أو يراجع أو يعدل التفويض الممنوح للرئيس لإصدار هذه القرارات وذلك في أي وقت أثناء سريان التفويض. كما نوصي بأن يصبح من حق المجلس أن يعترض على أي قرار يتخذه الرئيس في إطار

التفويض الممنوح له. باستثناء ذلك، فإننا نرى الإبقاء على ما ورد في المادة من ضمانات أخرى كاشتراط موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب على منح التفويض، وأن يمنح هذا التفويض في حالات الضرورة الاستثنائية فقط، مع إلزام الرئيس بعرض القرارات التي يتخذها على المجلس للموافقة عليها بعد انتهاء مدة التفويض .

(٣) مراجعة المادة ١٤٧ لجعلها تتواءم مع المادة ١٠٨، وذلك من خلال إلزام الرئيس بدعوة مجلس الشعب للاجتماع فوراً للنظر في القرارات التي اتخذها في غيبة المجلس، وذلك حتى لو كان المجلس منحللاً. وإذا رأى الرئيس أنه يتعين أن الأوضاع الاستثنائية التي تمر بها البلاد تستلزم الاستمرار في إصدار قرارات لها قوة القانون، فله أن يطلب الحصول على تفويض بذلك من مجلس الشعب وفق المادة ١٠٨ .

(٤) أما المادة ١٤٨، والخاصة بقانون الطوارئ، فقد فصلنا مقترحاتنا بشأنها آنفاً. وترتكز مقترحاتنا على منح السلطة التشريعية صلاحيات رقابية أكبر فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ والإجراءات المتخذة في إطارها. فأوصينا بالنص في الدستور - وليس في القانون كما هو قائم الآن - على الأسباب الداعية لإعلان الطوارئ، واشتراط موافقة ثلثي البرلمان على إعلانها وعلى الإجراءات التي ستتخذ في إطارها، مع منح البرلمان حق إلغاء حالة الطوارئ، أو تعديل مدة سريانها، أو الإجراءات المتخذة، وذلك بموجب قرار بالأغلبية البسيطة، فضلاً عن تحديد مجموعة من الحقوق الأساسية التي لا مساس بها أثناء إعلان حالة الطوارئ، مع وضع الأمر برمته تحت الرقابة القضائية الصارمة للمحكمة الدستورية العليا.

٢- الفرع الثاني: الحكومة

نتقل الآن لتناول وشرح صلاحيات الشريك الأصغر في السلطة التنفيذية، وهي الحكومة (أطلق دستور ١٩٧١ على مجلس الوزراء لفظ الحكومة). وسنستعرض

في هذا القسم الاختصاصات التي كلف دستور ١٩٧١ الحكومة بالاضطلاع بها، ومن ثم نعرض أساليب تحديد مسئولية الحكومة.

أ. اختصاصات الحكومة

وردت هذه الاختصاصات في الفرع الثاني من الفصل الثالث من الباب الخامس من دستور ١٩٧١، والذي استُهل بتعريف الحكومة بأنها «الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة»، والتي تتكون من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم.^(١) كما أنطقت المادة ١٥٦ بالحكومة ممارسة مجموعة من الاختصاصات، هي: مشاركة الرئيس في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، وتنسيق أعمال الوزارات والهيئات الحكومية، وإصدار القرارات الإدارية، وإعداد مشروعات القوانين، وإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، وملاحظة تنفيذ القوانين وحفظ الأمن وحماية حقوق المواطنين.^(٢) كما وصف الدستور الوزير بأنه «الرئيس الإداري الأعلى لوزارته» وكلفه برسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة.

وباستقراء هذه الاختصاصات، يتأكد ما سبق أن قلناه بشأن غياب التوازن بين جناحي السلطة التنفيذية وهما رئاسة الجمهورية والحكومة (أو مجلس الوزراء). وبالتالي، فنحن نوصي بالنظر في إشراك الحكومة في بعض الاختصاصات التي يتولاها الرئيس واشتراط موافقتها على بعض القرارات والإجراءات المخولة لرئيس الجمهورية. وبالتحديد، فنحن نقترح أن ينظر المشرع الدستوري أثناء إعداد الدستور المصري الجديد فيما يلي:

(١) النص صراحة في الدستور على أن «يتولى كل من رئيس الجمهورية والحكومة السلطة التنفيذية على النحو المبين في الدستور»، بحيث يتم تقسيم المهام بينهما وتحدد الآليات والضوابط التي تحقق هدفين: أولهما، التوازن فيما

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٥٣.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٥٦.

بين الرئاسة والحكومة. وثانيهما، تحقيق الفاعلية والسلاسة في عمل الجهاز التنفيذي؛ فنحن نحتاج في مصر لهذين الأمرين: تفويض صلاحيات مؤسسة الرئاسة وكبح جماحها مع تمكينها ومعها الحكومة من العمل بكفاءة وفاعلية لتقديم الخدمات للمواطنين.

(٢) اشتراط حصول الحكومة على ثقة البرلمان قبل بدء عملها. أي أننا نرى أن يُبقي الدستور المقبل على حق رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزراء، مع إضافة شرط مهم يمثل في ضرورة أن تحوز الحكومة على ثقة البرلمان قبل أن تباشر مهامها. وسيعني ذلك عمليا أن رئيس الجمهورية لن يختار رئيس الوزراء إلا بعد التشاور مع مجلس الشعب وبعد أخذ رأي الحزب أو الكتلة أو الائتلاف الحائز على أغلبية مقاعد المجلس، وهو ما سيقم توازناً وندية أكبر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما يختلف عما كان قائماً في ظل دستور ١٩٧١ الذي لم يتطلب سوى أن يعرض رئيس الوزراء برنامج حكومته على مجلس الشعب الذي يقوم بمناقشته دون أن يشترط الدستور حتى إقرار البرلمان للبرنامج.

(٣) اشتراط توقيع رئيس الحكومة على قرار رئيس الجمهورية بإصدار كل من اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط.

(٤) إلغاء المادة ١٤٦ التي تمنح الرئيس حق إصدار قرارات إنشاء المرافق والمصالح العامة، وجعل إنشاء هذه الأجهزة بقانون تعده الحكومة ويحيله الرئيس إلى مجلس الشعب.

(٥) قصر سلطة الرئيس في تعيين موظفي الدولة على قيادات الوزارات والجهات السيادية، كقيادات القوات المسلحة والممثلين السياسيين للدولة بالخارج، على أن يتم ذلك وفق القوانين ذات الصلة وبعد التشاور مع رئيس الوزراء. أما بالنسبة للوظائف الأخرى في الدولة فيترك لرئيس الوزراء اختيارهم وفق القوانين واللوائح المنظمة لذلك.

(٦) عدم تقدم الرئيس بطلب لإعلان حالة الطوارئ أو الحصول على تفويض من البرلمان لإصدار قوانين لها قوة القانون إلا بموافقة مجلس الوزراء، على أن تصدر القرارات الجمهورية الحائزة على قوة القانون بعد موافقة مجلس الوزراء.

ب. المسؤولية السياسية للحكومة^(١)

انتهج دستور ١٩٧١ منهجاً نراه معيماً في تقرير مسؤولية الحكومة. فقد أرست المادة ١٢٦ مبدأ المسؤولية السياسية للوزراء بنصها على أن «الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته. ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عُشر أعضاء المجلس. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس»^(٢).

أما بالنسبة لمسئولية الحكومة بأكملها، فقد نص الدستور على أنه «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر هذا القرار، إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفي حالة تقرير المسؤولية يُعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى قراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية

(١) أرسى الدستور كذلك مبدأ المسئولية الجنائية للوزراء، إلا أننا لا نرى أن هذا الموضوع من القضايا الدستورية الرئيسة التي يستلزم أن نفرد لها مساحة لتناولها هنا، فهناك قضايا ومشكلات أكثر إلحاحاً يتعين دراستها في الوضع الراهن.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٢٦.

أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي. ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتوقف جلسات المجلس في هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة»^(١).

ومن جانبنا، نرى أن هذا النص انتابه عوار شديد يؤدي واقعيًا إلى استحالة سحب الثقة من الحكومة، ويحدّد أحد أهم أدوات السلطة التشريعية في الرقابة على السلطة التنفيذية، ألا وهي سحب الثقة. وتتمثل أهم مطالب المادة آفة الذكر في أنها جعلت من رئيس السلطة التنفيذية حكمًا في نزاع بين هذه السلطة التي يرأسها هو والسلطة التي يفترض أن تراقبها، وهي السلطة التشريعية. كما أن الدستور لم يلزم الحكومة بالاستقالة إذا سحب البرلمان ثقته بها، وإنما نص على إحالة الأمر للرئيس الذي ترك له أن يتخذ ما يراه بشأن قرار مجلس الشعب، بما في ذلك أن يقرر رد الأمر للمجلس مجددًا لإعادة النظر فيه. وحتى لو أعاد البرلمان تقرير سحب الثقة من الحكومة للمرة الثانية فإن الدستور لم يلزم الحكومة بالاستقالة، وإنما أجاز للرئيس (أي لم يلزمه) بالدعوة لإجراء استفتاء شعبي حول النزاع بين الحكومة والبرلمان.

وخلاصة القول أن هذا النظام المعقد لتقرير مسؤولية الحكومة يعد إهدارًا للمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات ويؤدي عمليًا لاستحالة سحب البرلمان للثقة من الحكومة وإسقاطها، وهو ما نراه إهدارًا لفلسفة المسؤولية التضامنية للوزارة. لذا، فإننا نوصي بإلغاء المادة ١٢٧ برمتها وبأن يستبدل بها نص بسيط يمنح البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة وحسبان الأخيرة مستقلة بمجرد صدور قرار من مجلس الشعب بالأغلبية البسيطة، وهو ما يماثل ما نصت عليه أغلب الدساتير المصرية السابقة على دستور ١٩٧١.^(٢)

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٢٧.

(٢) انظر على سبيل المثال: دستور ١٩٢٣: المادة ٦٥ / دستور ١٩٦٤: المادة ٩٠.

٣- الفرع الثالث: السلطة التشريعية: مجلس الشعب

يعد البرلمان أداة للتعبير عن ضمير الأمة ويوفر منبرًا للتيارات والتوجهات التي يذخر بها أي مجتمع للتعبير عن رأيها في مستقبل الأمة ومصيرها. وبالتالي، تعد السلطة التشريعية من أهم دعائم الديمقراطية الحديثة، ودرعا تقي الشعوب من سيف تسلط الحكومات واستبدادها. وفي إطار استعراضنا لما جاء به دستور ١٩٧١ من نصوص بشأن السلطة التشريعية وكيفية تنظيم عملها واختصاصاتها، فإننا سنتناول في هذا القسم موضوعين نرى أنهما الأكثر إلحاحًا في المرحلة المقبلة، والأجدر بأن يكونا موضع نقاش وحوار مجتمعي معمق لما يمثلانه من أهمية لمستقبل الهيئة النيابية المصرية، هما: شروط عضوية مجلس الشعب، واختصاصات مجلس الشعب.

أ. شروط عضوية مجلس الشعب

يموج المشهد السياسي المصري منذ قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ بالمزيد من النقاشات حول المستقبل السياسي للبلاد. وتعد مسألة تشكيل وعضوية مجلس الشعب من أكثر القضايا إثارة للجدل، حيث تعددت الآراء ووجهات النظر بشأن شروط العضوية في البرلمان المصري ومدى ملاءمة الإبقاء على بعض المبادئ التي ورثناها من دستور ١٩٧١ وما قبله.^(١) ويتركز الحوار المجتمعي حول أمرين رئيسيين هما: تحديد النظام الانتخابي الأمثل، ومراجعة شرط أن يكون نصف البرلمان من العمال والفلاحين. وسنؤجل بحث أول هذين الموضوعين إلى الحديث المتعلق بإقامة حياة ديمقراطية سليمة في مصر، وذلك لكونه في المقام الأول موضوعا سياسيا وقانونيا لا دستوريا، فيما نتعرض هنا لنصوص دستور ١٩٧١ الخاصة بشروط العضوية في مجلس الشعب.

(١) تجدر الإشارة إلى أن شرط ٥٠٪ عمال وفلاحين لم يقتصر على أعضاء مجلس الشعب، وإنما امتد إلى مجلس الشورى، وطبق كذلك على المجالس المحلية، وذلك بموجب القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الحكم المحلي.

حددت المواد ٨٧ و ٨٨ و ٨٩ من دستور ١٩٧١ شروط العضوية في مجلس الشعب، حيث قرر المشرع الدستوري في المادة ٨٨ أن يترك للمشرع العادي تحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يترشح للمجلس. وقد صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ لتفصيل المؤهلات المطلوب أن تتوافر للمرشح لعضوية مجلس الشعب. وأوجب هذا القانون أن يتمتع المرشح لعضوية المجلس بالمواصفات الآتية:

- (١) أن يكون مصرياً من أب مصري. ومرد ذلك هو استبعاد من تنسوا بالجنسية المصرية. ونحن نرى أنه من المهم أن يعاد النظر في هذه المادة لمنح حاملي الجنسية المصرية من أم مصرية حق الترشح للبرلمان المصري في المستقبل.
- (٢) أن يكون اسمه مقيداً في أحد جداول الانتخاب. والمقصود بهذا الشرط هو استبعاد من لا يحق لهم ممارسة حقوقهم السياسية من الترشح لعضوية المجلس، فليس من المتصور أن يسمح لشخص محروم من الانتخاب أصلاً أن يكون مرشحاً لعضوية البرلمان.
- (٣) ألا يقل سن المرشح عن ٣٠ سنة.
- (٤) أن يجيد القراءة والكتابة.
- (٥) أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي منها.

ثم جاءت المادة ٨٧ لتشترط ألا تقل نسبة العمال والفلاحين في مجلس الشعب عن ٥٠٪، وهي المادة التي أثارت لغطاً ونقداً شديدين وأحدثت قدرًا من الاستقطاب في المجتمع.. فرأى كثير من الفقهاء الدستوريين أنها تُعد مخالفة لمبدأ عدم التمييز بين المواطنين لكونها تفضل فئة بعينها على فئات المجتمع الأخرى، فيما انتقدها بعض المثقفين لما يرون فيها من استبعاد أو تهيمش للنخبة المتعلمة من العمل البرلماني، وقدّر سياسيون أنها كانت وسيلة يوظفها الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم سابقاً لإحكام قبضته على الحياة النيابية في مصر.^(١) وفي المقابل، أصرت

(١) انظر على سبيل المثال: مصطفى شردي: حفاظاً على مكتسبات ثورة يوليو، جريدة الوفد ٢ إبريل ٢٠١١.

بعض القوى الفاعلة في المجتمع، ومنها منظمات نقابية، على الإبقاء عليها لما تمثله هذه المادة من تعبير عن الحقوق المشروعة للعمال والفلاحين،^(١) فيما وصف البعض - وفي مقدمتهم المجلس الأعلى للقوات المسلحة - هذا الشرط الوارد في دستور ١٩٧١ بأنه أحد مكاسب ثورة ١٩٥٢، الأمر الذي استلزم الإبقاء عليها في الإعلان الدستوري الذي أصدرته القوات المسلحة يوم ٣٠ مارس ٢٠١١.^(٢)

وبين هذا الرأي وذاك، نرى أن إبداء الرأي الشديد بشأن نسبة ٥٠٪ عمال وفلاحين يتطلب أولاً معرفة من هو العامل والفلاح، وثانياً دراسة الظروف التاريخية التي أنجبت هذا الشرط الذي لا مثيل له في دساتير الدول الديمقراطية. وقد تصدت المادة ٢ من القانون ٣٨ لسنة ١٩٧٢ لتعريف العمال والفلاحين، حيث قالت إنه «يقصد بالفلاح من لا يحوز هو وأسرته أي زوجته وأولاده القصر أكثر من عشرة أفدنة، على أن تكون الزراعة مصدر رزقه وعمله الوحيد وأن يكون مقيماً في الريف. ويقصد بالعامل من يعمل يدوياً أو ذهنياً في الصناعة أو الزراعة أو الخدمات، ويعيش من دخله الناتج عن هذا العمل، ولا يحق له الانضمام إلى نقابة مهنية، ولا يكون من خريجي الجامعات أو المعاهد أو الكليات العسكرية. ويستثنى من ذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل جامعي وهو في نقابته العمالية».

أما بالنسبة للظرف التاريخي الذي واكب اشتراط تكوين نصف البرلمان من العمال والفلاحين والفلسفة التي ارتكنت إليها هذه الفكرة، فسيد هاشم القارئ عندما يعرف أن ثورة يوليو ١٩٥٢ لم تتبن في بادئ الأمر هذا المبدأ، وإنما ظهرت هذه الفكرة بعد قيام الثورة بعقد كامل، أي في عام ١٩٦٢ ثم ترجمت إلى مبدأ دستوري في المادة ٤٩ من دستور ١٩٦٤. وقد شرح الرئيس الراحل جمال عبد الناصر مقاصد منح العمال والفلاحين أفضلية نسبية في تكوين البرلمان في الميثاق الوطني الذي أصدره في ١٩٦٢، حيث قال الرئيس:

(١) جريدة الشروق: المنظمات النقابية تتمسك بنسبة الـ ٥٠٪ للعمال والفلاحين في التعديلات الدستورية، ١٤ مارس ٢٠١١.

(٢) انظر على سبيل المثال: د. درية شرف الدين: ماذا لو؟، جريدة المصري اليوم ٥ إبريل ٢٠١١.

«إن مصر وقعت بعد الحركة الشعبية سنة ١٩١٩ في الخديعة الكبرى للديمقراطية المزيفة، واستسلمت القيادات الثورية - بعد أول اعتراف من الاستعمار باستقلال مصر - إلى ديمقراطية الواجهات الدستورية التي لا تحتوي على أي مضمون اقتصادي. إن ذلك لم يكن ضربة شديدة ضد الحرية في صورتها الاقتصادية فقط؛ وإنما ما لبثت الضربة أن وصلت إلى هذه الواجهة السياسية الخارجية ذاتها؛ فإن الاستعمار لم يقم وزناً لكلمة الاستقلال المكتوبة على الورق؛ ولم يتورع عن تمزيقها في أي وقت وفقاً لمصالحه... إن ذلك كان أمراً طبيعياً... إن واجهة الديمقراطية المزيفة لم تكن تمثل إلا ديمقراطية الرجعية؛ والرجعية ليست على استعداد لأن تقطع صلتها بالاستعمار، أو توقف تعاونها معه؛ ولذلك فقد كان المنطق الطبيعي - بصرف النظر عن الواجهات الخارجية المزيفة - أن نجد الوزارات في عهد ديمقراطية الرجعية وفي ظل ما كان يسمى بالاستقلال الوطني لا تستطيع أن تعمل إلا بوحى من ممثل الاستعمار الرسمي في مصر، بل إنها في بعض الأحيان لم توجد إلا بمشورته وبأمره، بل وصل الحال في إحدى المرات أنها جاءت إلى الحكم بدباباته... إنه من الحقائق البديهية التي لا تقبل الجدل أن النظام السياسي في بلد من البلدان ليس إلا انعكاساً مباشراً للأوضاع الاقتصادية السائدة فيه، وتعبيراً دقيقاً للمصالح المتحركة في الأوضاع الاقتصادية، فإذا كان الإقطاع هو القوة الاقتصادية التي تسود في بلد من البلدان؛ فمن المحقق أن الحرية السياسية في هذا البلد لا يمكن أن تكون غير حرية الإقطاع لأنه يتحكم في المصالح الاقتصادية ويملي الشكل السياسي للدولة ويفرضه خدمة لمصالحه... إن تحالف الرجعية ورأس المال المستغل يجب أن يسقط، ولا بد أن ينفصح المجال بعد ذلك ديمقراطياً للتفاعل الديمقراطي بين قوى الشعب العاملة؛ العمال والفلاحين والجنود والمثقفين والرأس المالية الوطنية... [لذلك] فإن التنظيمات الشعبية والسياسية التي تقوم بالانتخاب الحر المباشر لا بد لها أن تمثل بحق وبعدل القوى المكونة للأغلبية؛ وهي القوى التي طال استغلالها، والتي هي صاحبة مصلحة عميقة في الثورة... ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها»^(١)

(١) الرئيس جمال عبد الناصر: الميثاق الوطني، الباب الخامس.

وباستقراء ما تقدم، يتضح أن مبررات الرئيس الراحل عبد الناصر لا اشتراط تخصيص نصف مقاعد البرلمان للعمال والفلاحين لتلخص في القضاء على الطبقة الأرستقراطية الإقطاعية التي حكمت مصر قبل ٢٣ يوليو ١٩٥٢ والتي هيمنت على المشهد السياسي وعلى الأحزاب في البلاد، والتي كان الرئيس يرى أنها أفسدت الحياة السياسية وتحالفت - وفق قراءته للتاريخ - مع الاستعمار لخدمة مصالحها، فضلاً عن رغبته في تغيير الخريطة الاقتصادية لمصر وإحداث ثورة اجتماعية شاملة تنقل مصر بخطى أوثق نحو الاشتراكية، والانحياز لطبقة عانت التهميش والاستغلال على أيادي الأقلية الثرية من المصريين. ويضاف إلى ذلك رغبة النظام في ترسيخ وتعزيز دعائمه في المجتمع وتوسيع وعميق قاعدته الشعبية بعدما تعرض لهزة عنيفة بانفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة في أوائل ١٩٦٢.

ومن هنا، فإننا نتساءل: هل المنعطف التاريخي الذي تمر به مصر اليوم يشبه اللحظة التي أفرزت فكرة تخصيص نصف البرلمان للعمال والفلاحين؟ وهل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أوقدت ثورة ٢٥ يناير تماثل المظالم المجتمعية التي بررت ما جاء به ميثاق ١٩٦٢؟ وهل أدت سياسات الميثاق للارتقاء بحال فلاحى وعمال مصر؟ وهل صُممت أفكار ١٩٦٢ لتكون أبدية، أم أنها جاءت لعلاج اوجاج معين شاب بنيان المجتمع المصري؟ وهل من المنطقي ونحن في العقد الثاني من الألفية الثالثة أن يشترط القانون أن يكون نصف مشرعي الأمة من غير حاملتي المؤهلات العالية؟ كل هذه التساؤلات تدفعنا لضم صوتنا للمنادين بإلغاء شرط تكوين نصف البرلمان من العمال والفلاحين، وذلك للاعتبارات الآتية:

(١) من الناحية النظرية البحتة، فإن عضو البرلمان يفترض أن يكون ممثلاً للأمة بأسرها، وليس معبراً عن فئة أو جماعة أو شريحة اجتماعية بعينها - كالعمال والفلاحين. ونحن نعي تماماً أن قسماً من مهام البرلمانين هو تمثيل دوائرهم والتعبير عن آراء ناخبهم ورعاية مصالحهم، إلا أن هذا الشق من العمل النيابي لا يجب أن يطغى على الهدف الأعم والأسمى لعضوية البرلمان،

ألا وهو التشريع و سن القوانين، وهو ما يتطلب أخذ مصالح الأمة بكامل عناصرها وطوائفها بعين الاعتبار.^(١)

(٢) قانونيا، يخل مبدأ ٥٠٪ عمال وفلاحين بقاعدة المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، فكيف يشرع الدستور لمحابة الدولة لجماعة بعينها وكيف يقيم الدستور تمييزاً منهجياً لصالح فئة على حساب فئات وطبقات أخرى في المجتمع؟

(٣) أما تاريخياً، فإنه رغم غياب العدالة الاجتماعية في مصر ما قبل ثورة ١٩٥٢ واتساع الفوارق بين الطبقات، فإن العمال والفلاحين لم يحرموا قانوناً من الترشح لمجلس النواب ولم تحجب عنهم حقوقهم السياسية. هذا بالطبع لا ينقص ولا ينفي حقيقة تهميش هذه الطبقات الكادحة التي لم تحظ بالقدر الكافي من الرعاية من قبل المجتمع.

(٤) وواقعياً، فرغم ما تحقق من إنجازات وما اتخذت من إجراءات لتحسين أوضاع الفلاح والعامل المصريين، فإن هذه الطبقات مازالت لا تتمتع بالمستوى الملائم من المعيشة الذي كان يفترض أن يحققه نظام سياسي انحاز - نظرياً - للعمال والفلاحين. فلم تنهض الدولة بالشكل المطلوب بمستوى الخدمات في الريف، ولم تحقق نقلة نوعية في مستوى التعليم وأخفقت في الارتقاء بمؤشرات الصحة ومعدلات النمو في أوساط هؤلاء المصريين، الأمر الذي يدفعنا للقول إن اشتراط أن يتكون البرلمان من ٥٠٪ من العمال والفلاحين أثبت عدم جدواه كوسيلة لتحسين حال ومعيشة عمال وفلاحى مصر.

(١) يحضرنا هنا ما قاله السياسي والكاتب البريطاني إدموند بيورك (Edmund Burke):

«البرلمان لا يتكون من سفراء لمناطق متناحرة وصاحبة مصالح متعارضة، ولا يُعدُّ يسعى عضو البرلمان لأن يدافع عن مصالح وأغراض الجهة التي يمثلها، وإنما البرلمان هو هيئة تشاورية لأمة تجمعها مصلحة واحدة ومصير واحد، حيث لا ينبغي أن تسود المقاصد الفردية الضيقة للأقاليم المختلفة، وإنما يجب أن يحكم العملية التشريعية الصالح العام الذي تحدده الهيئة التشريعية كجماعة معبرة عن ضمير الأمة.»

(٥) أما زمنيا، فلم يُصمم شرط أن يكون نصف أعضاء البرلمان من العمال والفلاحين ليكون أبدياً، ذلك لأنه يندرج تحت ما يعرف بالتمييز الإيجابي (أو الـ Affirmative Action كما عرف في الغرب) الذي يهدف لمعاونة ومساعدة طبقة أو شريحة مجتمعية أو جماعة إثنية أو عرقية عانت في أزمان وحقب فائتة من تمييز واضطهاد على يد جماعة أخرى، الأمر الذي يتطلب أن تتيح الدولة لهذه الطبقة فرصة أكبر للحاق بباقي شرائح المجتمع من خلال التمييز الإيجابي لصالحها. إلا أن هذه الإجراءات لا تكون دائمة، وإنما تنتهي بزوال الفوارق وبتأهيل الجماعة التي حظيت بالمعاملة التفضيلية وإعدادها للمشاركة بفاعلية في المجتمع على أساس من المساواة مع باقي الشرائح. وبالنسبة لمصر، فإننا نرى أن عدَّ شرط ٥٠٪ عمال وفلاحين من «مكاسب ثورة يوليو ١٩٥٢» يوحى ويومئ بأن هذا شرط لا يجوز المساس به، وهو ما لا يستقيم مع كونه إجراءً وقتياً مؤقتاً يتعين أن يزول بزوال الظرف التاريخي الذي جاء لمعالجته، والممثل في سيطرة قوى الرجعية والإقطاع على السياسة والاقتصاد في البلاد وتعاون الطبقة الحاكمة مع الاحتلال والاستعمار الأجنبيين - وهو ما نرى أنه انتهى بالفعل.

(٦) وحتى مستقبلياً، فإننا لا نتصور أن يبقى الدستور الجديد الذي سينقل الأمة المصرية إلى آفاق المستقبل على نص يشترط أن يكون نصف شرعي مصر من غير حاملي الشهادات الجامعية، فكيف نتوقع ممن لم تتح لهم فرصة الاطلاع على ما حققه العالم من نهضة فكرية وثقافية وعلمية أن يقودوا مصر في مسيرة بناء دولة حديثة ومتطورة وناهضة اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً.

(٧) وأخيراً، فإذا كان المصريون قد عانوا قبل ثورة ١٩٥٢ من استئثار طبقة بعينها بالسياسة والاقتصاد وبمقدرات البلاد، وهو ما قامت حركة الجيش لتغييره وأيدته الجماهير فيه، فإن المصريين الذين ثاروا في ٢٥ يناير ٢٠١١ لم ينتموا الطبقة أو فئة بعينها. بل قاد الثورة شباب مصر الراغب في خلق

مستقبل أفضل لنفسه ثم انضمت لهم جموع المصريين بأقباطهم ومسلميهم، وبفقرائهم وأغنيائهم، وبالمتعلمين والأُميين، الأمر الذي يعني أننا أمام لحظة تاريخية مفصلية يتعين أن تفرز مؤسسات وهيكل سياسية تعي أخطاء الماضي وتلافاها وتعكس متطلبات الحاضر وتؤهلنا لتحقيق آمال المستقبل وطموحاته.

بالإضافة لقضية تكوين نصف البرلمان من العامل والفلاحين، نرى أنه يتعين أن يعيد المشرع الدستوري النظر في المادة ٨٩ من دستور ١٩٧١ التي تجيز «للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب».^(١) ذلك لما يمثله السماح لموظفي الدولة المصرية ولأعضاء أجهزتها الإدارية والبيروقراطية بالانضمام للبرلمان من إخلال خطير بمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، ويحد من قدرة البرلمان على الاستقلال بإرادته وأن يذود عن نفسه من تدخل الجهات الإدارية في عمله، فكيف يتسنى لعضو في البرلمان أن يحاسب وزيراً أو مسؤولاً حكومياً يكون عضو البرلمان موظفاً تابعاً له؟ لذا، فإننا ندعو لحذف هذه المادة من الدستور المقبل، وأن ينص في قانون مباشرة الحقوق السياسية على عدم جواز أن ينضم موظفو الجهاز الإداري بالدولة إلى البرلمان لما يمثله ذلك من تعارض بين وظائفهم وعملهم النيابي بما يعد إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات.^(٢)

ويبقى لنا موضوع أخير نود تناوله في هذا الجزء المتعلق بعضوية مجلس الشعب، ألا وهو آلية الطعن في نتائج الانتخابات وفي عضوية مجلس الشعب، والتي كانت مثار جدل واسع في المجتمع. ونظمت المادة ٩٣ من دستور ١٩٧١ هذا الموضوع بنصها على أن «يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه. وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه».^(٣) وقد عرف مبدأ استقلال مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٨٩.

(٢) انظر أيضاً: سعد عصفور، النظام الدستوري المصري: دستور ١٩٧١ (١٩٧٥).

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٩٣.

أعضائه شعبياً بـ «سيد قراره»، أي أن المجلس لا سلطان عليه في تقرير صحة عضوية من انتخبوا لعضويته. وتعرض هذا المبدأ لنقد لاذع نظراً لكونه وضع سلطة البت في صحة الانتخابات البرلمانية في يد جهة غير محايدة لديها مصلحة سياسية في نتائج الانتخابات وتشكيل البرلمان.

تعود فكرة منح البرلمان سلطة التحقيق في سلامة عضوية أعضائه للقرن التاسع عشر، حيث كانت المجالس النيابية في فرنسا والمملكة المتحدة تتمتع بصلاحيه البت في الطعون الانتخابية، وذلك إعمالاً لنظرية سيادة البرلمان والتي تقضي إنه لا يحق لأي جهة أو سلطة في الدولة أن تراجع قرارات البرلمان أو أن تتدخل في عمله حفاظاً على استقلاليتها لكونه المعبر عن الإرادة الشعبية. إلا أن هذا المنهج تم تنحيته جانباً منذ منتصف القرن التاسع عشر، حيث أناطت الدول الأوروبية بالسلطات القضائية مسئولية النظر في الطعون المقدمة في نتائج الانتخابات البرلمانية. فأصدرت بريطانيا قانوناً في ١٨٦٨ يمنح المحكمة العليا حق تلقي الطعون الانتخابية وإصدار أحكام واجبة النفاذ بشأنها.

أما في مصر، فقد أخذ دستور ١٩٢٣ بفكرة تولى البرلمان سلطة البت في الطعون الانتخابية.^(١) إلا أن المشرع المصري أعاد النظر في هذا الأمر وأصدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥١ والذي أوكل إلى محكمة النقض - بوصفها أعلى محكمة في البلاد - سلطة الفصل في صحة العضوية البرلمانية. وللأسف لم تأخذ الدساتير الجمهورية المصرية بهذا النهج، وإنما أعادت صلاحية البت في الطعون الانتخابية بالكامل إلى البرلمان، وإن كان دستور ١٩٧١ قد كلف محكمة النقض ببحث الطعون المقدمة وإصدار تقرير بشأنها يحال لمجلس الشعب ليتخذ ما يراه، أي أن هذه التقارير لم تكن ملزمة للمجلس. ولحسن الحظ، جاءت المادة ٤٠ من الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١ بنص يعيد لمحكمة النقض سلطة البت في الطعون الانتخابية وإصدار أحكام ملزمة بشأنها، وهو المبدأ الذي نراه صائباً ويتعين الإبقاء عليه في الدستور المصري الجديد.

(١) دستور ١٩٢٣: المادة ٩٥.

ونود، في هذا الصدد، التنويه بأن الأخذ بهذا النص، بما ينطوي عليه من رقابة قضائية على صحة العضوية البرلمانية، لا يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث إن التأكد من صحة وسلامة العملية الانتخابية يعد من الأعمال السابقة على تكوين المجلس التشريعي، أي أنه لا يعد تدخلاً في عمل البرلمان. كما أن السلطة القضائية تتمتع بالفعل بحق الرقابة على أعمال السلطة التشريعية من خلال رقابة المحكمة الدستورية العليا على التشريعات التي يقرها مجلس الشعب.

ب. اختصاصات مجلس الشعب

نعرض في هذا القسم للمهام التي أوكلها دستور ١٩٧١ للبرلمان المصري، وذلك لتعريف القارئ بأهم الوظائف التي يفترض أن يؤديها البرلمان والأدوات المتاحة لهذه المؤسسة لتأدية وظيفتها. كما سنطرح بعض أفكارنا وتصوراتنا لكيفية النهوض بالهيئة النيابية في مصر وتمكينها بالاضطلاع بدور أكبر في الحياة السياسية المصرية في المستقبل. وسنبداً بالوظائف التشريعية لمجلس الشعب، ثم نستعرض اختصاصاته المالية، ونختتم هذا الجزء بعرض أدوات رقابته على السلطة التنفيذية.

وإذا بدأنا بالوظيفة الرئيسية والأساسية لمجلس الشعب، وهي التشريع وسن القوانين، فسنجد أن دستور ١٩٧١ جعلها في طليعة مواد المتعلقة بالمجلس، حيث نصت المادة ٨٦ على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع»، ثم أضافت هذه المادة لمهام المجلس بالإشارة إلى أنه «يقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية»^(١) وتفعيلاً لكون مجلس الشعب هو المعني أساساً بسلطة التشريع جاءت المادة ١٠٩ لتتيح لجميع أعضاء المجلس أن يتقدموا بمشروعات قوانين^(٢). وكما أشرنا عند شرحنا للمهام التشريعية لرئيس الجمهورية، فإن إجراءات

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٨٦.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٠٩.

طرح مشروعات القوانين من قبل أحد أعضاء مجلس الشعب تختلف قليلاً عما هو متبع بالنسبة للقوانين المقدمة من الرئيس، فيتعين أن يحال المشروع إلى لجنة خاصة لدراسته قبل إحالته للجنة المختصة بموضوع المشروع لمناقشته، وذلك لما تتمتع به السلطة التنفيذية من قدرات وإمكانات تتيح لها دراسة مشروعات القوانين وإعدادها بالشكل الملائم للعرض على السلطة التشريعية، وهي القدرات التي عادة ما لا تكون متاحة لأعضاء البرلمان.

وفي هذا الإطار، فإننا نقترح أن ينظر مجلس الشعب في المستقبل في إنشاء جهاز للمعلومات والأبحاث لمعاونة نواب الشعب في أداء عملهم. فعلى سبيل المثال، أمر الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون في ١٩١٤ بإنشاء مركز أبحاث الكونجرس (Congressional Research Service) ليخدم أعضاء مجلسي النواب والشيوخ الأمريكيين ويوفر لهم جميع المعلومات ذات الصلة بمجالات عمل الكونجرس، بما فيها أبحاث تاريخية وسياسية واقتصادية وإحصاءات وتحليلات.. كما تعدى مهمة هذا المركز مجرد تجميع المعلومات لتشمل تحليل وتقييم الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية المطروحة على الساحة والتي تهم أعضاء الكونجرس، مما يساعدهم في تكوين آراء ومواقف على أسس علمية مدروسة.

بالإضافة إلى هذا الاختصاص التشريعي العام، أناط الدستور بالبرلمان مسئولية المصادقة على طوائف معينة من المعاهدات التي تبرمها مصر مع الدول والهيئات الدولية، وهي تلك التي تتصل بالصلح أو التحالف أو التجارة أو الملاحة، فضلاً عن جميع الاتفاقيات التي تنطوي على تعديل أراضي الدولة أو المرتبطة بحقوق السيادة أو التي تحمّل خزانة الدولة نفقات لم ترد في الموازنة العامة التي وافق عليها المجلس.^(١) وبالنسبة لهذه الاتفاقيات، فإنها لا تسري ولا تحدث أثراً قانونياً إلا بعد موافقة مجلس الشعب عليها. أما الاتفاقيات الأخرى التي ليست ضمن تلك التي اشترطت المادة ١٥١ موافقة مجلس الشعب لسريانها، فيحق لرئيس الجمهورية

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٥١.

أن يبرمها من دون موافقة المجلس، وإن ألزمت الرئيس بإبلاغ المجلس بعقد هذه الاتفاقيات.

ونحن نرى أنه من الأوفق أن يأتي الدستور الجديد بشرط عام يسري في مواجهة الاتفاقيات الدولية كافة بغض النظر عن نوعها أو الغرض منها تلزم السلطة التنفيذية بموجبه بإحالة جميع المعاهدات الدولية إلى البرلمان للمصادقة عليها قبل أن تسري، وذلك تفادياً لتكرار ما حدث إبان توقيع بروتوكول تصدير الغاز الطبيعي المصري لإسرائيل، حيث جاءت الاتفاقية في شكل مذكرة تفاهم وتحججت الحكومة بكونها اتفاقية من النوع البسيط^(١) التي لا يشترط الدستور موافقة مجلس الشعب عليها لبدء العمل بها.

أما بالنسبة لرقابة مجلس الشعب على أداء وعمل السلطة التنفيذية، وهو من أهم مهام السلطة التشريعية ومن أبرز ملامح وتطبيقات مبدأ التوازن بين السلطات الذي تتأسس عليه نظم الحكم الديمقراطية، فقد حدد الدستور وبعض القوانين المكمل له الأدوات المتاحة للبرلمان لممارسة هذه السلطة، وهو ما نستعرضه فيما يلي:

أولى هذه الوسائل المخصصة لمجلس الشعب لمتابعة عمل الحكومة ومحاسبتها هي «السؤال»، حيث نصت المادة ١٢٤ من دستور ١٩٧١ على أنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم. وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة عن أسئلة الأعضاء. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب»^(٢). ويتضح من هذا النص أن السؤال يعد استفساراً يوجهه أحد أعضاء المجلس إلى من يرى أنه معني بالموضوع. وقد يكون هدف السؤال الاستعلام عن رأي المسئول الحكومي الموجه له السؤال في موضوع يهم عضو البرلمان، أو قد يكون الغرض هو لفت

(١) في الفارق بين الأنواع المختلفة للاتفاقيات، انظر: صلاح عامر، مقدمة في دراسة القانون الدولي العام (١٩٩٨).

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٢٤.

الانتباه إلى الموضوع محل السؤال واسترعاء انتباه الحكومة إلى اهتمام البرلمان بالموضوع. ويفسر الفقهاء الدستوريون هذه المادة بأنها تقييم علاقة ثنائية بين عضو مجلس الشعب الذي وجه السؤال والمسئول الحكومي الذي تلقى السؤال، أي أن هذه المادة لا تسمح بإدخال باقي أعضاء البرلمان في النقاش ولا تفتح الموضوع محل السؤال للتداول في المجلس.^(١) لذا، فإننا نقترح أنه يمكن مستقبلاً أن تنص اللائحة الداخلية وقواعد الإجراءات لمجلس الشعب على تعميم الأسئلة الموجهة من أعضاء مجلس الشعب والردود التي ترد إليها من الحكومة على جميع أعضاء المجلس وإتاحتها للإعلام وللجمهور، إلا إذا ارتأى المجلس إبقاءها سرية لدواعي سياسية أو أمنية.

منحت المادة ١٩٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الحق لأعضائه أن يوجهوا طلبات إحاطة للوزراء أعضاء الحكومة لمعرفة رأيهم بشأن موضوعات تدخل ضمن اختصاص المسئول الذي وجه إليه طلب الإحاطة. وتنص المادة ١٩٦ من اللائحة الداخلية على أنه لعضو المجلس المتقدم بطلب الإحاطة أن يتلو بياناً في المجلس حول الموضوع محل الطلب وللوزير أو المسئول المعني بهذا الطلب أن يرد على الطلب في نفس الجلسة. وبالإضافة لتوجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة، أجاز الدستور لعشرين من أعضاء مجلس الشعب أن يطلبوا إجراء مناقشة في البرلمان حول أي موضوع عام، ويكون الغرض من هذه المناقشات هو تبادل الرأي بين القوى السياسية الممثلة في البرلمان حول قضية معينة ومعرفة رأي الحكومة بشأنها.^(٢)

أما رابعة الأدوات المتاحة لأعضاء مجلس الشعب لمحاسبة الحكومة على أفعالها، فهي الاستجابات، التي جاءت في المادة ١٢٥ من دستور ١٩٧١. وتختلف هذه الأداة عن الأسئلة وطلبات الإحاطة في أن هاتين الواسيلتين تعبران عن رغبة عضو مجلس الشعب في التعرف على موقف الحكومة أو الوزير المختص في أمر معين،

(١) الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية (١٩٩٦).

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٢٩.

من دون أن يرتبط الأمر بالضرورة بمساءلة أو محاسبة مباشرة. أما الاستجواب، فإنه يحمل في طياته شيئاً من الاتهام وقدراً من النقد لأداء الحكومة ويطلب من ممثلها أن يبرر سياسة السلطة التنفيذية وأن يشرح للبرلمان أسباب ودواعي الإجراءات التي اتخذتها الحكومة في موضوع معين، وهو ما نصت عليه المادة ١٢٥ صراحة بقولها إن الغرض من توجيه الاستجوابات لرئيس الوزراء وأعضاء الحكومة هو «لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم». ويمتاز الاستجواب كذلك بكونه يتخطى حدود العلاقة الثنائية التي يقيمها السؤال بين عضو البرلمان وممثل الحكومة، حيث يحق لجميع أعضاء مجلس الشعب المشاركة في النقاش حول الاستجواب. ويشترط الدستور أن يجرى النقاش حول الاستجواب بعد ٧ أيام على الأقل من طرحه، إلا في حالات الضرورة التي يقررها المجلس.

إضافة لما تقدم من وسائل، يحق لمجلس الشعب وفق المادة ١٣١ من الدستور أن ينشئ لجاناً بغرض «فحص نشاط إحدى المصالح الإدارية والمؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تفصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة»^(١) ويفهم من هذا النص أنه يحق للمجلس أن ينشئ لجنة من أعضائه أو أن يكلف لجنة من لجانته القائمة للتحقيق في واقعة ما أو فحص أساليب عمل إحدى الهيئات الحكومية أو الأجهزة التنفيذية، وهو ما تم في أكثر من مناسبة، منها مثلاً اللجنة التي نظرت في واقعة غرق العبارة «السلام ٩٨». وما يستوقفنا بشأن هذا النص هو أن الدستور لم يحدد مآل التقارير التي تعدها لجان تقصي الحقائق البرلمانية، والجهة التي ستعرض عليها، حيث نخشى من أن يكون نص دستور ١٩٧١ قد مكّن الحكومة من تجاهل هذه التقارير. لذلك، فإننا نوصي بأن يدرج الدستور الجديد للبلاد نصاً يضمن التفات الحكومة إلى هذه التقارير وأن تأخذها بعين الاعتبار. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يلزم الدستور الحكومة بأن تطلع على تقرير لجان مجلس الشعب وأن تعد ردّاً مكتوباً

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٣١.

عليه، أو يمكن أن يستلزم الدستور أن يمثل الوزير المختص أو حتى رئيس الوزراء أمام البرلمان لمناقشة التقرير، مع إمكانية أن يتم التصويت على حجب الثقة عن الحكومة أو الوزير المعني إذا لم يرض مجلس الشعب عن رد الحكومة على تقرير اللجنة البرلمانية.

أما إذا استنفد مجلس الشعب جميع الوسائل والأدوات المتاحة أمامه من توجيه أسئلة وطلبات إحاطة وطرح موضوعات عامة للنقاش وإنشاء لجان لتقصي الحقائق ثم استجواب الحكومة، فإنه يظل أمام البرلمان أن يسعى لحجب الثقة عن أحد وزراء الحكومة أو أن يقرر مسؤولية رئيس الوزراء. وقد ناقشنا في القسم الخاص بالمسؤولية السياسية للحكومة الإجراءات المتعلقة بسحب الثقة من الوزراء ومن الحكومة بأكملها، وبينما ما نراه عوارا وخللا في هذه البنود، وقلنا إنها تنطوي على تقليص لصلاحيات السلطة التشريعية بما يحد من فاعلية أهم أدواتها للرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وهي إمكانية إسقاط الحكومة. لذا، اقترحنا أن تراجع النصوص الخاصة بتقرير مسؤولية رئيس الوزراء (أي حجب الثقة عن الوزارة) لجعلها أكثر يسرا ولتمكين البرلمان من إسقاط الحكومة بمجرد موافقة أغلبية أعضائه.

أما وقد ناقشنا الوظيفتين التشريعية والرقابية لمجلس الشعب، نخرج هنا باختصار على ثالث الوظائف الرئيسية للبرلمان، وهي المسؤوليات المالية. وتاريخيا، تعتبر سيطرة البرلمان على حق التصرف في الموارد المالية للدولة وأوجه صرف هذه الموارد من أهم أدوات رقابة السلطة التشريعية على الحكومات. ومن هنا برزت عبارة «Power of the Purse» في الدول الغربية التي ترسخت لديها ثقافة الديمقراطية، وهي تعني حرفياً «قوة المحفظة»، أي أن قوة السلطة التشريعية تنبع من سيطرتها على «محفظة النقود» الخاصة بالدولة وآليات التصرف في هذه الأموال.

وتعد أهم الأدوار التي تضلع بها الهيئات النيابية في الدول الديمقراطية مناقشة وإقرار هذه المؤسسات للميزانية السنوية للدولة، وهو المبدأ الذي أخذت به الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٢٣. وبالنسبة لدستور ١٩٧١، فقد أوجبت المادة ١١٥ «عرض

مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقة عليها. ويتم التصويت على مشروع الميزانية بأباً بأباً وتصدر بقانون، ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها»^(١). ثم أتت المادة ١١٦ لتوجب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من أحد أبواب الميزانية إلى أبواب أخرى، بالإضافة إلى اشتراط موافقة المجلس على أي مصروفات لم ترد بالموازنة. وبعد انتهاء السنة المالية، ألزم الدستور أن تقدم الحكومة إلى البرلمان الحساب الختامي لميزانية الدولة.^(٢)

والنقد الرئيس الذي نود أن نوجهه لهذه النصوص يتمثل في حرمان مجلس الشعب من تعديل أو مراجعة الميزانية، بما يقصر دور البرلمان على مجرد التصديق على ما تقدمه له الحكومة، فلا يملك المجلس إلا الموافقة أو الاعتراض على الميزانية بأكملها، وهو نص لم يرد في دستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠، وإنما استحدثته دساتير العهد الجمهوري. لذا، فإننا نرى أنه يمكن للجمعية التأسيسية التي ستضع الدستور المصري الجديد أن تستقي من خبرات الدول الأخرى في هذا الشأن بهدف تقوية شوكة مجلس الشعب المصري في مواجهة السلطة التنفيذية من خلال منحه صلاحيات أكبر فيما يتعلق بالميزانية. وبالتحديد، فإننا نود استرعاء الانتباه إلى ما يقوم به الكونجرس الأمريكي من إجراءات أثناء مناقشته للموازنة الأمريكية، حيث تتضمن الموازنة ١٣ باباً، يتم مناقشة كل منها على حدة، ويصادق الكونجرس على كل منها بموجب قانون يصدره، ثم يتبعه قانون موحد للموازنة الفدرالية الأمريكية ككل. والغرض من ذلك هو إتاحة الفرصة للكونجرس لمناقشة الحكومة في كل بند من بنود الموازنة وأبوابها كافة وإقرار كل منها على حدة، مما يعني أن مناقشات الكونجرس تكون ثرية ويتاح لنواب الشعب الأمريكي أن يناقشوا السلطة التنفيذية في المبالغ التي حددتها لمختلف الوزارات والهيئات والبرامج الحكومية.

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١١٥.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١١٨.

ونحن لا نقول إنه يتعين على المشرع الدستوري المصري أن ينهل مباشرة من التجربة الأمريكية، وإنما الغرض هو أن نقترح أن نتبع ذات الفلسفة التي تتيح للمؤسسة التشريعية سيطرة أكبر ونفوذاً أوسع في عملية إعداد وإقرار الميزانية. لذا، فيمكن أن يسمح الدستور المقبل للبرلمان أن يقر كل باب من أبواب الميزانية على حدة بعد مناقشته مع وزارة المالية ومع الوزارة أو الهيئة الحكومية المعنية بهذا الباب، بالإضافة إلى منح مجلس الشعب حق تعديل مشروع الميزانية المقدم له من الحكومة، وذلك للتأكد من أن أوجه إنفاق الموارد المالية للدولة تعبر بصدق عن أولويات ورغبات الشعب المصري.

وإضافة لما تقدم، فإننا نرى أن من أهم الخطوات التي يتعين أن نتخذها في اتجاه الحياة الديمقراطية السليمة في مصر هي تحقيق الشفافية فيما يتعلق بميزانية الدولة وأوجه صرفها، وهو ما سيسهم في مكافحة ظاهرة الفساد التي كشفت التحقيقات التي جرت في أعقاب ثورة ٢٥ يناير عن مدى استشرائه في عديد من أجهزة الدولة. وستحقق الشفافية من خلال الإجراءات التي اقترحناها فيما سبق كالسماح للبرلمان بتعديل الميزانية المقترحة من قبل الحكومة، وتكليفه بإقرار كل باب من أبواب الميزانية على حدة، بدلاً من الاكتفاء بمناقشته للحكومة بشأنها وإقرار الميزانية برمتها. كما نقترح أن يعاد النظر في المادة ١٢٣ من دستور ١٩٧١ التي تقول: «يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك».

ونحن نرى أن من أخطر ما اتسم به الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير هو أنه كان مقتناً ومشرعاً من خلال القوانين واللوائح. وليس هذا مقام الحديث عن آليات التصدي للفساد الإداري، فموضوعنا هنا هو شرح ونقد نصوص دستور ١٩٧١. ولكن في إطار تناولنا للدستور وتقديمنا لمقترحات لملاحق دستور جديد يؤسس لحياة ديمقراطية سليمة في البلاد، فإننا نرى إمكانية اشتراط موافقة البرلمان على إقامة

مشروعات ترتبط باستغلال الموارد الطبيعية للبلاد. ونحن لن نطرح نصا دستوريا محددًا في هذا الشأن لأن الأمر يتطلب مناقشة ودراسة معمقة من قبل المختصين في مجال مكافحة الفساد والملمين بأساليب عمل الأجهزة البيروقراطية للدولة في المجالات المرتبطة بالموارد الطبيعية وكيفية إدارتها وتنميتها.. إلا أننا نرى ضرورة أن تركز فلسفة النص الدستوري على عدم إحالة مسألة إدارة الموارد الطبيعية برمتها للقانون، بحيث يصدر قانون بشأنها مرة واحدة يترك تنفيذه بالكامل للسلطة التنفيذية. وإنما نرى إمكانية أن يمنح البرلمان دوراً أكبر في مراجعة المشروعات التي تقوم بها الحكومة والعقود التي تبرمها لاستغلال الموارد الطبيعية للبلاد والامتيازات التي تمنحها للشركات المحلية والأجنبية لإدارة هذه الموارد والتصرف فيها.

وتعزيزاً للشفافية وتعميقاً لرقابة البرلمان على أداء الحكومة فإننا نرى إعادة النظر فيما جرت عليه العادة من إبقاء بعض أوجه الإنفاق الحكومي سرية وغير متاحة للمناقشة في البرلمان. وبالتحديد، هناك ضرورة لإضفاء قدر أكبر من الشفافية على عملية مناقشة وإقرار ميزانيات الهيئات والأجهزة الحكومية كافة في مصر، بما في ذلك رئاسة الجمهورية والأجهزة المرتبطة بالأمن القومي كوزارات الدفاع والخارجية والداخلية. وإدراكاً منا لخطورة وحساسية هذه الموضوعات التي تمس أمن مصر وسلامتها، ورغبة منا في إقامة توازن بين مبدأ الشفافية واعتبارات الأمن، فإننا نرى إمكانية بحث تقسيم ميزانيات هذه الأجهزة إلى أنواع متعددة تتمتع كل منها بمستوى مختلف من درجات السرية. فيمكن أن تناقش ميزانيات بعض الجهات بعلنية وشفافية كاملتين، كميزانية وزارتي الخارجية والداخلية وبخاصة ميزانية جهاز الأمن الوطني الذي حل محل جهاز مباحث أمن الدولة. أما ميزانيات وزارة الدفاع وأجهزة أمنية أخرى، فيمكن أن تعرض ميزانياتها على لجان برلمانية متخصصة تجرى جلساتها سرياً، على أن تناقش هذه اللجان بعض بنود ميزانيات هذه الجهات (كميزانية جهاز الخدمة الوطنية التابع للقوات المسلحة ومفردات مرتبات ومعاشات الشرائح المختلفة من ضباط هذه الوزارات والأجهزة)، فيما تبقى بنود أخرى سرية وتعرض في شكل مبالغ كلية وإجمالية غير مفصلة (كميزانية الإنتاج الحربي ومجمل

ميزانية الأفرع الرئيسية للقوات المسلحة وميزانيات التسليح وأوجه صرف برامج التعاون الأجنبية وميزانيات أجهزة الأمن القومي السرية). ونود أن ننوه بأن هذه الإجراءات متبعة بالفعل في دول أخرى. فعلى سبيل المثال تظل حسابات وميزانيات وكالة المخبرات المركزية الأمريكية سرية وغير معلنة للجمهور، ولكنها تراجع من قبل الـ Office of Management and Budget (مكتب الشؤون المالية والإدارية التابع للبيت الأبيض)، ولجنتي شئون الاستخبارات في مجلسي الشيوخ والنواب اللتين تعقدان جلساتها سرياً.

أما بالنسبة لجباية الضرائب، وهو آخر صلاحيات مجلس الشعب التي ستتناولها، فقد اشترط دستور ١٩٧١ ألا تنشأ الضرائب العامة أو تعدل أو تلغى إلا بقانون. ومعنى هذا أنه لا يجوز إقامة الضرائب العامة إلا بموافقة مجلس الشعب.^(١) والمقصود بالضرائب العامة هي تلك التي تكون سارية في جميع سكان الجمهورية، بعكس الضرائب المحلية التي تصدر وتنشأ بقرار من المجالس المحلية، والتي لا تتطلب موافقة مجلس الشعب لإقامتها. وقد اتفق دستور ١٩٧١ في ذلك مع ما سبقه من دساتير في العهدين الجمهوري والملكي.^(٢)

٤- الفرع الرابع: السلطة التشريعية: مجلس الشورى

لم ينص دستور ١٩٧١ في بادئ الأمر على إنشاء مجلس للشورى، إنما أضيف هذا المجلس إلى السلطة التشريعية المصرية بموجب تعديل دستوري في عام ١٩٨٠. وكانت أغلب صلاحيات المجلس وفق نص تعديلات ١٩٨٠ الدستورية استشارية.. فكانت المادة ١٩٥ تنص على وجوب أخذ رأي المجلس في مجموعة من الأمور التشريعية والقانونية، من دون أن يكون رأي المجلس إلزامياً، إلا أن التعديلات الدستورية التي أقرت في ٢٠٠٧ عادت وراجعت صلاحيات مجلس

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١١٩.

(٢) دستور ١٩٢٣: المادة ١٣٤ والمادة ١٣٥ / دستور ١٩٥٦: المادة ٩٤. دستور ١٩٥٨: المادة ٢٧. دستور ١٩٦٤: المادة ٧٠.

الشورى ووسعتها لتمنحه سلطات تشريعية من خلال اشتراط موافقة المجلس على التعديلات الدستورية المقترحة من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب، ومشروعات القوانين المكملة للدستور، وبعض أنواع المعاهدات الدولية.^(١) فيما أبقى التعديلات الدستورية الأخيرة على المهام الاستشارية لمجلس الشورى من خلال النص على ضرورة أخذ رأي المجلس في بعض الأمور، من بينها خطة التنمية الاقتصادية للدولة، ومشروعات القوانين التي يرى الرئيس إحالتها إليه، وما يطلب الرئيس التعرف على رأي المجلس بشأنه من أمور تتصل بالسياسة العامة أو الشؤون الخارجية.^(٢)

أما بالنسبة لتشكيل مجلس الشورى، فقد قسمت نصوص الدستور وتعديلاتها عضوية المجلس إلى ثلثين ينتخبان بالاقتراع السري المباشر، بحيث يكون نصفهما من العمال والفلاحين، وثلث يعينهم رئيس الجمهورية، من دون أن يشترط أن يكونوا من العمال والفلاحين. وتكون عضوية المجلس ستة أعوام.

وقد طالب كثير من الخبراء والسياسيين في أعقاب ثورة ٢٥ يناير بإلغاء مجلس الشورى إما لأن معظم اختصاصاته استشارية، وإما بسبب توظيف النظام السابق له كأداة للمعاملات السياسية ولمحابة المقربين من السلطة.^(٣) ومن جانبنا، فنحن نميل للإبقاء على مجلس الشورى، لأسباب متعددة سنوجزها لاحقاً. ولكن قبل أن نستعرض دوافعنا لتفضيل الإبقاء على المجلس، يتعين أن نشير مجدداً إلى أن إحدى أهم مشكلات الحكم في مصر كانت إساءة تطبيق مبادئ دستورية ونماذج لنظم سياسية مما أفرز مؤسسات مشوهة الشكل والبنيان.. أي أن المشكلة لم تكن في تبني نظرية قانونية معينة أو منهج معين لإدارة الدولة، وإنما كانت في تطبيق مبادئ

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٩٤.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٩٥.

(٣) محمد كمال ووليد مجدي، سياسيون يتفقون على ضرورة إلغاء مجلس الشورى ونسبة الـ ٥٠٪ عمال وفلاحين، جريدة المصري اليوم: الأول من إبريل ٢٠١١؛ أميرة فتحي، مطالبات بإلغاء مجلس الشورى، جريدة الوفد: ٢٣ فبراير ٢٠١١.

دستورية بشكل ملتبس ويشوبه العوار. وهذا هو ما حدث بالنسبة إلى مجلس الشورى. فوجود مجلس أو محفل آخر في البرلمان بجانب مجلس الشعب ليس بالضرورة أمر سيئ وقد تكون له فوائده، وهو ما ناقشه هنا.

عادة ما تقرر الدول أن تكون سلطتها النيابية من مجلسين أحدهما للنواب وآخر للشيوخ في حالتين: إما أن تكون دولة فيدرالية تحتاج لمحفل تُمثل فيه جميع الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي على قدم المساواة، وإما أن تكون دولة ملكية يتطلب نظام حكمها - عادة لأسباب تاريخية - وجود هذا المجلس ليضم في عضويته النخب الأرستقراطية التي كانت مهيمنة على الحياة السياسية في أزمان وحقب سابقة. لذلك، فإننا مقتنعون بأنه لا توجد حاجة ملحة لوجود مجلس آخر في السلطة التشريعية المصرية بجانب مجلس الشعب، وبخاصة أنه تم الاستغناء عن هذا المجلس بالفعل في ظل جميع الدساتير التي صدرت خلال سنوات حكم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر ولم يُعدَّ إنشاؤه إلا في عام ١٩٨٠ وفي صورة مجلس للشورى لا يتمتع بنفس السلطات الواسعة التي كانت موكلة لمجلس الشيوخ في ظل دستوري ١٩٢٣ و ١٩٣٠.

ولكن، وبالرغم مما عما تقدم، فإننا نرى فائدة في وجود هيئة تشريعية أخرى بجانب مجلس الشعب تسانده في أداء وظائفه الرقابية والتشريعية وتعاونه في مناقشة القضايا الوطنية الملحة. وتنبع توصيتنا هذه من واقع قراءتنا للمشهد السياسي المصري. فهناك أربعة طوائف من القوى على المسرح السياسي المصري حاليا، هي التيارات الدينية بمختلف مشاربها وتوجهاتها وبتعدد تجاربها السياسية، وقوى متناثرة في شتى أنحاء ومحافظات الجمهورية ترتكن إلى عوامل العصبية القبلية والعلاقات العائلية، وأطراف تعتمد على قوة وسطوة المال لديها مصالح تحتم عليها الاشتغال بالسياسة، وأخيراً أحزاب سياسية ورثناها من فترة ما قبل ثورة ٢٥ يناير ومعظمها غير فعال وينقصها القواعد الشعبية التي تمكنها من تحقيق مكاسب سياسية كبيرة وبعضها الآخر مازال في مرحلة الإنشاء والتكوين وهي أيضاً سيصعب عليها فرض نفسها على الخريطة السياسية.

وبين هذا وذاك، قد يلاحظ القارئ أن الفئة الأقل حظاً والأكثر تهميشاً ستكون مثقفي مصر ومفكراتها وغيرهم من أصحاب الخبرات المتميزة في مختلف مناحي الحياة، وهم كلهم سيصعب عليهم المساهمة في الحياة السياسية، فليسوا ممن تكونت لديهم ثروات تمكنهم من الإنفاق على العمل السياسي، وعادة يكونون ممن لديهم شبكة علاقات عائلية وقبلية تصل بهم إلى البرلمان، كما أن العديد منهم ليسوا ممن ينتمون إلى تيار ديني معين. لذا، تبقى الأحزاب السياسية هي الوسيلة الوحيدة التي يمكن لهذه الفئة من المصريين أن تشتغل بالسياسة. إلا أن هذه الأحزاب، وكما أسلفنا، ستحتاج لفترة قد تطول لبناء هياكلها وترسيخ جذورها وبلورة برامجها وتعريف الشعب المصري بها، مما يعني أن هذه النخبة المصرية التي نحن في أمس الحاجة لمساهماتها قد تجد نفسها مهمشة نسبياً في المشهد السياسي.

لذا، فقد يكون من الملائم أن ينظر المشرع الدستوري في إنشاء مجلس للشورى على شاكله مجلس الشيوخ الذي اقترحه لجنة الخمسين التي أعدت مشروع دستور ١٩٥٤، والذي ضم في عضويته ممثلين لطوائف مجتمعية مهمة قد يجعل واقع الحياة السياسية من الصعب أن يحظوا بعضوية مجلس الشعب.^(١) وإذا اتبعنا نفس منهجية واضعي دستور ١٩٥٤، فإنه يمكن أن يتكون مجلس الشورى من ١٨٠ عضواً ينتخب ثلثاهم بالاقتراع السري المباشر، ويعين رئيس الجمهورية الأعضاء الستين الآخرين، على ألا تترك عملية الاختيار خاضعة لأهواء الرئيس كما كان الحال في ظل دستور ١٩٧١، وإنما أن ينص الدستور الجديد على قواعد وضوابط تحدد أسلوب الاختيار والشرائح والطوائف والجهات التي يحق للرئيس أن يختار منها أعضاء مجلس الشورى المعينين. وبالتحديد، نرى انتهاج نفس الأسلوب الذي تبناه مشروع دستور ١٩٥٤ والفئات على تخصيص ٣٠ مقعداً لشخصيات تنتخب من قبل مجموعة من الهيئات العاملة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، كنقابات العمال والعاملين بالمهن الزراعية (وهو ما يمثل نوعاً من التعويض لإلغاء نسبة ٥٠٪ عمال وفلاحين) والغرف التجارية والحرفية ونقابات المهن الحرة كالأطباء والمهندسين والمحامين.

(١) راجع القسم الخاص بمشروع دستور ١٩٥٤، وبالتحديد المادة ٥٧ من المشروع الدستوري.

أما الفئة الثانية من الأعضاء غير المنتخبين وهي أيضًا تتكون من ٣٠ عضوًا، فيمكن أن تشمل شخصيات سياسية بارزة ورموز الفكر والعلم والدين كرؤساء حكومة ووزراء سابقين، وقضاة وضباط قوات مسلحة ودبلوماسيين متقاعدين، ومديرين عموم متقاعدين من الجهاز الإداري للدولة، وشخصيات كنسية وأئمة وشيوخ سابقين من الجامع الأزهر الشريف، وممثلين من المجالس القومية المتخصصة، كالمجلس القومي لحقوق الإنسان. وبالنسبة لهذه الفئات التي تعين مباشرة من قبل الرئيس، فإنه يمكن اشتراط موافقة الحكومة لضمان عدم استئثار مؤسسة الرئاسة بتحديد الشخصيات المعنية في المجلس.

أما بالنسبة لاختصاصات مجلس الشورى، فإننا نرى أنها يمكن أن تقسم إلى ثلاثة أقسام، الأول تشريعي، ويضم اشتراط مناقشة المجلس وموافقته على أي تعديلات دستورية تقترح من مجلس الشعب أو السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى تكليفه بالموافقة على التشريعات المكملة للدستور في بعض المجالات التي يحددها المشرع الدستوري (ونرى أن الموضوعات الواردة في المادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١ تشكل أساسًا جيدًا لتحديد اختصاصات المجلس)، على ألا تمس مجالات نرى ضرورة استئثار مجلس الشعب بها. وثانيًا، نرى أن يساهم مجلس الشورى في الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال تكليف رئيس الوزراء بإلقاء بيان الحكومة أمام المجلس، الذي يحق له مناقشته وإبداء الرأي بشأنه، من دون أن يكون له حق التصويت عليه، والذي نرى أنه حق يتعين أن يظل في يد مجلس الشعب وحده. كما يمكن أن يكون لأعضاء المجلس توجيه أسئلة للوزراء ومناقشتهم فيها، من دون أن يكون لهم حق طرح الثقة في الحكومة أو الوزراء. وثالثًا اختصاصات استشارية، ومنها أن يتاح لرئيس الجمهورية أو الحكومة استطلاع رأي مجلس الشورى فيما يريانه من موضوعات تنصل بالصالح العام. كما يمكن أن يسمح لأعضاء المجلس طرح ما يرون أنه يمس الصالح العام للنقاش، على أن يحيطوا مجلس الشعب والحكومة علمًا بالرأي الذي خلصوا في الموضوع محل النقاش.

وبذلك يتحول مجلس الشورى إلى وعاء لمفكري الأمة وحكائها ومنبر يساهمون من خلاله في صياغة مستقبل البلاد، مع تفادي العيوب التي شابت تجربة مجلس الشورى منذ إنشائه في عام ١٩٨٠، فلن يكون لرئيس الجمهورية أو للسلطة التنفيذية حرية اختيار أعضاء المجلس المعينين وفق أهوائهم أو مصالحهم السياسية، وإنما سيُلزَمون بتعيين من تنتخبهم مجموعة من الهيئات والجهات الفاعلة في المجتمع، بالإضافة إلى اختيار شخصيات تنتمي لجهات محددة وطوائف معينة في المجتمع، الأمر الذي نرى أنه سيسهم في الارتقاء بمستوى ومضمون النقاشات والآراء في السلطة التشريعية وسيثري الحياة النيابية المصرية.

٥- الفرع الخامس: سيادة القانون والسلطة القضائية

نتناول في هذا القسم، وهو الأخير في استعراضنا وتعليقنا على دستور ١٩٧١، أجزاء الدستور التي تنظم السلطة القضائية وترسي مبدأ سيادة القانون. والسلطة القضائية هي العنصر والمكون الثالث الذي يكتمل به، بجانب السلطتين التنفيذية والتشريعية، بيان الدولة وكيانها، حيث يتولى القضاء الفصل في المنازعات التي تنشأ بين المواطنين بعضهم وبعض، بالإضافة إلى فض المنازعات التي تقوم بين المواطنين وأجهزة الدولة. أما مبدأ سيادة القانون، فهو الأساس الذي تبنى عليه مشروعية قرارات الدولة وأحكام القضاء، فبدون سيادة قانون يتحول الحكم في البلاد من نظام له أسس وقواعد إلى فوضى تسود فيها شهوة من هم في السلطة.

وسنبداً هذا القسم بعرض تنظيم القضاء الدستوري في البلاد، ثم نعرض على فصول دستور ١٩٧١ المنظمة لمرفق القضاء، ومنها إلى الفقرات الخاصة بسيادة القانون، ثم نختم بالتعليق على النصوص التي أوردها الدستور بشأن مكافحة الإرهاب.

أ. القضاء الدستوري

يقصد بالقضاء الدستوري تلك الأجهزة القضائية المكلفة بمراجعة وتقرير مدى دستورية القوانين المطبقة في البلاد. وتتميز مصر، رغم عراقية قضائها وشموخه،

بخبرة محدودة نسبياً في مجال القضاء الدستوري، حيث كان دستور ١٩٧١ هو الأول الذي نص صراحة على إنشاء محكمة دستورية عليا تختص بنظر الطعون المقدمة في دستورية القوانين، فقد خلت جميع الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١ من أي إشارة إلى قضاء دستوري، إلا أن هذا لا يعني أن مصر لم تعرف القضاء الدستوري مطلقاً. وإنما كانت جميع المحاكم المصرية بمختلف درجاتها واختصاصاتها تمارس حق الرقابة الدستورية، من دون أن تختص محكمة أو جهة واحدة بممارسة تلك المهمة.^(١)

وقد عالج المشرع المصري هذا الفراغ في منظومة القضاء المصري وأنشأ المحكمة العليا بموجب القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩، والتي وصفت بأنها الهيئة القضائية العليا في البلاد، واختصت، ضمن أمور أخرى، بالنظر في دستورية القوانين^(٢) ثم جاء المشرع الدستوري ونص في دستور ١٩٧١ صراحة على إنشاء المحكمة الدستورية العليا التي تتولى هي مهمة تلقي الطعون الدستورية. وبالتحديد، تتولى المحكمة الدستورية العليا عدة مهام جاء بعضها في المادة ١٧٥ من الدستور، وهي: أولاً «الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح»، وثانياً «تفسير النصوص التشريعية». وأضاف قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر في ١٩٧٩ إلى هذه الاختصاصات مهمة الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الجهات القضائية بشأن موضوعات الاختصاص.^(٣)

(١) كانت خلافات فقهية قد ثارت في ظل دستور ١٩٢٣ بشأن مدى حق السلطة القضائية في تحديد مدى دستورية القوانين، حيث كانت بعض الآراء الفقهية ترى أنه لا يجوز للسلطة القضائية أن تمارس حق مراجعة دستورية القوانين لأن ذلك ينطوي على تدخل في عمل السلطة التشريعية، الأمر الذي يخل بمبدأ الفصل بين السلطات. إلا أن القضاء المصري حسم هذا الخلاف الفقهي بالتأكيد على أحقيته في نظر الطعون الدستورية والتصدي لها، حيث حكم القضاء الإداري في أحد الدعاوى بما يلي:

«إذا أهدرت إحدى السلطات أي مبدأ من مبادئ الدستور فإنها تكون قد خرجت عن دائرة المجال المحدد لاستعمال سلطتها. وإذا جاز لها أن تتخذ من مبدأ فصل السلطات علة تتذرع بها في إهدارها للدستور لانتهاج الأمر إلى فوضى لا ضابط لها، مما يقطع بأن التزام كل سلطة من تلك السلطات بمبادئ الدستور هو خير الضمانات لإعمال مبدأ فصل السلطات بل ولتدعيم البنيان الدستوري جميعه».

المملكة المصرية: مجموعة أحكام مجلس الدولة القضائية رقم ٦٥ لسنة قضائية ١ بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨.

(٢) المادة الرابعة من قانون المحكمة العليا.

(٣) القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ المنظمة للمحكمة الدستورية العليا.

وقد نص الدستور على مجموعة من الضمانات المهمة بشأن المحكمة وقضاتها، حيث وصفت المحكمة بأنها «هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها»^(١)، وأن أعضاءها «غير قابلين للعزل»^(٢). ومن جانبنا، كنا نفضل أن ينص الدستور في هذا الفصل المخصص للمحكمة الدستورية العليا على أن «قضاة المحكمة الدستورية العليا مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون»، وذلك مثلما ورد في المادة ١٦٥ من الدستور بشأن السلطة القضائية، حيث إن اختلاف الصياغة قد يومي للقارئ بأن قضاة المحكمة الدستورية لا يتمتعون بنفس ما يحظى به أقرانهم في القضاء العادي من ضمانات لاستقلالهم.

أما بالنسبة لآليات تعيين القضاة الدستوريين، فقد جاءت المادة ٣ من قانون المحكمة لتحديد الفئات التي يجوز أن يختار من بينهم أعضاء المحكمة، وهم أعضاء المحكمة العليا التي ألغيت بصدور دستور ١٩٧١، وأعضاء الهيئات القضائية، وأساتذة القانون، والمحامين الذين ترفعوا أمام محكمتي النقض والإدارية العليا. وبالنسبة لآلية اختيار قضاة المحكمة، فقد أنط القانون برئيس الجمهورية مهمة تعيين رئيس المحكمة، دون اشتراط موافقة أي جهة أخرى على اختيار الرئيس. أما بالنسبة لأعضاء المحكمة، فقد نص القانون على قيام الرئيس بالاختيار من بين مرشحين الأول مقدم من رئيس المحكمة والثاني من الجمعية العامة للمحكمة، على أن يتشاور الرئيس مع المجلس الأعلى للهيئات القضائية قبل اتخاذ القرار النهائي. ونرى أن هذه الآلية في الاختيار تشوبها عيوب كثيرة تتمحور حول السلطة الزائدة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية - الذي يرأس السلطة التنفيذية - في تحديد عضوية المحكمة. لذا، فإننا نقترح أن يراجع المشرع المصري آلية تعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا، بحيث يتم إخراج رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية من عملية الاختيار والتعيين، أو على الأقل الابتعاد عن استئثارهما بها من خلال إشراك مجلسي الشعب والشورى والمجلس الأعلى للقضاء.

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٧٤.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٧٧.

ب. السلطة القضائية:

أفرد دستور ١٩٧١ الفصل السابع من الباب الخامس لتنظيم السلطة القضائية وذلك في ٩ مواد أكدت المادتان الأولى والثانية منها على مبدئي استقلال القضاء والقضاة، فجاءت المادة ١٦٥ بأن «السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون».^(١) وأضافت المادة التالية أن «القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة».^(٢) ويشير الفقه إلى أن مبدأ استقلال القضاء لا يعني أن ينفصل القضاء عن الدولة ومؤسساتها، فالقضاء، وكما أشرنا سابقاً، هو أحد الأعمدة الثلاثة التي ترتكز إليها الدولة. وإنما يقصد باستقلال القضاء أنه يتولى وحده دون تدخل من أي جهة أو سلطة أخرى الفصل في المنازعات القانونية المعروضة عليه، بالإضافة إلى استقلال القضاة في عملهم وعدم تلقيهم أوامر أو توجيهات أو تأثيرات من أي جهة وعدم خضوعهم لأي اعتبار سوى القانون وأحكامه وضمائرهم وما تمليه عليهم.^(٣)

هذا، وقد أحال الدستور إلى القانون مهمة تنظيم مرفق القضاء وتحديد اختصاصات المحاكم ودرجاتها وكيفية عملها. وبالتالي فلن نتطرق لما قد يعترى القوانين المنظمة للأجهزة القضائية من مثالب أثرت على أدائها خلال الأعوام الماضية لكوننا نركز هنا أساساً على مواد دستور ١٩٧١ ونعلق عليها.

وفي هذا الإطار، يستوقفنا في المواد التسع التي أفردها المشرع الدستوري للسلطة القضائية ما جاء بالمادة ١٧٣ بأن «يقوم على شئون الهيئات القضائية، مجلس أعلى

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٦٥.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٦٦.

(٣) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤). وانظر أيضاً: محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مجلة القضاة سنة ١٩٦٨.

يرأسه رئيس الجمهورية. ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شؤون الهيئات القضائية»^(١).

وتعد هذه المادة تجسيداً وتعبيراً آخر لما تحدثنا عنه طوال تناولنا لدستور ١٩٧١ وطبيعة نظام الحكم الذي أقامه، حيث أضفت على رئيس الجمهورية - الذي يفترض أنه يرأس السلطة التنفيذية وليس غيرها - صفة رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية الذي أناط به الدستور سلطة إدارة شؤون القضاء، وهو ما يعد إخلالاً فادحاً بمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات.

وسينجلي للقارئ مدى الضرر الذي ألحقته هذه المادة باستقلال القضاء والقضاة عندما يعلم أن هذا المجلس ضم في تشكيله، بجانب رئيس الجمهورية الذي رأسه، كلاً من وزير العدل، ورئيس هيئة قضايا الدولة (وهي الهيئة المكلفة بالدفاع عن الحكومة أمام المحاكم)، والنائب العام (المعين من قبل رئيس الجمهورية والتابع إدارياً لوزير العدل)، ومدير النيابة الإدارية، بالإضافة إلى عضوين آخرين يعينهما رئيس الجمهورية. أي أن السلطة التنفيذية تستحوذ على سبعة من أصل أربعة عشر عضواً يضمهم المجلس، الأمر الذي يؤمن للحكومة نفوذاً كبيراً على السلطة القضائية وشؤونها.

لذا، فإننا نوصي بإلغاء المادة ١٧٣ وإعادة صياغتها بشكل يقصي رئيس الجمهورية من رئاسة المجلس الأعلى للهيئات القضائية ويضمن الاستقلال الكامل للقضاء عن سيطرة أي جهة أخرى في الدولة ويبعد السلطة التنفيذية عن عملية إدارة وتسيير شؤون القضاء.

إضافة لما تقدم، فإننا نرى أنه لا داعي للإبقاء على المادة ١٧٠ من دستور ١٩٧١ والتي تنص على أن «يسهم الشعب في إقامة العدالة على الوجه وفي الحدود المبينة في القانون»، وهو نص يتعين أن نعترف بأننا لا نفهم مغزاه أو جدواه أو لزمومه. فما معنى أن يساهم الشعب في إقامة العدالة؟ وما المقصود بالعدالة أصلاً، هل هي العدالة الاجتماعية، أو العدالة بمفهومها القانوني؟ وما علاقة ذلك بعمل القضاء؟

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٧٣.

وهل هذا يعني أن ذلك مهم بالنسبة لعمل المحاكم والقضاة؟ وما أشكال مساهمة الشعب في إعلاء كلمة العدل؟ فهل يفتح ذلك الباب للمحاكم الشعبية وغيرها من الممارسات التي تغيب عنها ضمانات العدالة والمشروعية؟ كلها تساؤلات تثيرها المادة ١٧٠ والتي نرى أن ينأى المشرع الدستوري بمصر ودستورها المقبل عن هذه الصياغات الغامضة المبهمة التي تثير اللغظ وينقصها الانضباط والوضوح وتبتعد عن المنطق والمنهج القويم.

وأخيراً، نتعرض لمجموعة من أهم الموضوعات التي بسببها وُجِّهت الانتقادات لدستور ١٩٧١، ألا وهي السلطات التي منحها الدستور للحكومة لإنشاء قضاء استثنائي والافتئات على الحقوق والحريات العامة في سبيل مكافحة الإرهاب. وقد جاءت هذه الموضوعات مقسمة على عدة مواد، أولها المادة ١٧١ التي منحت الدولة إنشاء محاكم أمن الدولة وتركت للقانون تحديد ولايتها واختصاصها وإجراءاتها والقضاة الجالسين على منصتها، وهي المحاكم التي انتُقد نظامها لما كان يتسم به من تقليص لحقوق تعد من شروط المحاكمات العادلة. ورغم إلغاء الحكومة للقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ الخاص بمحاكم أمن الدولة في عام ٢٠٠٧، فإن هذا النص ظل في الدستور، مما كان يتيح للدولة إعادة إنشاء هذه المحاكم إن أرادت.^(١) لذا، فإننا نوصي بحذف هذه المادة والابتعاد في الدستور المقبل عما يُنقص من ولاية القضاء الطبيعي، أو ينشئ قضاء موازياً للقضاء الطبيعي أو يؤسس لمحاكم يكون أشخاص من غير القضاة أعضاء فيها، كما كان الحال في محاكم أمن الدولة العليا.^(٢)

(١) يتعين التنويه بأن محاكم أمن الدولة لم تكن النمط الوحيد للمحاكم الاستثنائية التي أقامها دستور ١٩٧١ وشرع لها، بل كانت هناك أيضاً ما كان يعرف بمحاكم القيم المنشأة بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب، فضلاً عن إنشاء محاكم الحراسات التي أنشأت بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، وهي كلها هيئات قضائية يغلب عليها الطابع السياسي في القضايا والموضوعات التي تختص بها، فضلاً عما يعترى تشكيلها من عيب خطير يمثل في جلوس عناصر غير قضائية على منصتها، كضباط الجيش في حالة محاكم أمن الدولة، و«شخصيات عامة» في حالة محكمة القيم التي يتولى المرافعة أمامها ما كان يعرف بالمدعي العام الاشتراكي، وأشخاص عاملون في قطاعات معينة في حالة محاكم الحراسات.

(٢) انظر المادة ٢ من القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن محاكم أمن الدولة، والتي منحت رئيس الجمهورية حق تعيين ضباط من القوات المسلحة في هذه المحاكم.

هذا لا يعني أنه ليس من حق الدولة أن تنشئ دوائر تخصص في القضايا الأمنية، ولكن بشرط أن تراعى فيها جميع ضمانات المحاكمات العادلة والشرعية الجنائية.

أما الموضوع الآخر الذي أثار حفيظة كثير من مدافعي حقوق الإنسان وخلق سخطاً عميقاً على التعديلات الدستورية التي أجريت في عام ٢٠٠٧، فهو ما جاءت به المادة ١٧٩ التي كانت تتناول دور المدعي العام الاشتراكي ثم استبدلت بها مادة تكوّن وحدها الفصل السادس من دستور ١٩٧١ المعنون «مكافحة الإرهاب». وهنا يتعين أن نقول إننا لسنا على علم بأي دستور آخر في أي دولة أفرد فيه فصل بأكمله - حتى ولو كان من مادة واحدة - لمكافحة الإرهاب. فالدساتير عادة ما تسعى لوضع الأسس العامة لنظام الحكم وتحدد صلاحيات السلطات العامة وتقرر الحقوق والحريات العامة، وليس للتعامل مع قضية أمنية بعينها وهي مكافحة الإرهاب.

أما إذا نظرنا إلى مضمون المادة فسنرى أنها تضمنت أحكاماً خطيرة للغاية، على رأسها أنها سمحت للدولة بأن تتجاهل أثناء اتخاذها الإجراءات الكفيلة بالتصدي للإرهاب الحقوق كافة الواردة في عدد من المواد، منها المادة ٤١ التي تكفل الحرية الشخصية وتصون المواطنين من التفتيش والحبس وتقييد حريتهم من دون وجه حق ودون أمر قضائي، والمادة ٤٤ التي تقرر حرمة المساكن وتحظر تفتيشها أو دخولها إلا بأمر قضائي، والمادة ٤٥ التي تحمي الحياة الخاصة للمواطنين، من الدستور.

وإضافة لذلك، منحت هذه المادة رئيس الجمهورية أن يقرر إحالة أي جريمة إلى أي محكمة أو جهة قضائية منصوص عليها في الدستور. وكان الغرض من هذه المادة هو إضفاء الشرعية الدستورية على قيام الرئيس السابق بإحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية رغم ما تفتقده تلك المحاكم، المخصصة لمحاكمة رجال القوات المسلحة أصلاً وليس المدنيين، من ضمانات للمحاكمات العادلة والمنصفة.^(١) وقد استخدمت هذه المحاكم بالفعل للنظر في قضايا تلونت بالطابع السياسي البحت،

(١) تجدر الإشارة إلى أن المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية (القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦) يتيح لرئيس الجمهورية إحالة مدنيين لمحاكمتهم أمام القضاء العسكري إذا اتهموا في قضايا محددة تمس الأمن العام.

كإحالة قيادات وأعضاء بجماعة الإخوان المسلمين إليها بتهمة الانتماء لجماعة محظورة، وذلك رغم تبرئتهم من قبل محاكم مدنية، وهو ما يعد التفافاً على الشرعية القانونية وعلى سيادة القانون واستقلال القضاء.^(١)

ويدفعنا هذا النص إلى القول إنه يبدو أن الحكومة لم تكفها السلطات الاستثنائية الواسعة التي منحها الدستور للرئيس والصلاحيات العريضة التي تمتعت بها الأجهزة الأمنية بموجب قانون الطوارئ، فرأت أن تضيف على إجراءاتها الاستثنائية شرعية دستورية إضافية وأن تُفرغ الباب الخاص بالحقوق والحريات العامة من مضمونه وأن تجعله غير فعال في الأوقات التي تكون فيه هذه الحقوق أكثر عرضة للمساس بها، فضلاً عن إمعانها في تقويض صلاحيات وسلطات القضاء وخلق مسار قضائي مواز للقضاء الجنائي العادي بحيث تتمتع السلطة التنفيذية في مواجهته بنفوذ يجعلها المهيمن على عمله والموجه لنشاطه، وهو أمر يهدم الشرعية الجنائية ويقضي عليها ويهدم سيادة القانون. وبالطبع، فإننا نرى ضرورة ابتعاد المشرع الدستوري عن أن يتضمن الدستور المقبل للبلاد مثل هذه المادة، والاكتفاء بما سبق وأوصينا به بشأن صلاحيات السلطة التنفيذية في أوقات الطوارئ والضرورة التي تناولناها سابقاً.

٦ - خلاصة وخاتمة حول دستور ١٩٧١ والانتقال إلى الجمهورية الثانية

أربعون عاماً مضت ومصر تُحكّم بموجب دستور ١٩٧١ الذي دعا الرئيس الراحل أنور السادات إليه ليكون دستوراً دائماً للبلاد، ولكن حركة التاريخ أبت أن تتوقف وإرادة الشعب المصري عصت على أن تستكين، فأسقطت دستور ١٩٧١ «الدائم» ونظامه الحاكم. ومن مفارقات القدر أن تكون آمالنا وطموحاتنا لمصر وللمستقبلها ودستورها المقبل مشابهة تماماً لما كان يخالجه الرئيس الراحل السادات عندما دعا لإعداد الدستور «الدائم»، حيث قال في كلمته أمام مجلس الأمة في ٢٠ مايو ١٩٧١: «عايزين نبني هذا المجتمع الجديد اللي إحنا نريده لنفسنا... مجتمع الحرية، مجتمع

(١) Human Rights Watch: Egypt: Military Court convicts Opposition Leaders, April 15, 2008

الكرامة ... مجتمع يحس فيه كل فرد بالأمن والطمأنينة على يومه وعلى غده وعلى أبنائه من بعده»^(١).

وسؤالنا هنا هو: هل نجحت الدولة المصرية على مدار العقود الأربعة التي مضت منذ كلمات الرئيس السادات أن تقيم مجتمعاً حرّاً ينعم فيه المصريون بالكرامة؟ نحن نرى أنه رغم النجاحات التي تحققت - والتي يجب الاعتراف بها إحقاقاً للحق والتاريخ - فإن ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ما كانت تقوم وتطيح بالرئيس السابق حسني مبارك ونظامه لو كانت الدولة قد أقامت العدل وكفلت الحرية وصانت الكرامة. فقد تعددت وتنوعت أعراض فشل الدولة المصرية للنهوض بالمجتمع، فمن نظام تعليمي خرج أجيالاً جاهلة إلى منظومة صحية أمرضت المصريين، ومن خدمات اجتماعية أهملت المجتمع بمن فيه إلى اقتصاد أفقر في ظله أغلب أبناء الشعب، ومن حياة سياسة جرفت ونضبت إلى ديمقراطية غابت عن البلاد. وما من شك في أن أسباب إخفاق النظام السياسي اختلفت وتعددت، فمنها ما هو سياسي ومنها ما ارتبط بالفساد ومنها ما اتصل بالاقتصاد ومنها ما تعلق بقوانين وتشريعات.

وبين هذا وذاك يأتي دستور ١٩٧١ وتعديلاته الثلاثة (١٩٨٠ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٧) ليحتل مركزاً متقدماً بين الأسباب الكثيرة التي أودت بالنظام الحاكم في مصر إلى الهاوية. وقد سعيينا على مدار هذا القسم لبيان طبيعة نظام الحكم الذي أقامه الدستور وتحديد أبرز العيوب والمثالب التي اعترت بنيان هذا الدستور ونصوصه، كما طرحنا اقتراحات لما يمكن أن يدخله المشرع الدستوري من تغييرات في شكل الدولة ومؤسساتها والعلاقة فيما بينها في الدستور الجديد حتى يصبح هذا الدستور إحدى قاطرات التحول الديمقراطي والرخاء الاقتصادي والازدهار الاجتماعي في البلاد. ومنطقنا في ذلك أنه عندما تجلس الجمعية التأسيسية التي ستتولى إعداد الدستور المصري الجديد فإنه سيتعين عليها أن تنظر إلى الماضي القريب وتتعلم من دروسه وتستطلع الحاضر ومتطلباته حتى تستطيع أن تصوغ دستوراً ينقلنا إلى المستقبل

(١) بيان الرئيس محمد أنور السادات أمام مجلس الأمة في ٢٠ مايو ١٩٧١ (ثورة التصحيح).

الذي نرجوه لبلدنا. لذا، كان الهدف من هذا القسم، وكما أسلفنا، إبراز نقاط الضعف في الدستور وتقديم رؤى لكيفية معالجتها في ظل الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة في البلاد.

وبعد أن استعرضنا دستور ١٩٧١ بتفاصيله ونصوصه، يمكننا أن نطل على هذه الوثيقة التي مثلت قمة الهرم القانوني المصري على مدار أربعة عقود وأن نخلص إلى مجموعة نتائج وملاحظات:

أولها أن هذا الدستور - كغيره من الدساتير الصادرة بعد ثورة ١٩٥٢ - جاء من رحم النظام وبناء على مبادرة من السلطة، وصيغ بإيعاز وتوجيه منها. فرغم أن السلطة قالت إن هذه الدساتير كانت معبرة عن رغبات الشعب وآماله، فإنها كانت في حقيقة الأمر انعكاساً لرؤية «الزعيم الخالد» جمال عبد الناصر و«الرئيس المؤمن» من بطل الحرب والسلام» أنور السادات، فكلاهما لم يتركا للمشرع الدستوري حرية صياغة النظام السياسي الذي يراه مناسباً للبلاد، بل حددا وبوضوح وعلنية رؤيتهما لشكل وهيكل الدولة الذي ينبغي للدساتير أن تؤسسها، وهي الرؤية التي تركزت بصمتها على الدستور وحددت طبيعته وملامحه. لذا، فإننا نقول إن دستور ١٩٧١ لم يأت معبراً عن إرادة شعبية خالصة، بل جاء من عباءة السلطة ومعبراً عن رؤيتها ومجسداً لأفكار الزعيم أو الرئيس.

لذا، فإننا نعود هنا لما اقترحناه سابقاً حول ضرورة منح الفئات المختلفة في الشعب المصري حق المشاركة في صياغة الدستور المقبل للبلاد. ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال تعريف الجمهور دورياً وإحاطته علماً بما يجري في أروقة وجلسات الجمعية التأسيسية من نقاشات ومداومات حول الدستور، مما سيطلق حواراً مجتمعياً ثرياً مثل الذي شهدته البلاد إبان الاستفتاء على التعديلات الدستورية الذي أجري يوم ١٩ مارس ٢٠١١ ويعطي لمعدي الدستور فكرة وافية عن التيارات والتوجهات التي تموج بها الأمة ورأي مثقفينها فيما هو مطروح أن يرد في الدستور. كما نرى إمكانية عقد جلسات استماع للمواطنين والهيئات المختلفة، كالتقانات والجمعيات الأهلية

وحتى المواطنين العاديين من خلال مؤتمرات شعبية تعقد في مختلف المحافظات، الأمر الذي سيخلق إحساساً بالملكيّة لدى المواطن المصري وسيجعله طرفاً فاعلاً في عملية إعداد الدستور الذي سيحكمه، بما يرسخ قيم الحرية والديمقراطية والمشاركة السياسية. كما سيسهم ذلك في توعية المواطن بالدستور وما فيه من مواد وحقوق وواجبات، الأمر الذي سيجعله يدلي بصوته خلال الاستفتاء على الدستور وأن يحسم رأيه إزاءه وهو على بينة من أمره.

وثاني التحفظات التي نسجلها على دستور ١٩٧١ يرتبط بما وصفناه على مدار هذا القسم بأنه «تطبيع الاستثناء»، فلم يكتف الدستور بالإخلال بالتوازن بين السلطات وتركيز الصلاحيات في يد السلطة التنفيذية، بل تمادى في ذلك بإنشاء أطر وأدوات تنفيذية وتشريعية وقضائية استثنائية كبديل مواز للوسائل الدستورية الطبيعية لإدارة شئون البلاد. فاخترق الدستور مسارات قضائية متعددة بجانب القضاء الطبيعي كمحاكم أمن الدولة ومحاكم أمن الدولة (طوارئ) والمحاكم العسكرية، كما منح الرئيس المزيد من الصلاحيات الاستثنائية للانفراد بحكم البلاد وإدارة دفتها بحجة التصدي لأحوال طارئة، كما أنشأ مساراً تشريعياً موازياً للطرق الطبيعية لإصدار القوانين بمنح الرئيس حق إصدار قرارات لها قوة القانون من دون وضع الضوابط المناسبة لمنع إساءة استغلال هذه السلطة.

وقد أتاحت هذه الثغرات الدستورية للسلطة التنفيذية أن تفتت على الدستور ذاته وأن تفرغ العديد من مبادئه من مضمونها وتبطل مفعولها وأن تضيفي شرعية زائفة على إجراءات يعترتها العوار. وجعلت من إدارة دفة البلاد بالوسائل الاستثنائية أمراً طبيعياً، وخلقت ثقافة تستهين بالدستور وبسيادة القانون. لذا، فقد اقترحنا على مدار هذا القسم العديد من الخطوات الواجب النظر فيها وبحثها لتقليص ظاهرة السلطات الاستثنائية والأجهزة الموازية للطرق العادية والطبيعية لحكم البلاد، ومنها تقليص صلاحيات الرئيس والحكومة في أحوال الطوارئ، وتقوية شوكة مجلس الشعب للرقابة على الإجراءات المتخذة من قبل الدولة للتصدي لهذه الحالات، والابتعاد

عن إقامة الهيئات القضائية الاستثنائية أو إحالة المدنين إلى محاكم عسكرية، وتعظيم دور الحكومة في مواجهة مؤسسة الرئاسة، وإخضاع السلطة التنفيذية بصفة عامة لرقابة أكثر صرامة من قبل البرلمان.

أما الخلاصة الثالثة والأخيرة، وهي الأهم في نظرنا، فتتعلق بنظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١، فقد يتبادر لمن يتأمل ملامح دستور ١٩٧١ أنه أسس نظاما يمكن وصفه بأنه «رئاسي/ برلماني مختلط»، أي أنه مزج بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي. كما قد يتصور قارئ دستور ١٩٧١ أن المشرع الدستوري المصري سعى لمحاكاة نظام الحكم الذي أسسه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والذي يعد النموذج الأبرز للدساتير التي تخلط بين النظامين الرئاسي والبرلماني. إلا أن من يطالع تفاصيل دستور ١٩٧١ المصري ونصوصه يكتشف أنه دستور فريد من نوعه. فإذا قدّرنا أن الفلسفة التي تركز إليها النظم البرلمانية - كالقائم في بريطانيا أو إسبانيا أو الهند - هي إقصاء رئيس الدولة من المعادلة السياسية وجعل منصبه شرفيا ورمزيا، فهذا يعني أن مصر لم تكن بحال من الأحوال جمهورية برلمانية. أما إذا اعتبرنا أن النظام الرئاسي الصرف - كالمطبق بالولايات المتحدة الأمريكية - يقوم على تكليف رئيس الجمهورية بإدارة السلطة التنفيذية من دون وجود رئيس للوزراء، واقتصار دور الوزراء على معاونته الرئيس وتنفيذ أوامره، على أن يقابل سلطات الحكومة صلاحيات واسعة للسلطة التشريعية، فبالأكيد لم تكن مصر جمهورية رئاسية. وإذا قلنا إن النظام المختلط - من الناحية النظرية - تقتسم فيه مؤسسات الرئاسة والحكومة صلاحيات السلطة التنفيذية وتخضعان معًا لمحاسبة ورقابة البرلمان الذي يتمتع بسلطات واسعة تقابل وتوازن ما تحظى به السلطة التنفيذية، فإنه لا يصعب علينا أن نجزم بأن مصر لا يمكن أن تندرج ضمن الدول التي أقامت نظامًا «رئاسيا/ برلمانيا مختلطًا».

وتشي نصوص الدستور وما سجلته السنوات الأربعون منذ صدوره بحقيقة أن هذا دستور أقام نظامًا فريدًا. فقد أبقى الدستور على العديد مما جاءت به دساتير الحقبة الناصرية من نصوص ومبادئ أو توراتية وانتقى من النماذج السياسية المختلفة

ما يناسب أهواء النخبة الحاكمة ويخدم نزعاتها السلطوية. فأخذ من دساتير ثورة يوليو ١٩٥٢ إضعافها للبرلمان، وافتتاحها على الحقوق والحريات العامة، وتركيزها للسلطات في يد مؤسسة الرئاسة التي منحت صلاحيات استثنائية غير محدودة. كما اقتبس دستور ١٩٧١ من النظم الرئاسية هيمنة الرئيس على السلطة التنفيذية وتوليه رسم السياسات العامة للدولة وإدارة دفتها، من دون أن يأخذ ما يقابل هذه السلطات من صلاحيات واسعة تتمتع بها السلطة التشريعية. كما نقل من النظم البرلمانية فكرة وجود حكومة مسؤولة سياسياً أمام السلطة التشريعية، إلا أنه جعلها حكومة مسلووبة الإرادة وخاضعة تماماً لرئاسة الجمهورية التي لم يقرر الدستور في مواجهتها أي آلية لتقرير مسؤوليتها السياسية. فيما نقل الدستور من النظم «الرئاسية/ البرلمانية المختلطة» فكرة ثنائية السلطة التنفيذية وتقاسمها بين رئاسة الجمهورية والحكومة، إلا أنه جعلها ثنائية غير متوازنة وغير متكافئة، جعلت - كما قلنا سابقاً - من الحكومة تابعاً مطيعاً للرئيس.

والخلاصة أن هذا الدستور أخذ من نظم دستورية متعددة مبادئ ومفاهيم غير مكتملة أفرزت لنا في نهاية المطاف وثيقة معيبة وكيانا سياسياً يشوبه الاعوجاج والعيور.

الملحق الوثائقي

مادة ٧٥: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية

[عدل]

النص قبل التعديل

يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين وأن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية.

النص بعد التعديل

يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وألا يكون قد حمل هو أو أي من والديه جنسية دولة أخرى وألا يكون متزوجاً من غير مصري وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية.

نقاط الاختلاف

اهتم النص بعد التعديل بالشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية بتحديد شروط تسري على المرشحين. وقد يفسر النص على جواز ترشح المرأة لرئاسة الجمهورية لاستخدامه لفظ مصري على العموم وليس مصرية بالنسبة للزوجة وكذا تضمن عدم التأثير على شخص المرشح بأي تيار سياسي خارجي أو داخلي وضمأن إخلاصه وولائه للوطن المصري الذي يحمل جنسيته فقط هو وزوجه وأصوله.

مادة ٧٦: أسلوب الترشح لرئاسة الجمهورية

النص قبل التعديل

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً على

الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات على ألا يقل عدد المرشحين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل ويزداد عدد المرشحين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله

و لكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها في آخر انتخابات على نسبة ٣٪ على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلسي الشعب والشورى أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل

و استثناء من حكم الفقرة السابقة يجوز لكل حزب من الأحزاب السياسية المشار إليها التي حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجري خلال عشر سنوات اعتبارا من أول يوليو ٢٠٠٧ أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل ويقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى «لجنة الانتخابات الرئاسية» تتمتع بالاستقلال وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا وأقدم نواب رئيس محكمة النقض وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنان الآخرين مجلس الشورى وذلك بناء على اقتراح مكتب كل

من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أي من أعضائها في حالة وجود مانع لديه وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلي:

• إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.

• الإشراف العام على إجراءات الاقتراح والفرز.

• إعلان نتيجة الانتخاب.

• الفصل في كافة التظلمات والطعون وفي جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما في ذلك تنازع الاختصاص.

• وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أي جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأي سبب غير التنازل عن الترشيح في الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع ويجري الاقتراع في يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التي تحددها اللجنة ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات فإذا تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات الصحيحة اشترك في انتخابات الإعادة وفي هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقي المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه وفي هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة وينظم القانون ما يتبع في حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور وتصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة وينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

النص بعد التعديل

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم ثلاثون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب أو الشورى أو أن يحصل المرشح على تأييد ما لا يقل عن ثلاثين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل بحيث لا يقل عدد المؤيدين في أي من تلك المحافظات عن ألف مؤيد وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي حصل أعضاؤها على مقعد على الأقل بطريق الانتخاب في أي من مجلسي الشعب والشورى في آخر انتخابات أن يرشح أحد أعضائه لرئاسة الجمهورية وتتولى لجنة قضائية عليا تسمى «لجنة الانتخابات الرئاسية» الإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية بدءاً من الإعلان عن فتح باب

الترشيح وحتى إعلان نتيجة الانتخاب وتشكل اللجنة من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسا وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا وأقدم نواب رئيس محكمة النقض وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة وتكون قرارات اللجنة نهائية و نافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق و أمام أية جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء كما تفصل اللجنة في اختصاصاتها و يحدد القانون الاختصاصات الأخرى للجنة و تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتولى الإشراف على الاقتراع والفرز على النحو المبين في المادة ٨٨ و يعرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور و تصدر المحكمة الدستورية العليا قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر و جب أعمال مقتضى قرارها عند إصدار القانون و في جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزما للكافة و لجميع سلطات الدولة و ينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

نقاط الاختلاف

راعى النص بعد التعديل تفادي العيب الدستوري البين في المادة قبل التعديل وهو طول المادة حيث تعتبر من أطول مواد الدساتير في العالم على خلاف الطبيعة الشكلية للمواد والقواعد والمبادئ الدستورية.

و كذا جاء التعديل موضوعيا في تخفيف وطأة الشروط الموضوعية بالنسبة لإجراءات تأييد و الموافقة على المرشح للرئاسة وقصرها على أحزاب معينة تستوفي نسبة تشكيل معين بالبرلمان أو بالمجالس الشعبية المحلية (ثلاثون عضوا بدلا من مائتين وخمسين) واشترط مدد معينة لممارسة بعض الأحزاب لنشاطها حتى تتمكن من ترشيح أحد أعضاء هيئتها العليا فقط وإنما السماح لأي من أعضاء الحزب للترشح للرئاسة طالما تمتع الحزب بأحد مقاعد البرلمان دون نسبة تمثيل معينة.

فضلا عن أن التعديل قد استحدث فكرة التأييد الشعبي للمرشح المستقل لرئاسة الجمهورية مع مراعاة تعددية تأييده واتساع شعبيته في أكثر من محافظة وبعدهد معين من الأفراد في كل محافظة.

كما أسبغ التعديل على اللجنة العليا التي تشرف على الانتخابات الرئاسية صفة القضائية بقصر عضويتها على رئاسات الهيئات القضائية وإلغاء عضوية الشخصيات العامة بها في حين أبقى التعديل على فكرة رقابة المحكمة الدستورية العليا السابقة على مشروع قانون انتخابات الرئاسة قبل إصداره بالمخالفة لمبدأ الرقابة اللاحقة الأصلي بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا وكذا أحالت المادة بعد التعديل إجراءات انتخابات الرئاسة للقانون المنظم لهذه الانتخابات.

مادة ٧٧: فترة ولاية الرئيس والتجديد

النص قبل التعديل

مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى.

النص بعد التعديل

مدة الرئاسة أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لمدة واحدة ثانية.

نقاط الاختلاف

اختزل التعديل في هذه المادة مدة شغل منصب رئيس الجمهورية من ست سنوات إلى أربع سنوات لا تجدد إلا مرة واحدة فقط على خلاف السماح بالمدد دون تحديد مدد معينة كما في النص قبل التعديل مع تعديل المسمى لعملية اختيار رئيس الجمهورية من الاستفتاء إلى الانتخاب.

مادة ٨٨: الإشراف على الانتخابات التشريعية

النص قبل التعديل

يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء ويجري الاقتراع في يوم واحد وتتولى لجنة عليا تتمتع بالاستقلال والحيادة الإشراف على الانتخابات على النحو الذي ينظمه القانون ويبين القانون اختصاصات اللجنة وطريقة تشكيلها وضمانات أعضائها على أن يكون من بين أعضائها أعضاء من هيئات قضائية حاليين وسابقين وتشكل اللجنة اللجان العامة التي تشرف على الانتخابات على مستوى الدوائر الانتخابية واللجان التي تباشر إجراءات الاقتراع ولجان الفرز على أن تشكل اللجان العامة من أعضاء هيئات قضائية وأن يتم الفرز تحت إشراف اللجان العامة وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون.

النص بعد التعديل

يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء وتتولى لجنة عليا ذات تشكيل قضائي كامل الإشراف على الانتخاب والاستفتاء بدءا من القيد بجداول الانتخاب وحتى إعلان النتيجة وذلك كله على النحو الذي بينه القانون ويجري الاقتراع والفرز تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية ترشحهم مجالسها العليا ويصدر باختيارهم قرار من اللجنة العليا.

نقاط الاختلاف

أبقى التعديل في هذه المادة تحديد القانون لشروط أعضاء مجلس الشعب وقرر تشكيل لجنة عليا ذات اختصاص قضائي كامل يشرف على أي من عمليات الانتخاب أو الاستفتاء في جميع المراحل حتى إعلان النتيجة وأن يتم الاقتراع تحت إشراف مباشر لأعضاء هيئات قضائية وليس تحت إشراف عام للجنة الفرز العامة ضمان لنزاهة العملية الانتخابية في جميع مراحلها خاصة مرحلة التصويت أو الاقتراع.

مادة ٩٣: الفصل في صحة عضوية نواب مجلس الشعب

النص قبل التعديل

يختص المجلس 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.

النص بعد التعديل

تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب وتقدم الطعون إلى المحكمة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب وتفصل المحكمة في الطعن خلال تسعين يوماً من تاريخ وروده إليها. وتعتبر العضوية باطلة من تاريخ إبلاغ مجلس الشعب بقرار المحكمة.

نقاط الاختلاف

أسفر التعديل في هذه المادة عن فارق حقيقي بشأن الفصل في صحة عضوية أعضاء البرلمان والذي كان مقرراً للمجلس ذاته إلا أن التعديل قد أولي لمحكمة النقض وهو اختصاص أصيل لها يتم تفعيله وتأكيد تحقيقاً وفصلاً بعد إعلان نتيجة الانتخاب خلال مدد معينة مرتباً أثر إسقاط العضوية بمجرد تقرير محكمة النقض ذلك وإبلاغ مجلس الشعب مقوضاً بذلك المبدأ الذي استقر في تاريخ البرلمان المصري بأن مجلس الشعب «سيد قراره».

مادة ١٣٩ : تعيين نائب لرئيس الجمهورية

النص قبل التعديل

لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر ويحدد اختصاصهم ويعفيهم من مناصبهم وتسري القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية.

النص بعد التعديل

يعين رئيس الجمهورية خلال ستين يوما على الأكثر من مباشرته مهام منصبه نائبا له أو أكثر ويحدد اختصاصاته فإذا اقتضت الحال إعفاءه من منصبه وجب أن يعين غيره وتسري الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية والقواعد المنظمة لمساءلته على نواب رئيس الجمهورية.

نقاط الاختلاف

شدد التعديل على خلاف النص السابق على التحول من جوازية إلى وجوبية اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية خلال ستين يوما من اختيار رئيس الجمهورية تنطبق عليه ذات الشروط المطلوبة لشغل منصب الرئاسة تأكيدا على متطلبات الولاء والانتماء في أداء هذه الوظائف الرئاسية

مادة ١٤٨ : إعلان حالة الطوارئ

النص قبل التعديل

يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدّها إلا بموافقة مجلس الشعب.

النص بعد التعديل

يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة الأيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه فإذا تم الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة لا تتجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدّها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقته على ذلك.

نقاط الاختلاف

جاء التعديل في هذه المادة مع إطالة في حجم المادة إشارة إلى خطورة الموضوع الذي تناقشه من حيث إعلان حالة الطوارئ حيث يتضح من النص بعد التعديل أنها حالة استثنائية في البلاد يجب تحديد فترات إعلانها وإنهائها على وجه السرعة حيث يكون إعلانها لفترة ستة أشهر ولا يجوز مدّها إلا بعد استفتاء الشعب على ذلك وأن يكون إعلانها ابتداء بعد العرض على مجلس الشعب خلال سبعة أيام عن طريق رئيس الجمهورية وموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ.

مادة ١٧٩ : مكافحة الإرهاب

النص قبل التعديل

تعمل الدولة على حماية الأمن والنظام العام في مواجهة أخطار الإرهاب وينظم القانون أحكاماً خاصة بإجراءات الاستدلال والتحقيق التي تقتضيها ضرورة مواجهة هذه الأخطار وبحيث لا يحول الإجراءات المنصوص عليه في كل من الفقرة الأولى من

المادة ٤١ و المادة ٤٤ و الفقرة الثانية من المادة ٤٥ من الدستور دون تلك المواجهة وذلك كله تحت رقابة القضاء ولرئيس الجمهورية أن يحيل أية جريمة من جرائم الإرهاب إلى أية جهة قضاء منصوص عليها في الدستور أو القانون.

النص بعد التعديل

تم إلغاء النص.

نقاط الاختلاف

جاء التعديل في هذا النص بالإلغاء تأكيداً على أن ما جاء بالمادة قبل التعديل من تدابير ما هو إلا تكتل لبعض السلطات غير الاستثنائية لرئيس الجمهورية بما قد يؤدي ما تقرر للشعب من حقوق وحرريات ومقومات للمجتمع مما قد يؤدي في بعض الأحيان إلى أن يحاكم الفرد أمام قاض غير قاضيه الطبيعي وأمام محاكم استثنائية يختارها رئيس الجمهورية في جرائم يحددها بنفسه وحماية للحقوق والحرريات كان النص جديراً بالإلغاء.

مادة ١٨٩ : أحكام عامة وانتقالية

النص قبل التعديل

لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض وإذا وافق مجلس الشعب على

مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه فإذا ووفق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

النص بعد التعديل

لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه فإذا ووفق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء

و لكل من رئيس الجمهورية وبعد موافقة مجلس الوزراء ونصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى طلب إصدار دستور جديد وتولى جمعية تأسيسية من مائة عضو ينتخبهم أغلبية أعضاء المجلسين غير المعينين في اجتماع مشترك إعداد مشروع الدستور في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها ويعرض رئيس الجمهورية المشروع خلال خمسة عشر يوما من إعداده على الشعب لاستفتاءه في شأنه ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء.

نقاط الاختلاف

جاء التعديل في هذه المادة بالإضافة وتوسيع قاعدة الاقتراحات الدستورية من رئيس الجمهورية أو نصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى لتشمل الاقتراح بإقرار

دستور جديد وليس فقط تعديل الدستور كما كان النص قبل التعديل وأشرك في ذلك موافقة مجلس الوزراء لأهمية الأمر وحدد لجنة لإقرار مشروع الدستور من مائة عضو منتخب من أعضاء مجلسي البرلمان غير المعينين على أن يوضع مشروع الدستور خلال ستة أشهر ثم يتم الاستفتاء عليه من الشعب.

مادة ١٨٩ مكرراً ومادة ١٨٩ مكرراً (١): أحكام عامة وانتقالية

النص قبل التعديل

النص مضاف ولم يكن موجوداً قبل التعديل.

النص بعد التعديل

يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى تالين لإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور لاختيار الجمعية التأسيسية المنوط بها إعداد مشروع الدستور الجديد خلال ستة أشهر من انتخابهم وذلك كله وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة ١٨٩.

نقاط الاختلاف

جاء النص بصيغة الإضافة لاقتراح مبدأ دستوري مهم وملح لضبط الحياة الدستورية في البلاد ووجوب إقرار مشروع دستور جديد بعد ما تم من ثورات وإسقاط للنظام الحاكم وتعطيل أحكام الدستور الذي كان يعمل ذلك النظام في ظله على أن يتم بعد الاستفتاء على التعديلات الدستورية انتخابات برلمانية ويجتمع الأعضاء المنتخبون من مجلسي الشعب والشورى لانتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية لإعداد مشروع الدستور الجديد خلال ستة أشهر وفقاً للتعديل في المادة السابقة.

المادة ١٨٩ مكرراً ١

النص قبل التعديل

النص مضاف ولم يكن موجوداً قبل التعديل.

النص بعد التعديل

يمارس أول مجلس شورى بعد إعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور بأعضائه المنتخبين اختصاصاته ويتولى رئيس الجمهورية فور انتخابه استكمال تشكيل المجلس بتعيين ثلث أعضائه ويكون تعيين هؤلاء لاستكمال المدة الباقية للمجلس على النحو المبين بالقانون.

نقاط الاختلاف

جاء النص المعدل بالإضافة كاشفاً عن ترتيب دستوري تتطلبه المرحلة الحالية في البلاد بأن تسبق الانتخابات الرئاسية انتخابات البرلمان بمجلسيه ولما كان العمل في مجلس الشورى وهو أحد ركني البرلمان المصري يختلف عن مجلس الشعب حيث يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضائه لذلك ولحين إجراء الانتخابات الرئاسية بعد الانتخابات البرلمانية يمارس الأعضاء المنتخبون بمجلس الشورى أعمال المجلس لحين اختيار رئيس الجمهورية وقيامه بتعيين أعضاء مجلس الشورى الباقين واستكمال أعضاء مجلس الشورى ومدة انعقاده وفقاً للقانون.

قرار رئيس جمهورية مصر العربية

رقم ٣٢ لسنة ٢٠١١

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ؛

قرر :

(المادة الاولى)

عين السيد / عمر محمود سليمان .. نائباً لرئيس الجمهورية .

(المادة الثانية)

يُنشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية.

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٥ صفر سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٢٩ يناير سنة ٢٠١١ م) .

حسنى مبارك

قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٣٩ لسنة ٢٠١١

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ؛

قرر :

(المادة الاولى)

عين السيد الدكتور/ أحمد محمد شفيق .. رئيساً لمجلس الوزراء .

(المادة الثانية)

عين كل من :

السيد المشير/ محمد حسين طنطاوى سليمان	وزيرا للدفاع والإنتاج الحربى
السيد الدكتور/ مفيد محمود محمود شهاب	وزير دولة للشئون القانونية وشئون مجلس الشعب
السيد الدكتور/ سيد عبده مصطفى مشعل	وزير دولة للإنتاج الحربى
السيد المهندس/ أمين سامح سمير فهمى	وزيرا للبتترول
السيد الدكتور/ حسن أحمد يونس	وزيرا للكهرباء والطاقة
السيدة/فايزة محمد أبو النجا	وزيرة للتعاون الدولى
السيد/ أحمد على أحمد أبو الغيط	وزيرا للخارجية
السيد المهندس/ ماجد جورج إلياس غطاس	وزير دولة لشئون البيئة

السيد/أنس أحمد نبيه الفقى	وزيراً للإعلام
السيد الدكتور/طارق محمد كامل محمود	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
السيد الدكتور/على السيد على المصيلحى	وزيراً للتضامن الاجتماعى
السيد الدكتور/هانى محفوظ هلال	وزيراً للتعليم العالى ووزير دولة للبحث العلمى
السيدة/عائشة عبد الهادى عبد الغنى	وزيرة للقوى العاملة والهجرة
السيد المستشار/ممدوح محيى الدين مرعى	وزيراً للعدل
السيدة الدكتورة/مشيرة محمود خطاب عبد الله	وزيرة دولة للأسرة والسكان
السيد المستشار/يحيى أحمد عبد المجيد مصطفى	وزير دولة لشئون مجلس الشورى
السيد/محسن النعمانى محمد حافظ	وزير دولة للتنمية المحلية
السيد الدكتور/محمد فتحى عبد العزيز البرادعى	وزيراً للإسكان والمرافق والتنمية العمرانية
السيد الدكتور/عبد الله الحسينى أحمد هلال	وزيراً للأوقاف
السيد الدكتور/زاهى عباس عبد الوهاب حواس	وزير دولة لشئون الآثار
السيد/محمود وجدى محمد محمود سلية	وزيراً للداخلية
السيدة الدكتورة/سميحة السيد فوزى إبراهيم	وزيرة للتجارة والصناعة
السيد الدكتور/سمير محمد رضوان	وزيراً للمالية

السيد المهندس/إبراهيم أحمد مناع	وزيراً للطيران المدني
السيد المهندس/عاطف عبد الحميد مصطفى	وزيراً للنقل
السيد الدكتور / جابر أحمد السيد عصفور	وزيراً للثقافة
السيد الدكتور/أحمد سامح حسنى فريد	وزيراً للصحة
السيد الدكتور مهندس/حسين إحسان العطفى	وزيراً للموارد المائية والرى
السيد الدكتور/أيمن فريد أبووحيد	وزيراً للزراعة واستصلاح الأراضى

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية .

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٧ صفر سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٣١ يناير سنة ٢٠١١ م).

حسنى مبارك

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٣٧٥ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

قرار رئيس جمهورية مصر العربية

رقم ٥٤ لسنة ٢٠١١

بتشكيل لجنة دراسة واقتراح تعديل بعض الأحكام الدستورية والتشريعية

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ، وبخاصة المادة ١٨٩ منه ؛

وعلى البيان الصادر بتاريخ ٦ من فبراير سنة ٢٠١١ بشأن ما أسفر عنه الحوار الوطني الذي تم بتكليف من رئيس الجمهورية بين نائبه وممثلين للأحزاب والقوى السياسية وبعض من ممثلى شباب ٢٥ يناير ؛

وحرصاً على إجراء مزيد من الإصلاح السياسى والديمقراطى المنشود ، وتفعيل ما اتفق عليه أطراف الحوار من الترتيبات السياسية والإجراءات الدستورية والتشريعية ؛

قرر :

(المادة الأولى)

تشكل لجنة لدراسة واقتراح تعديل بعض الأحكام الدستورية والتشريعية من أعضاء من السلطة القضائية ومن الخبراء والشخصيات السياسية ، برئاسة السيد المستشار الدكتور/ سرى محمود صيام .. رئيس محكمة النقض ورئيس مجلس القضاء الأعلى وعضوية السادة الآتية أسماؤهم :

١- المستشار/ كمال محمد محمد نافع ، النائب الأول لرئيس محكمة النقض وعضو مجلس القضاء الأعلى .

٢- المستشار/ أحمد محمود مكي ، النائب الثانى لرئيس محكمة النقض وعضو مجلس القضاء الأعلى .

٣- المستشار/ محمد عبد العزيز الشناوى ، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا .

٤- المستشار/ ماهر سامى يوسف ، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا .

٥- المستشار الدكتور/ محمد أحمد عطية ، النائب الأول لرئيس مجلس الدولة .

- ٦- المستشار/ كمال زكى عبد الرحمن اللمعى ، نائب رئيس مجلس الدولة .
 - ٧- الأستاذ الدكتور/ أحمد كمال أبو المجد ، أستاذ القانون الدستورى .
 - ٨- الأستاذ الدكتور/ يحيى عبد العزيز الجمل ، أستاذ القانون الدستورى .
 - ٩- الأستاذ الدكتور/ إبراهيم درويش ، أستاذ القانون الدستورى .
 - ١٠- الأستاذ الدكتور/ محمد حسنين عبد العال ، أستاذ القانون الدستورى .
- وللجنة أن تستعين فى القيام بمهامها بمن تراه من الخبراء والمتخصصين .

(المادة الثانية)

تتولى اللجنة دراسة واقتراح ما تراه من التعديلات الدستورية للمواد (٧٦) ، (٧٧) ، (٨٨) وغيرها من المواد الأخرى اللازمة لتحقيق إصلاح سياسى وديمقراطى يلبى طموحات أبناء الشعب فى مجال الانتخابات الرئاسية وما يرتبط بها من أحكام ، وما تتطلبه التعديلات الدستورية المقترحة من تعديلات تشريعية لبعض القوانين المكملة للدستور ذات الصلة .

(المادة الثالثة)

تضع اللجنة نظام عملها ، وتبدأ فى مباشرة مهامها اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القرار ، وتقدم خلال قيامها بمهمتها تقارير دورية إلى نائب رئيس الجمهورية .

(المادة الرابعة)

تنتهى اللجنة من مهمتها فى ميعاد نهايته آخر شهر فبراير الحالى وترفع إلى نائب رئيس الجمهورية تقريراً بالنتائج التى أسفرت عنها دراساتها واقتراحاتها فى شأن التعديلات الدستورية والتشريعية اللازمة ، وذلك للعرض على رئيس الجمهورية لاتخاذ ما يلزم لطلب تعديل الدستور وفقاً لأحكام المادة ١٨٩ منه ، وللسير فى إجراءات إحالة مشروعات القوانين بالتعديلات التشريعية إلى مجلسى الشعب والشورى .

(المادة الخامسة)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من تاريخ نشره .

صدر برئاسة الجمهورية فى ٥ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٨ فبراير سنة ٢٠١١ م) .

حسنى مبارك

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد المشير / محمد حسين طنطاوى

القائد العام للقوات المسلحة

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

إدراكاً من السيد الرئيس محمد حسنى مبارك لمسؤولياته التاريخية تجاه الوطن ، واستجابة لمطالب الشعب التى عبرت عنها جموعه ، ورغبة منه فى تجنب البلاد مخاطر الفرقة ، فقد أبلغنى سيادته ظهر يوم الجمعة الموافق الحادى عشر من فبراير سنة ٢٠١١ بتخليه عن منصبه كرئيس لجمهورية مصر العربية ، وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة مقاليد البلاد ، وطلب منى أن أعلن ذلك للشعب ، وقد أعلنت ذلك فور تكليفى به .

حفظ الله مصر ووقاها السوء ،،،

يُنشر فى الجريدة الرسمية .

نائب رئيس الجمهورية

عمر محمود سليمان

٢٠١١/٢/١١

بسم الله الرحمن الرحيم

(إعلان دستورى)

إن المجلس الأعلى للقوات المسلحة وعياً منه بمتطلبات هذه المرحلة الدقيقة من تاريخ الوطن ، ووفاءً بمسئوليته التاريخية والدستورية فى حماية البلاد والحفاظ على سلامة أراضيها وكفالة أمنها ، واضطلاً بتكليفه بإدارة شئون البلاد ، يدرك إدراكاً واضحاً أن التحدى الحقيقى الذى يواجه وطننا الغالى مصر يكمن فى تحقيق التقدم عبر إطلاق كافة الطاقات الخلاقة لكل فرد من أبناء شعبنا العظيم ، وذلك بتهيئة مناخ الحرية وتيسير سبل الديمقراطية من خلال تعديلات دستورية وتشريعية تحقق المطالب المشروعة التى عبر عنها شعبنا خلال الأيام الماضية بل وتتجاوزها لآفاق أكثر رحابة ، بما يليق بمكانة مصر الذى سطر شعبها العظيم أولى سطور الحضارة الإنسانية على صفحات التاريخ .

إن المجلس الأعلى للقوات المسلحة يؤمن إيماناً راسخاً بأن حرية الإنسان وسيادة القانون وتدعيم قيم المساواة والديمقراطية التعددية والعدالة الاجتماعية واجتثاث جذور الفساد هى أسس المشروعية لأى نظم حكم يقود البلاد فى الفترة المقبلة .

كما يؤمن المجلس الأعلى للقوات المسلحة ذات الإيمان بأن كرامة الوطن ما هى إلا انعكاس لكرامة كل فرد من أفرادها، فالمواطن الحر المعتز بإنسانيته هو حجر الزاوية فى بناء الوطن القوى . وانطلاقاً مما سبق وبالبناء عليه ورغبة فى تحقيق نهضة شعبنا فقد أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرارات الآتية :

- ١ - تعطيل العمل بأحكام الدستور .
- ٢ - يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد بصفة مؤقتة لمدة ستة أشهر أو انتهاء انتخابات مجلسى الشعب والشورى ورئيس للجمهورية .
- ٣ - يتولى رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة تمثيله أمام كافة الجهات فى الداخل والخارج .

- ٤ - حل مجلسى الشعب والشورى .
 - ٥ - للمجلس الأعلى للقوات المسلحة إصدار مراسيم بقوانين خلال الفترة الانتقالية .
 - ٦ - تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد الدستور وتحديد قواعد الاستفتاء عليها من الشعب .
 - ٧ - تكليف وزارة الدكتور / أحمد محمد شفيق بالاستمرار فى أعمالها لحين تشكيل حكومة جديدة .
 - ٨ - اجراء انتخابات مجلسى الشعب والشورى والانتخابات الرئاسية .
 - ٩ - تلتزم الدولة بتنفيذ المعاهدات والمواثيق الدولية التى هى طرف فيها .
- والله الموفق والمستعان ،

ينشر فى الجريدة الرسمية

القاهرة فى ١٠ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ١٣ فبراير سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

القائد العام للقوات المسلحة

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٣٩٩ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

مرسوم بقانون رقم ١ لسنة ٢٠١١

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ؛
بناءً على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ،
فإن المجلس الأعلى للقوات المسلحة يعاود التأكيد على رغبته الصادقة فى تكريس دولة القانون
خلال هذه المرحلة الفارقة من تاريخ البلاد ، ويعلن بمقتضى الصلاحيات المخولة له
بمقتضى الإعلان الدستورى ؛

قرر :

(المادة الاولى)

كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الإعلان الدستورى يبقى صحيحاً وناظماً ،
ما لم يتم إلغاؤها أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة فى الإعلان الدستورى .

(المادة الثانية)

ينشر هذا المرسوم بقانون فى الجريدة الرسمية .

صدر بالقاهرة فى ١١ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ١٤ فبراير سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم ١ لسنة ٢٠١١

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستوري الصادر في ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ؛

قرر :

(المادة الاولى)

تشكل لجنة برئاسة :

السيد المستشار/ طارق البشري ، النائب الأول لرئيس مجلس الدولة الأسبق .

وعضوية كل من :

الأستاذ الدكتور/ عاطف البنا ، أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة .

الأستاذ الدكتور/ حسنين عبد العال ، أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة .

الأستاذ الدكتور/ محمد باهي يونس ، أستاذ القانون الدستوري بجامعة الإسكندرية .

السيد الأستاذ/ صبحي صالح ، المحامي بالنقض .

السيد المستشار/ ماهر سامي ، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا .

السيد المستشار الدكتور/ حسن البدرأوى ، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا .

السيد المستشار/ حاتم بجاتو ، رئيس هيئة المفوضين

بالمحكمة الدستورية العليا .

ويكون السيد المستشار/ حاتم بجاتو ، مقررًا للجنة .

وتختص اللجنة بدراسة إلغاء المادة (١٧٩) من الدستور ، وتعديل المواد (٧٦ ، ٧٧ ،

٨٨ ، ٩٣ ، ١٨٩) منه ، وكافة ما يتصل بها من مواد ترى اللجنة ضرورة تعديلها

لضمان ديمقراطية ونزاهة انتخابات رئيس الجمهورية ومجلسي الشعب والشورى ،

كما تختص بدراسة التعديلات اللازمة للقوانين المتعلقة بالمواد الدستورية محل التعديل .

(المادة الثانية)

على اللجنة الانتهاء من عملها في مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ هذا القرار .

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ، ويعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره .

صدر بالقاهرة في ١١ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ١٤ فبراير سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوي

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٤٠٣ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم ١٧ لسنة ٢٠١١

بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على تعديل دستور جمهورية مصر العربية
رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٣ فبراير سنة ٢٠١١ :
وعلى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية :
وعلى المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١ :

قرر :

(المادة الأولى)

الناخبون طبقاً لأحكام المادة (١) من المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١ ،
مدعوون للاجتماع فى مقار لجان الاستفتاء الفرعية المختصة ، وذلك لإبداء الرأى
للاستفتاء على ما يأتى :
تعديل المواد (٧٥ ، ٧٦ ، ٧٧ ، ٨٨ ، ٩٣ ، ١٣٩ ، ١٤٨) من دستور جمهورية
مصر العربية .

إلغاء المادة (١٧٩) من الدستور .

إضافة فقرة أخيرة للمادة (١٨٩) ومادتين جديدتين برقمى (١٨٩) مكرراً ،
١٨٩ مكرراً « ١ » إلى الدستور .

(المادة الثانية)

تجرى عملية الاستفتاء المشار إليها يوم السبت الموافق ١٩ من مارس سنة ٢٠١١
وتبدأ فى الساعة الثامنة صباحاً وتنتهى فى الساعة مساءً بالكيفية المنصوص عليها
فى المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١

(المادة الثالثة)

على اللجنة القضائية العليا المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١
وسائر الجهات المعنية تنفيذ هذا القرار .

(المادة الرابعة)

يُنشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية .

صدر بالقاهرة فى ٢٨ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٣ مارس سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإبداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٤٤٠ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

بيان من المجلس الأعلى للقوات المسلحة

استجابة لمطالب الشعب باعتباره مصدر جميع السلطات ، وإيماناً من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بأحقية الشعب فى تقرير الأسس والمبادئ التى يقوم عليها نظام الحكم فى الدولة ، وما اقتضاه ذلك من تعطيل العمل بأحكام الدستور الصادر فى سبتمبر سنة ١٩٧١ ، وحل مجلسى الشعب والشورى بموجب الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١

فإن المجلس الأعلى للقوات المسلحة رغبة منه فى تكريس دولة القانون خلال هذه المرحلة الفارقة من تاريخ البلاد ، وتهيئة مناخ الاستقرار الذى يتيح استنفار كافة الهمم والطاقات البناءة لشعب مصر العظيم ، بما يكفل تقدم البلاد ويمهد لإقامة نظام حكم جديد ، يقوم على دعائم من الحرية والديمقراطية والمساواة وتداول السلطة على أساس ديمقراطى سليم ، ويكفل حماية الحقوق والحريات للمواطنين على أساس من المساواة والعدالة الاجتماعية وسيادة القانون ، ويضمن قيام مؤسسات دستورية محددة الاختصاصات ، بما يحقق التوازن بين جميع السلطات ، قد كلف المجلس لجنة لإعداد تعديلات دستورية طرحها على الشعب لاستفتائه فى شأنها .

وإذ عاود الشعب المصرى العظيم فى صباح التاسع عشر من مارس التأكيد على جدارته بالحرية والديمقراطية التى ناضل طويلاً فى سبيل الحصول عليها ، وأفصح عن حرصه على مكتسباته ، وعزمه على ممارسة حقه الدستورى ، والسير بالبلاد نحو الديمقراطية الحقة ، فتوافدت جموع المواطنين فى مشهد حضارى

غير مسبوق على مقار لجان الاستفتاء لتقرر مصير وطنها ، حيث بلغ إجمالى الحضور (١٨٥٣٧٩٤٥) موزعة على النحو التالى :

الأصوات الصحيحة : (١٨٣٦٦٧٦٤) .

الأصوات الباطلة : (١٧١١٩٠) .

الموافقون : (١٤١٩٢٥٧٧) بنسبة (٧٧٪) .

غير الموافقون : (٤١٧٤١٨٧) بنسبة (٢٣٪) .

وفى ضوء ما أسفرت عنه نتيجة الاستفتاء من الموافقة على التعديلات الدستورية المطروحة ، فقد قرر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إصدار إعلان دستورى ، لتنظيم السلطات فى المرحلة الانتقالية القادمة ، يتضمن أحكام المواد التى وافق عليها الشعب ؛ للعمل بمقتضاها ، وذلك لحين الانتهاء من انتخاب السلطة التشريعية وانتخاب رئيس الجمهورية .

صدر هذا البيان بالقاهرة ، وينشر بالجريدة الرسمية يوم ١٨ من ربيع الآخر سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٢٣ من مارس سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

مرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١

بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧

الخاص بنظام الأحزاب السياسية

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/١٣ :

وعلى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية :

وبعد موافقة مجلس الوزراء :

قرر :

المرسوم بقانون الآتى نصه وقد اصدرناه

(المادة الاولى)

يُستبدل بنصوص المواد أرقام (٤ ، ٦ ، بند « ١ » ، ٧ ، ٨ ، ٩ ، ١١ ، ١٧) من القانون

رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية ، المواد الآتية :

مادة (٤) :

يُشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى ما يأتى :

اولاً- أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم .

ثانياً - عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه

فى ممارسة نشاطه مع المبادئ الأساسية للدستور أو مقتضيات حماية الأمن القومى المصرى

أو الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى .

ثالثاً - عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى اختيار قياداته

أو أعضائه على أساس دينى ، أو طبقى ، أو طائفى ، أو فئوى ، أو جغرافى ، أو بسبب الجنس

أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

رابعاً - عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى نوع من التشكيلات العسكرية

أو شبه العسكرية .

خامساً - عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى أجنبى .

سادساً - علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله .

مادة (٦) بند (١) :

١ - أن يكون مصرياً ، فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضى على تجنسه خمس سنوات على الأقل ، ومع ذلك يشترط فيمن يشترك فى تأسيس الحزب أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصرى .

مادة (٧) :

يقدم الإخطار بتأسيس الحزب كتابة للجنة الأحزاب المنصوص عليها فى المادة (٨) من هذا القانون ، مصحوباً بتوقيع خمسة آلاف عضو من أعضائه المؤسسين مصدقاً رسمياً على توقيعاتهم ، على أن يكونوا من عشر محافظات على الأقل بما لا يقل عن ثلاثمائة عضو من كل محافظة .

ويُرفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب ، وبصفة خاصة نظامه الأساسى ولائحته الداخلية وأسماء أعضائه المؤسسين وبيان الأموال التى تم تدبيرها لتأسيس الحزب ومصادرها واسم من ينوب عن الأعضاء فى إجراءات تأسيس الحزب .

ويُعرض الإخطار عن تأسيس الحزب والمستندات المرفقة به على اللجنة المشار إليها فى الفقرة الأولى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار .

مادة (٨) :

تشكل لجنة الأحزاب السياسية من النائب الأول لرئيس محكمة النقض رئيساً ، وعضوية نائبين لرئيس محكمة النقض ، ورئيسين بمحاكم الاستئناف يختارهم مجلس القضاء الأعلى ونائبين لرئيس مجلس الدولة يختارهما المجلس الخاص . وتكون محكمة النقض مقرأً للجنة .

وتختص اللجنة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقاً لأحكام هذا القانون .

ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها ، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية أربعة أصوات على الأقل .

وللجنة فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك ، ولها أن تطلب أى مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أى جهة وأن تجرى ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة فرعية منها ، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية أو العلمية بإجراء أى تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة للتوصل إلى الحقيقة فيما هو معروف عليها .

ويتولى مؤسسو الحزب أو من ينوب عنهم فى إجراءات تأسيسه نشر أسماء مؤسسيه الذين تضمنهم إخطار التأسيس على نفقتهم فى صحيفتين يوميتين وأسعتى الانتشار خلال ثمانية أيام من تاريخ الإخطار ، وذلك على النموذج الذى تعده لهذا الغرض لجنة شئون الأحزاب ، مع إبلاغ اللجنة بحصول الإعلان .

وبعد الحزب مقبولاً بمرور ثلاثين يوماً على تقديم إخطار التأسيس دون اعتراض اللجنة . وفى حالة اعتراض اللجنة على تأسيس الحزب ، تصدر قرارها بذلك ، على أن تقوم بعرض هذا الاعتراض خلال ثمانية أيام على الأكثر على الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا لتأييده أو إلغائه . ويعتبر القرار كأن لم يكن بعدم عرضه على هذه المحكمة خلال الأجل المحدد . وتُنشر القرارات التى تصدرها اللجنة بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب أو الحكم القضائى برفض الاعتراض على تأسيسه فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين وأسعتى الانتشار خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار أو الحكم .

مادة (٩) :

يتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية الخاصة ويمارس نشاطه السياسى اعتباراً من اليوم التالى لمرور ثلاثين يوماً على إخطار لجنة شئون الأحزاب دون اعتراضها ، أو لتاريخ إصدار اللجنة موافقتها على تأسيس الحزب ، أو لتاريخ صدور حكم الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار اعتراض لجنة شئون الأحزاب على تأسيس الحزب أو لمضى مدة الثمانية أيام اللازمة لعرض اعتراض اللجنة على الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا .

مادة (١١) :

تتكون موارد الحزب من اشتراكات أعضائه ، وتبرعات الأشخاص الطبيعيين المصريين ، وكذلك من حصيلة استثمار أمواله فى الأوجه غير التجارية التى يحددها نظامه الداخلى . ولا يعتبر من الأوجه التجارية فى حكم هذه المادة استثمار أموال الحزب فى إصدار صحف أو استغلال دور للنشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسى خدمة أغراض الحزب . ولا يجوز للحزب قبول أى تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبى أو من جهة أجنبية أو دولية أو من شخص اعتبارى ولو كان متمتعاً بالجنسية المصرية . ويلتزم الحزب بأن يخطر الجهاز المركزى للمحاسبات بما تلقاه من تبرعات وبالبيانات الخاصة بالتبرعين ، وذلك فى نهاية كل عام . ولا تخصم قيمة التبرعات التى تقدم للأحزاب من وعاء أى ضريبة .

مادة (١٢) :

يجوز لرئيس لجنة الأحزاب السياسية - بعد موافقتها - أن يطلب من الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها ، وذلك إذا ثبت من تقرير النائب العام، بعد تحقيق يجريه، تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون. وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال الثمانية الأيام التالية لإعلانه إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسى ، وتفصل المحكمة فى الطلب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة.

(المادة الثانية)

تلغى المادة (١٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية.

(المادة الثالثة)

يُنشر هذا المرسوم بقانون فى الجريدة الرسمية ، وتكون له قوة القانون ، ويُعمل به اعتباراً من اليوم التالى لتاريخ نشره .
صدر بالقاهرة فى ٢٣ ربيع الآخر سنة ١٤٣٢ هـ
(الموافق ٢٨ مارس سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بسم الله الرحمن الرحيم

إعلان دستورى

المجلس الاعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير ٢٠١١ ؛
وعلى نتائج الاستفتاء على تعديل دستور جمهورية مصر العربية
الذى جرى يوم ١٩ من مارس سنة ٢٠١١ وأعلنت نتيجة الموافقة عليه فى ٢٠ من مارس
سنة ٢٠١١ ؛

وعلى البيان الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى ٢٣ من مارس سنة ٢٠١١ ؛

قرار :

(مادة ١)

جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى يقوم على أساس المواطنة .
والشعب المصرى جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة .

(مادة ٢)

الإسلام دين الدولة ، واللغة العربية لغتها الرسمية ، ومبادئ الشريعة الإسلامية
المصدر الرئيسى للتشريع .

(مادة ٣)

السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ،
ويصون الوحدة الوطنية .

(مادة ٤)

للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب
وذلك على الوجه المبين فى القانون .

ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً
أو ذا طابع عسكرى .

ولا يجوز مباشرة أى نشاط سياسى أو قيام أحزاب سياسية على أساس دينى
أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل .

(مادة ٥)

يقوم الاقتصاد فى جمهورية مصر العربية على تنمية النشاط الاقتصادى والعدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال .

(مادة ٦)

للملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون .
والملكية الخاصة مصنونة ، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون ويحكم قضائى ، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون .
وحق الإرث فيها مكفول .

(مادة ٧)

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 .

(مادة ٨)

الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ، ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة ، وذلك وفقاً لأحكام القانون .
ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطى .

(مادة ٩)

كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقييد حريته بأى قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان ، ولا يجوز إيذاؤه بدنياً أو معنوياً ، كما لا يجوز حجزه أو حبسه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون .
وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شىء مما تقدم أو التهديد بشىء منه يهدر ولا يعول عليه :

(مادة ١٠)

للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائى مسبب وفقاً لأحكام القانون .

(مادة ١١)

لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون .
وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة ،
وسريتها مكفولة ، ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائى
مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون .

(مادة ١٢)

تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية .
وحرية الرأى مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة
أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون ، والنقد الذاتى والنقد البناء
ضماناً لسلامة البناء الوطنى .

(مادة ١٣)

حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة ، والرقابة على الصحف محظورة ،
وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإدارى محظور ، ويجوز استثناء فى حالة إعلان الطوارئ
أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة فى الأمور
التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى ، وذلك كله وفقاً للقانون .

(مادة ١٤)

لا يجوز أن تحظر على أى مواطن الإقامة فى جهة معينة ولا أن يلزم بالإقامة
فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون .

(مادة ١٥)

لا يجوز إبعاد أى مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها ، وتسليم اللاجئين السياسيين محظور .

(مادة ١٦)

للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة إلى إخطار سابق . ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون .

(مادة ١٧)

كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء .

(مادة ١٨)

إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون . ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون، ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا فى حدود القانون .

(مادة ١٩)

العقوبة شخصية .
ولاجريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائى، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون؛

(مادة ٢٠)

المتهم برىء حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وكل متهم فى جنابة يجب أن يكون له محام يدافع عنه .

(مادة ٢١)

التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى ،
وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا .
ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء .

(مادة ٢٢)

حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول .
ويكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم .

(مادة ٢٣)

يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً ،
ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون ،
ويجب إعلانه على وجه السرعة بالتهمة الموجهة إليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء
من الإجراء الذى قيد حريته الشخصية ، وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه
خلال مدة محددة ، وإلا وجب الإفراج حتماً .

(مادة ٢٤)

تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها
من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون . وللمحكوم له فى هذه الحالة
حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة .

(مادة ٢٥)

رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ، وسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور
وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية وذلك على الوجه المبين
بهذا الإعلان والقانون .

ويباشر فور توليه مهام منصبه الاختصاصات المنصوص عليها بالمادة (٥٦) من هذا الإعلان
عدا المبين فى البندين ١ و ٢ منها .

(المادة ٢٦)

يشترط فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين ، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ، وألا يكون قد حمل أو أى من والديه جنسية دولة أخرى وألا يكون متزوجاً من غير مصرى ، وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية .

(المادة ٢٧)

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر . ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشح ثلاثون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى ، أو أن يحصل المرشح على تأييد ما لا يقل عن ثلاثين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب فى خمس عشرة محافظة على الأقل ؛ بحيث لا يقل عدد المؤيدين فى أى من تلك المحافظات عن ألف مؤيد . وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح ، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله .

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التى حصل أعضاؤها على مقعد على الأقل بطريق الانتخاب فى أى من مجلسى الشعب والشورى فى آخر انتخابات أن يرشح أحد أعضائه لرئاسة الجمهورية .

(المادة ٢٨)

تتولى لجنة قضائية عليا تسمى « لجنة الانتخابات الرئاسية » الإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية بدءاً من الإعلان عن فتح باب الترشيح وحتى إعلان نتيجة الانتخاب . وتشكل اللجنة من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً ، وعضوية كل من رئيس محكمه استئناف القاهرة ، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض ، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة .

وتكون قرارات اللجنة نهائية وناقذة بذاتها ، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة ، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء ، كما تفصل اللجنة فى اختصاصها ، ويحدد القانون الاختصاصات الأخرى للجنة .

وتُشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التى تتولى الإشراف على الاقتراع والفرز على النحو المبين فى المادة (٣٩) .

ويعرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور .

وتصدر المحكمة الدستورية العليا قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها ، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر وجب إعمال مقتضى قرارها عند إصدار القانون ، وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة ولجميع سلطات الدولة ، ويُنشر فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره .

(مادة ٢٩)

مدة الرئاسة أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لمدة واحدة تالية .

(مادة ٣٠)

يؤدى الرئيس أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه اليمين الآتية :
« أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهورى ، وأن أحترم الدستور والقانون وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة ، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

(مادة ٣١)

يعين رئيس الجمهورية، خلال ستين يوماً على الأكثر من مباشرته مهام منصبه نائباً له أو أكثر ويحدد اختصاصاته، فإذا اقتضت الحال إعفائه من منصبه وجب أن يعين غيره .

وتسرى الشروط الواجب توافرها فى رئيس الجمهورية والقواعد المنظمة لمساءلته على نواب رئيس الجمهورية .

(مادة ٣٢)

يشكل مجلس الشعب من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام .

ويبين القانون تعريف العامل والفلاح، ويحدد الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة .

ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة .

(مادة ٣٣)

يتولى مجلس الشعب فور انتخابه سلطة التشريع، ويقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .

(مادة ٣٤)

مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له .

(مادة ٣٥)

يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن مائة واثنين وثلاثين عضواً، وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السرى العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى .

ويحدد القانون الدوائر الانتخابية الخاصة بمجلس الشورى .

(مادة ٣٦)

مدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات .

(مادة ٣٧)

يتولى مجلس الشورى فور انتخابه دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة ويجب أخذ رأى المجلس فيما يلى :

- ١ - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .
 - ٢ - مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .
 - ٣ - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية .
- ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب .

(مادة ٣٨)

ينظم القانون حق الترشيح لمجلسى الشعب والشورى وفقاً لأى نظام انتخابى يحدده. ويجوز أن يتضمن حداً أدنى لمشاركة المرأة فى المجلسين .

(مادة ٣٩)

يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلسى الشعب والشورى، ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء .

وتتولى لجنة عليا ذات تشكيل قضائى كامل الإشراف على الانتخاب والاستفتاء، بدءاً من القيد بجداول الانتخاب وحتى إعلان النتيجة، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون . ويجرى الاقتراع والفرز تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية ترشحهم مجالسها العليا ، ويصدر باختيارهم قرار من اللجنة العليا .

(مادة ٤٠)

تختص محكمة النقض بالفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلسى الشعب والشورى . وتقدم الطعون إلى المحكمة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، وتفصل المحكمة فى الطعن خلال تسعين يوماً من تاريخ وروده إليها . وتعتبر العضوية باطلة من تاريخ إبلاغ المجلسين بقرار المحكمة .

(مادة ٤١)

تبدأ إجراءات انتخاب مجلسى الشعب والشورى خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا الإعلان .

ومارس مجلس الشورى اختصاصاته بأعضائه المنتخبين .
ويتولى رئيس الجمهورية ، فور انتخابه ، استكمال تشكيل المجلس بتعيين ثلث أعضائه ، ويكون تعيين هؤلاء لاستكمال المدة الباقية للمجلس على النحو المبين بالقانون .

(مادة ٤٢)

يقسم كل عضو من أعضاء مجلسى الشعب والشورى أمام مجلسه قبل أن يباشـر عمله لليمين الآتية :

« أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على سلامة الوطن والنظام الجمهورى، وأن أرى مصالح الشعب، وأن أحترم الدستور والقانون» .

(مادة ٤٣)

لا يجوز لكل عضو من أعضاء مجلسى الشعب والشورى أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً .

(مادة ٤٤)

لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلسى الشعب والشورى إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه .

(مادة ٤٥)

لا يجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أحد أعضاء مجلسى الشعب والشورى إلا بإذن سابق من مجلسه .
وفى غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس .
ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء .

(مادة ٤٦)

السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون .

(مادة ٤٧)

القضاة مستقلون، وغير قابلين للعزل وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً، ولا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة .

(مادة ٤٨)

مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى .

(مادة ٤٩)

المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتختص دون غيرها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك كله على الوجه المبين فى القانون .

ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التى تتبع أمامها .

(مادة ٥٠)

يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها، وينظم طريقة تشكيلها، وبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم .

(مادة ٥١)

ينظم القانون القضاء العسكرى وبين اختصاصاته فى حدود المبادئ الدستورية .

(مادة ٥٢)

جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب، وفى جميع الأحوال يكون النطق بالحكم فى جلسة علنية .

(مادة ٥٣)

القوات المسلحة ملك للشعب، مهمتها: حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها، ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، والدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس والتجنيد إجبارى وفقاً للقانون .
ويبين القانون شروط الخدمة والترقية فى القوات المسلحة .

(مادة ٥٤)

ينشأ مجلس يسمى «مجلس الدفاع الوطنى» ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته ، ويختص بالنظر فى الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، ويبين القانون اختصاصاته الأخرى .

(مادة ٥٥)

الشرطة هيئة مدنية نظامية، تؤدى واجبها فى خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب وفقاً للقانون .

(مادة ٥٦)

يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد، وله فى سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية :

- ١ - التشريع .
- ٢ - إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها .
- ٣ - تعيين الأعضاء المعيّنين فى مجلس الشعب .
- ٤ - دعوة مجلسى الشعب والشورى لاتعقاد دورته العادية وفضها والدعوة لاجتماع غير عادى وفضه .
- ٥ - حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها .

- ٦ - تمثيل الدولة فى الداخل والخارج ، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية .
وتعتبر جزءاً من النظام القانونى فى الدولة .
- ٧ - تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم .
- ٨ - تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين فى القانون، واعتماد ممثلى الدول الأجنبية السياسيين .
- ٩ - العفو عن العقوبة أو تخفيفها أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون .
- ١٠ - السلطات والاختصاصات الأخرى المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح .
وللمجلس أن يفوض رئيسته أو أحد أعضائه فى أى من اختصاصاته .

(مادة ٥٧)

- يتولى مجلس الوزراء والوزراء السلطة التنفيذية كل فيما يخصه، وللمجلس على الأخص مباشرة الاختصاصات الآتية :
- ١ - الاشتراك مع المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية .
 - ٢ - توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .
 - ٣ - إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات ومراقبة تنفيذها .
 - ٤ - إعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات .
 - ٥ - إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .
 - ٦ - إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .
 - ٧ - عقد القروض ومنحها وفقاً للمبادئ الدستورية .
 - ٨ - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

(مادة ٥٨)

لا يجوز للوزير أثناء تولى منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً ، أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله ، أو أن يقايضها عليه .

(مادة ٥٩)

يعلن رئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ على الوجه المبين فى القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة أيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه .

فإذا تم الإعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه فى الفقرة السابقة .

وإذا كان مجلس الشعب منحلأ يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له .

ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ .

وفى جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر

ولا يجوز مدّها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقته على ذلك .

(مادة ٦٠)

يجتمع الأعضاء غير المعيّنين لأول مجلسى شعب وشورى فى 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 فى موعد غايته ستة أشهر

من تاريخ تشكيلها ، ويعرض المشروع ، خلال خمسة عشر يوماً من إعداده ،

على الشعب لاستفتائه فى شأنه ، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه

فى الاستفتاء .

(مادة ٦١)

يستمر المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى مباشرة الاختصاصات المحددة فى هذا الإعلان وذلك لحين تولى كل من مجلسى الشعب والشورى لاختصاصاتهما ، وحتى انتخاب رئيس الجمهورية ومباشرته مهام منصبه كل فى حينه .

(مادة ٦٢)

كل ما قررتاه القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الإعلان الدستورى يبقى صحيحاً وناظاً ، ومع ذلك يجوز إلغاؤها أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة فى هذا الإعلان .

(مادة ٦٣)

ينشر هذا الإعلان فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره .
صدر هذا الإعلان الدستورى بالقاهرة يوم ٢٥ من ربيع الآخر سنة ١٤٣٢ هـ
(الموافق ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ؛
وعلى الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ ؛
وعلى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ ؛
وعلى قرار رئيس الجمهورية المؤقت رقم ٥٦٠ لسنة ١٩٨١ بإعلان حالة الطوارئ ؛
وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٦ لسنة ٢٠١٠ بمد حالة الطوارئ وتعديلاته ؛

قرر:

(المادة الاولى)

إنهاء تطبيق الأحكام المترتبة على إعلان حالة الطوارئ فى جميع أنحاء جمهورية مصر العربية اعتباراً من الساعة مائة يوم ٢ ربيع الأول سنة ١٤٣٣ هجرية الموافق ٢٥ يناير سنة ٢٠١٢ ميلادية فيما عدا جرائم البلطجة .

(المادة الثانية)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية .
صدر بالقاهرة فى غرة ربيع الأول سنة ١٤٣٣ هـ
(الموافق ٢٤ يناير سنة ٢٠١٢ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

إعلان دستورى

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ؛

وعلى الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ ؛

قرر:

(المادة الأولى)

يُضاف إلى الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ فقرة ثالثة للمادة ٣٠ والمواد ٥٣ مكرراً و ٥٣ مكرراً ١ و ٥٣ مكرراً ٢ و ٥٦ مكرراً و ٦٠ مكرراً و ٦٠ مكرراً ١ على النحو التالى :

مادة ٣٠ (فقرة ثالثة) :

فإذا كان المجلس منحلأ أدى الرئيس اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا .
مادة ٥٣ مكرراً :

يختص المجلس الأعلى للقوات المسلحة بالتشكيل القائم وقت العمل بهذا الإعلان الدستورى بتقرير كل ما يتعلق بشئون القوات المسلحة وتعيين قادتها ومد خدمتهم ، ويكون لرئيسه ، حتى إقرار الدستور الجديد ، جميع السلطات المقررة فى القوانين واللوائح للقائد العام للقوات المسلحة وزير الدفاع .

مادة ٥٣ مكرراً ١ :

يُعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة .

مادة ٥٣ مكرراً ٢ :

يجوز لرئيس الجمهورية فى حالة حدوث اضطرابات داخل البلاد تستوجب تدخل القوات المسلحة وبعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة إصدار قرار باشتراك القوات المسلحة فى مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية بالدولة .
وبين القانون سلطات القوات المسلحة ومهامها وحالات استخدام القوة والقبض والاحتجاز والاختصاص القضائى وحالات انتفاء المسئولية .

مادة ٥٦ مكرراً :

يباشر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الاختصاصات المنصوص عليها فى البند (١) من المادة ٥٦ من الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ لحين انتخاب مجلس شعب جديد ومباشرته لاختصاصاته .

مادة ٦٠ مكرراً :

إذا قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية لعملها شكل المجلس الأعلى للقوات المسلحة خلال أسبوع جمعية تأسيسية جديدة - تمثل أطراف المجتمع - لإعداد مشروع الدستور الجديد خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تشكيلها ، ويعرض مشروع الدستور على الشعب لاستفتائه فى شأنه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانتهاء من إعداده . وتبدأ إجراءات الانتخابات التشريعية خلال شهر من تاريخ إعلان موافقة الشعب على الدستور الجديد .

مادة ٦٠ مكرراً ١ :

إذا رأى رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة أو رئيس مجلس الوزراء أو المجلس الأعلى للمهيات القضائية أو خمس عدد أعضاء الجمعية التأسيسية ، أن مشروع الدستور يتضمن نصاً أو أكثر يتعارض مع أهداف الثورة ومبادئها الأساسية التى تتحقق بها المصالح العليا للبلاد ، أو مع ما تواتر من مبادئ فى الدساتير المصرية السابقة ، فلأى منهم أن يطلب من الجمعية التأسيسية إعادة النظر فى هذه النصوص خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً ، فإذا أصرت الجمعية على رأيها ، كان لأى منهم عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا ، وتصدر المحكمة قرارها خلال سبعة أيام من تاريخ عرض الأمر عليها .

ويكون القرار الصادر من المحكمة الدستورية العليا ملزماً للكافة ، وينشر القرار ، بغير مصروفات ، فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره . وفى جميع الأحوال ، يوقف الميعاد المحدد لعرض مشروع الدستور على الشعب لاستفتائه فى شأنه والمنصوص عليه فى المادة ٦٠ من هذا الإعلان الدستورى ، حتى الانتهاء من إعداد مشروع الدستور فى صياغته النهائية وفقاً لأحكام هذه المادة .

(المادة الثانية)

يُستبدل بنص المادة ٣٨ من الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١
النص الآتى :

ينظم القانون حق الترشيح لمجلسى الشعب والشورى وفقاً لآى نظام انتخابى يحدده .

(المادة الثالثة)

ينشر هذا الإعلان الدستورى فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به اعتباراً من اليوم التالى
لتاريخ نشره .

صدر بالقاهرة فى ٢٧ رجب سنة ١٤٣٣ هـ

(الموافق ١٧ يونية سنة ٢٠١٢ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة