

النظام السياسي في دستور مصر الجديد (رؤى و توصيات)



أوراق ورشة عمل
٢٣ أكتوبر ٢٠١٢

منتدى البدائل العربي للدراسات

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)
العنوان: ٥ شارع المساحة - الطابق الرابع - الدقي - الجيزة (ج.م.ع)

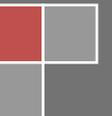
Website: www.afaegypt.org

Mail: info@afaegypt.org

Telefax: +202-37629937

Twitter: AFAalternatives

Facebook : <https://www.facebook.com/AFAalternatives>



محتويات

٣.....	مقدمة.
٤.....	الدستور والسلطة التنفيذية (ورقة أولية).....
١٧.....	قراءة أولية في مسودة الدستور المصري "صلاحيات السلطة التشريعية".....
٢٣.....	السلطة القضائية.....
٣٦.....	التعددية الحزبية في دستور مصر الجديد.....
٤١.....	المواطنة.. وعلاقة الدين بالدولة.....
٤٦.....	المشاركة المجتمعية في الدستور المصري الجديد.....
٥٥.....	ملحق: نصوص الدساتير العربية التي تلتزم الدولة فيها بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان.....

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA):

مؤسسة بحثية تأسست عام ٢٠٠٨ وتسعى لتكريس قيم التفكير العلمي في المجتمعات العربية، وتعمل على معالجة القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطار التقاليد والقواعد العلمية بربط البعدين الأكاديمي والميداني.

ويعمل المنتدى على توفير مساحة لتفاعل الخبراء والنشطاء والباحثين المهتمين بقضايا الإصلاح في المنطقة العربية، تحكمها القواعد العلمية واحترام التنوع، كما يحرص على تقديم البدائل السياسية والاجتماعية الممكنة، وليس فقط المأمولة لصانع القرار وللنخب السياسية المختلفة ومنظمات المجتمع المدني، في إطار احترام قيم العدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان.

ومن أجل ذلك يسعى المنتدى لتنمية آليات للتفاعل مع المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية المهمة بمجالات التغيير والإصلاح. ويرتكز المنتدى في عمله في هذه المرحلة على ثلاثة محاور: تحليل السياسات والمؤسسات العامة، المراحل الانتقالية والتحول الديمقراطي، الحركات الاجتماعية والمجتمع المدني.

ويتخذ المنتدى لتنفيذ تلك الآليات والأهداف شكلا قانونيا متمثل في شركة ذات مسؤولية محدودة (س. ت ٣٠٧٤٣)

هذا الملف هو نتاج ورشة عمل ولا يعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي منظمة شريكة

مقدمة

أعلنت الجمعية التأسيسية للدستور مسودتها الأخيرة للدستور مؤخرا والتي سيتم التصويت عليها بدءا من الرابع من نوفمبر القادم وحتى اليوم السابع منه. وبصرف النظر عن حكم محكمة القضاء الإداري والذي من المنتظر النطق به في ٢٣ أكتوبر الجاري بحل الجمعية التأسيسية من عدمه، حيث من المنتظر إعادة تشكيلها وفق نفس المعايير تقريبا، وحرصا على الخروج بدستور يشارك في صنعه كافة فئات المجتمع يراعى فيه المساواة بين المواطنين دون تمييز ويتضمن مبادئ الثورة الأساسية، فإن المسودة الحالية في صياغتها شبه النهائية، تحتاج إلى توافق مجتمعي عليها، يلبي طموحات المصريين في دستور لكل المواطنين لا يفرق بينهم على أي أساس، ويضمن ويصون حقوقهم، ويرسخ لنظام سياسي ديمقراطي.

من هذا المنطلق بادر منتدى البدائل العربي للدراسات بتقديم مساهمة بحثية مقارنة بين الصياغة المطروحة الآن وبين الدساتير الأهم في تاريخ مصر والتي ثار حولها جدل كبير سواء قبل أو بعد إقرارها مثل دستوري عامي ١٩٢٣ و ١٩٧١ أو التي لم ترى النور مثل دستور ١٩٥٤، من زوايا مختلفة لاكتشاف أوجه النقص والقصور في المسودة المطروحة وما تم التراجع عنه من حقوق وحرريات، أيضا ما تم تلبيته من مطالب تعبر في مضمونها عما لحق بالمجتمع من تطورات اجتماعية وسياسية واقتصادية بعد ما يزيد عن أربعين عاما من آخر دستور، وبالذات بعد قيام الشعب بثورته وانتخاب أول رئيس مدني بعد ستين عاما من الحكم العسكري.

وستتناول الدراسات التي يحتويها هذا الكتيب عدة محاور، نرى أنها من الأهمية بالقدر الذي لا يمكن عدم التعرض لأيا منها مع ترك محاور أخرى بذلت مراكز بحثية متخصصة أخرى جهدا فيها لا داعي لتكراره أو عمل إضافة إليه لا يسمح الوقت بها. والمحاور التي سنتناولها الدراسات هي (١) السلطة التشريعية (الصلاحيات والتشريعات). (٢) استقلال السلطة القضائية. (٣) صلاحيات السلطة التنفيذية. (٤) صلاحيات الرئيس. (٥) المشاركة المجتمعية (مجتمع مدني - نقابات - محليات) بما يتضمن من مساحات الحرية والمشاركة. (٦) التعددية الحزبية (ضمانات وممارسات). (٧) المواطنة وعدم التمييز (بما في ذلك قضايا حرية التعبير والاعتقاد). (٨) الشفافية والرقابة.

الدستور والسلطة التنفيذية

(ورقة أولية)

د. عمرو الشوبكي

كاتب وخبير سياسي وعضو في البرلمان المصري

مقدمة

علاقة أي دستور بالسلطة التنفيذية تحكمها أولاً طبيعة النظام المقترح وما إذا كان رئاسي أو برلماني أو مختلط أو شبه رئاسي، فالمهم أن يكون الدستور ديمقراطياً وتكون نصوصه منسجمة مع القيم الأساسية في مجال حقوق الإنسان، ويحترم ثقافة المجتمع. وعلى عكس أبواب أخرى في الدستور، فمن الصعب الحديث عن وجود معايير دولية وحقوقية تحدد وضع السلطة التنفيذية في الدستور كما هو الحال في مجال الحريات العامة وحرية الفكر والاعتقاد، إنما اختيارات سياسية وقانونية لطبيعة النظام السياسي المقترح.

أولاً. كتابة الدساتير خبرات وتجارب

اختلفت تجارب الأمم في التعامل مع موضوع كتابة دساتيرها الجديدة، فهناك دول احتفظت بدساتيرها القديمة لفترة طويلة لأن التغيير فيها جرى عبر إصلاحات متدرجة ومواجهات سياسية وشعبية لم تسفر في أي مرحلة عن ثورة أسقطت النظام، كما جرى في تركيا وكثير من دول العالم، وهناك تجارب أخرى حدثت فيها ثورات وانتفاضات شعبية أسفرت عن تعديل في الدستور القديم سمح بالعمل به لسنوات طويلة لحين الانتهاء من كتابة دستور جديد كما جرى في بولندا والبرازيل وكثير من بلاد أمريكا اللاتينية، أما مصر فكانت هي التجربة الوحيدة التي صوت فيها الناس لصالح تعديلات دستورية على الدستور القديم (٨ مواد) واختار المجلس العسكري أن يضع إعلان دستوري بدلاً من الالتزام بدستور ٧١ معدلاً كما جاء في نتيجة الاستفتاء.

والحقيقة أن أي قراءه في تجارب عالمية أخرى تتعلق بكتابة الدساتير وخاصة فيما يتعلق بصلاحيات السلطة التنفيذية والرئيس سنكتشف أنها اختلفت بصورة كبيرة في الوسائل والأساليب التي كتبت بها، وإن كان الهدف واحد وهو كتابة دستور ديمقراطي ينال توافق أغلب المواطنين.

ولعل المقارنة بين الخبرة التركية والمصرية على سبيل المثال تدل على أن هناك منطقتين مختلفين في التعامل مع موضوع الدستور، فقد اعتبرت تركيا التي تعد دستورها الجديد الآن أن وضع دستور جديد يعتبر "ثورة مؤسساتية" لأن الدستور القديم وضعه الجيش التركي عقب انقلاب ١٩٨٠ وأن الأمر احتاج إلى ٣٢ عاماً حتى توافقت القوى السياسية على آلية لكتابة دستور جديد للبلاد.

وقد تم مؤخراً تشكيل لجنة لكتابة الدستور التركي تتكون من ١٢ عضواً يمثلون بالتساوي الأحزاب الأربعة الممثلة داخل البرلمان، ويتساوى هنا حزب العدالة والتنمية الحاكم الذي حصل على نسبة تقترب من ٥٠% مع الأحزاب الثلاثة الأخرى التي حصل أحدها على حوالي ١٠% ومع ذلك تم تمثيل كل واحد منهم بـ ٣ أعضاء في هذه اللجنة.

لم يحاول الحزب الحاكم في تركيا أن يهيمن على لجنة الدستور كما فعلت الأغلبية الإسلامية في مصر، مع ملاحظة أن تواصل الحرية والعدالة في مصر مع العدالة والتنمية الحاكم في تركيا يكاد يكون شبه يومي، ومع ذلك لم يستفيدوا من الخبرة التركية.

وقد اجرت هذه اللجنة على مدار شهرين ١٣ اجتماعا شارك فيه مئات من ممثلي النقابات والجمعيات الأهلية والروابط الشعبية المختلفة وبدأت النقاش الساخن حول مجموعة من القضايا الشائكة، فهناك نص المادة الرابعة الذي يمنع تغيير المادة الأولى من الدستور التركي التي تنص على علمانية الدولة، وهنا يثار تساؤل هل يمكن أن يكون هناك نص دستوري غير قابل للتغيير بصرف النظر عن تغير الظروف وفوق إرادة الشعب، وهو أمر لم يطرحه أحد في مصر فيما يتعلق بالمادة الثانية بصيغتها الحالية والتي توافق عليها الجميع ومع ذلك لم تحصن بأي مادة أخرى تحول دون تعديلها إذا أراد الشعب.

أما الجدل حول المواد المتعلقة بالحقوق المدنية وحرية الرأي والتعبير فهناك توافق على معظم بنودها إلا فيما يتعلق بالقضية الكردية وهنا سنجد توافق تركي حول حق الأكراد في دراسة لغتهم والتي يحسب لحزب العدالة والتنمية دوره في تدعيم هذا الحق، ولكن الجدل يدور حول إمكانية أن يدرس الأكراد باقي العلوم التي تدرس عادة باللغة التركية بلغتهم الكردية.

وهناك جدل مشابهه للذي يجري في مصر حول تشكيل المحكمة الدستورية العليا وطريقة اختيار أعضائها وهي التي كانت قاب قوسين من أن تصدر قرارا في عام ٢٠٠٨ بجل حزب العدالة والتنمية الحاكم في تركيا تحت حجة تهديده للنظام العلماني.

وأخيرا هناك جدل حول إمكانية ان تنتقل تركيا إلى النظام الرئاسي بدلا من النظام البرلماني، وذلك بعد وجود اتجاه قوى لتبني انتخاب الرئيس مباشرة من الشعب، ورغم التوافق النسبي على هذا التوجه إلا أن أغلب النخبة التركية لا تميل للتحويل إلى النظام الرئاسي إنما لإعطاء صلاحيات . موجود بعضها في الدستور الحالي . لرئيس الجمهورية ليصبح النظام شبه رئاسي وقريب من النموذج البرتغالي.

ومبرر رفض النظام الرئاسي في تركيا ان الثقافة السياسية هناك تمحورت تاريخيا حول النظام البرلماني، والمطلوب هو تطوير هذا النظام لا إلغائه.

والحقيقة أن علينا أن نتأمل أن الثقافة السياسية المصرية أقرب للنظام الرئاسي الديمقراطي وليس الاستبدادي الذي عرفناها من قبل، وهنا لا يجب أن يستسهل البعض الحلول الفوقية والنخبوية سواء تلك التي تريد أن تحول مصر إلى دولة برلمانية.

أما الخبرة البرازيلية التي سنعرض لاحقا لصلاحيات الرئيس في الدستور البرازيلي الحالي، فقد شهدت انتفاضات شعبية في منتصف الثمانينيات دفعت السلطة إلى إجراء إصلاحات سياسية أسفرت في النهاية عن وضع دستور جديد في البلاد عام ١٩٩٨، أي أن الأمر استمر حوالي عقد من الزمان حتى كتب الدستور الجديد.

وعرفت البرازيل منذ ذلك التاريخ ٧٤ تعديلا، وهو أمر علينا أيضا أن نستفيد منه ونعتبر أن الدستور القادم ليس مقدسا ولا خالدا وأن تعديل بعض بنوده سيأتي أمرا واردا رغم عدم تقضيل الكثيرون -ونحن منهم- إلى عدم استسهال عملية تعديل الدستور.

والحقيقة أن تجربة البرازيل كانت مثيرة من زاوية أخرى وهو الجدل الذي دار حول طبيعة النظام السياسي وما إذا كان سيستمر كنظام رئاسي ولكن ديمقراطي أم يتحول ويصبح نظام برلماني، والمفارقة أن معظم النخبة السياسية البرازيلية كانت مع النظام البرلماني ولكن الشعب كان حاسما في انحيازه للنظام الرئاسي لأنه فضل أن يختار هو الرئيس بنفسه على أن تختار الأحزاب -التي لا يثق في معظمها- رئيس الوزراء.

قضية أخرى مهم الإشارة إليها أن هناك ٣٥ نص دستوري للدين المسيحي في كل تقريبا دساتير أمريكا اللاتينية حتى أن الأرجنتين ذات التراث العلماني القوى أشارت إلى دور الكنيسة الكاثوليكية وليس فقط المسيحية، وهو ما يعني ضرورة عدم الخوف في مصر من النص على مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع بشرط عدم تغييرها وضمان عدم وجود أي تمييز بين المواطنين.

ثانيا . الرئيس في دستور ٧١

نظريا يمكن اعتبار دستور ٧١ دستور رئاسي بامتياز، وعمليا كان النظام السياسي المنبثق منه استبدادي بامتياز، فبالتأكيد هناك مواد في هذا الدستور كانت أفضل من حيث الصياغة والمضمون من مسودة الدستور الحالي، وهناك مواد لا بد من تغييرها لأنها لا تنتمي إلي النظم الرئاسية الديمقراطية إنما وضعت في سياق قديم كانت فيه كثير من النظم الرئاسية مرادفا للاستبداد وغياب الديمقراطية.

ويمكن الإشارة إلي بعض بنود دستور ٧١ الخاصة بالسلطة التنفيذية:

(مادة ١٣٨) يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور.

(مادة ١٣٩) لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم، ويعفيهم من مناصبهم. وتسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية.

(مادة ١٤١) يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه ويكون تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء.

(مادة ١٤٣) يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين، ويعزلهم على الوجه المبين في القانون. كما يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.

(مادة ١٤٤) يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه.

(مادة ١٤٥) يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط.

(مادة ١٤٦) يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة.

(مادة 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 خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة 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 أثارها بوجه آخر.

(مادة ١٤٨) 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 محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب.

(مادة ١٤٩) لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون.

(مادة ١٥٠) رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب.

(مادة ١٥١) رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة. على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي

يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تتحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها.

(مادة ١٥٢) لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا.

ثالثاً- اتجاهات ونماذج من الدساتير العالمية

صلاحيات الرئيس الفرنسي^١:

رئيس الدولة الفرنسية هو راعي دستور البلاد والمشرف على تسيير السلطات العامة وضامن استمرارية الدولة، بالتالي فإنه حامل استقلال الوطن ووحدة أراضي البلاد

يمنح الدستور الفرنسي رئيس الدولة صلاحيات واسعة لا سيما في مجالي السياسة الخارجية والدفاعية. ومن سلطات الرئيس الأساسية في إطار هذه الصلاحيات تعيين رئيس الوزراء وتعيين أهم مسؤولي الإدارة، وقد أُعيد ضبط هذه النقطة من خلال مراجعة الدستور قبل بضعة أعوام.

ورئيس الدولة قادر على حل مجلس النواب الذي يسمى في فرنسا الجمعية الوطنية، وعلى دعوة البرلمان لعقد جلسات استثنائية، وهو الذي يضمن استقلال القضاء ويترأس مجلس القضاء الأعلى.

رئيس الدولة الفرنسية هو الذي يتولى التفاوض بشأن المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، ولديه سلطات استثنائية في حالات الأزمات الحادة.

والواقع أن صلاحيات رئيس الجمهورية الفرنسية المحددة أساساً في الدستور الذي وقع عام ١٩٥٨، تفرض عليه تقاسم بعض صلاحياته مع رئيس الوزراء. لكن تفعيل هذا المجال المشترك في تقاسم سلطات رئيس الدولة يرتبط بعدة شروط منها طبيعة العلاقة بين الاثنين، والجو السياسي العام، وطبيعة العلاقة بين رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية.

وقد تم خفض المدة الرئاسية من سبع سنوات إلى خمس في عام ٢٠٠٢ للحد مبدئياً من مشاكل فترات التعايش، أي فترات تقاسم السلطة بين رئيس الدولة من جهة، وأغلبية برلمانية لا تشاطره أفكاره وبرامجه وتوجهاته السياسية من جهة أخرى.

صلاحيات الرئيس البرازيلي^٢:

يمتلك السلطة التنفيذية ويعين مجلس الوزراء بموافقة مجلس الشيوخ، ويسن القوانين الاستثنائية في حالة الضرورة.. ولا يتدخل في قوانين الانتخابات والضرائب والقوانين الجنائية.

تم إنشاء النظام الرئاسي للدولة البرازيلية عام ١٨٨٩ عقب إعلان الجمهورية، بعد أن كانت تحت حكم الإمبراطور "دوم بردو" ومنذ إعلان الدولة تعاقب على البرازيل ٦ دساتير، ومرت بخمس مراحل للحكم، منها مرحلتان استبداديتان وثلاث مراحل ديمقراطية.

رئيس البرازيل هو رئيس جمهورية البرازيل الفيدرالية، وهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة.

يقود الرئيس السلطة التنفيذية والحكومة الفيدرالية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

يمتلك الرئيس في البرازيل صلاحيات عدة، فهو يتحكم في الجزء التنفيذي، يمثل البلاد في الخارج.

^١ موقع فرانس ٢٤، علي الرابط التالي:

<http://www.france24.com/ar/20120506-france-president-head-state-powers-duties-wields-significant-influence-choose-prime-minister>

^٢ انظر موقع مصرس، بتاريخ ٢٠١٢/٧/٤ علي الرابط التالي: <http://www.masress.com/almesryoon/125280>

يعين مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الشيوخ، ويتمتع الرئيس بصلاحيات مهمة في وضع القوانين. يتاح له سن قوانين استثنائية في حالة الضرورة، ولا يستطيع أن يتدخل في القوانين الخاصة (بالقانون الجنائي - قوانين الانتخابات - قانون الضرائب وغيرها من الحالات الأخرى).

جنوب أفريقيا:

رئيس الدولة له السلطات التنفيذية الحقيقية والتشريعية، فهو نظام مزج بين النظامين الرئاسي والبرلماني، فرئيس الجمهورية ينتخب من قبل البرلمان "الجمعية الوطنية" ويمارس السلطة التنفيذية مشاركة مع الوزارة، وهو من يعين نائباً له ويجب أن يكون من بين أعضاء البرلمان، أما بقية الوزراء فهم من بين أعضاء البرلمان وللرئيس تعيين وزراء من خارج البرلمان ولكن في حدود وزيرين لا أكثر، ومسئولية الوزراء تتحقق أمام كل من الرئيس والبرلمان كذلك هو من يعين وكلاء الوزراء من بين أعضاء البرلمان وإلى ذلك فإن مؤسسة الرئاسة في دستور جنوب أفريقيا على الرغم من فعاليتها إلا أن الرئيس مقيد بأن يمثل الهيئة النيابية فالتشكيلة تمثيلاً حقيقياً ومؤثراً بموجب الدستور، وفي نفس الوقت له من الصلاحيات الجدية بأن لاتجعل منه رئيساً فخرياً للبلاد. وللبرلمان حق سحب الثقة من الوزارة، وإذا فقدت الوزارة "مجلس الوزراء" الأغلبية البرلمانية فعلى رئيس البلاد إعادة تشكيل وزارة جديدة، ويحق أيضاً للبرلمان طرح الثقة في الرئيس وإذا أجاز هذا الاقتراح بالأغلبية البرلمانية فعلى الرئيس ونائب الرئيس والوزارة تقديم استقالاتهم^٣ رئيس الجمهورية:

أ. هو رئيس الدولة ورئيس الهيئة التنفيذية على الصعيد الوطني.

ب. يجب أن يتمسك بالدستور ويدافع عنه ويحترمه باعتباره القانون الأعلى للجمهورية.

ج. يجب أن يعزز وحدة الأمة ويعزز ما يحقق تقدم الجمهورية.

٨٤ م صلاحيات رئيس الجمهورية ومهامه:

١. لرئيس الجمهورية الصلاحيات التي ينيطها الدستور وتنيطها التشريعات به، بما يشمل تلك الضرورية لأداء مهام رئيس الدولة ورئيس الهيئة التنفيذية على الصعيد الوطني.

٢. يتولى رئيس الجمهورية المسؤولية عن:

أ - الموافقة على مشروعات القوانين وتوقيعها.

ب - إعادة أي مشروع قانون إلى الجمعية الوطنية لكي تعيد النظر في دستوريته.

ج - إحالة أي مشروع قانون إلى الحكمة الدستورية لكي تبت في دستوريته.

د - دعوة الجمعية الوطنية، أو المجلس الوطني للمقاطعات، أو البرلمان إلى الانعقاد في جلسة طارئة للقيام بأعمال خاصة.

^٣ عايش علي أبو عاذر، " ورقة بحثية حول التجربة الدستورية: السودان - العراق - جنوب إفريقيا "، موقع شبكة الراصد للبحوث، علي الرابط التالي:

<http://www.arrasid.com/index.php/main/index/33/40/contents>

^٤ انظر موسوعة دساتير العالم، المجلد السابع، " دستور جنوب أفريقيا"، ترجمة وتقديم أماني فهمي، القاهرة المركز القومي للترجمة، ٢٠١١، ص ٩٩

هـ - القيام بأي تعيينات يتطلب الدستور أو تتطلب التشريعات من رئيس الجمهورية أن يقوم بها، إلى جانب تلك التي يجب أن يقوم بها باعتباره رئيساً للهيئة التنفيذية علي الصعيد الوطني.

و- تعيين لجان التحقيق.

ز- الدعوة إلى إجراء استفتاء قومي وفقاً لقانون صادر عن البرلمان.

ح- استقبال الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب والاعتراف بهم.

ط- تعيين السفراء والمفوضين والممثلين الدبلوماسيين والقنصليين.

ي- العفو عن المجرمين أو تخفيف الأحكام الصادرة عليهم وإلغاء أي غرامات أو عقوبات أو مصادرات.

ك- منح التكريمات.

م ٨٥ السلطة التنفيذية للجمهورية^٥:

١ - السلطة التنفيذية للجمهورية مخولة لرئيس الجمهورية.

٢ - يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية مع أعضاء الحكومة الآخرين، بواسطة:

أ- تنفيذ التشريعات الوطنية إلا حيثما كان الدستور أو حيثما كان القانون صادر عن البرلمان ينص على خلاف ذلك.

ب- وضع السياسة الوطنية وتنفيذها.

ج- تنسيق مهام إدارات الدولة ودوائرها الإدارية.

د- إعداد واقتراح تشريعات.

هـ- أداء أي مهمة تنفيذية أخرى منصوص عليها في الدستور أو في تشريع وطني.

م ٩١- الحكومة^٦:

٢- يعين رئيس الجمهورية نائبه والوزراء، ويسند إليهم صلاحيات ووظائف، وله أن يقلبهم من مناصبهم.

رابعاً . المواد المقترحة في الدستور الجديد:

مادة ١ (باب نظام الحكم والسلطات)

رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ورئيس السلطة التنفيذية، ويباشر اختصاصاته على النحو المبين في الدستور، (ويسهر على تأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون والوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني، ويرعى مصالح الشعب، ويحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه).

^٥ انظر موسوعة دساتير العالم، "دستور جنوب أفريقيا"، م سابق، ص ١٠٠

^٦ انظر موسوعة دساتير العالم، "دستور جنوب أفريقيا"، م سابق، ص ١٠٣

مادة ٢ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية)^٧:

ينتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمدة واحدة. وتبدأ إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة الرئاسة بتسعين يوما على الأقل، ويجب أن تعلن النتيجة قبل نهاية هذه المدة بعشرة أيام على الأقل، (ويستقيل رئيس الجمهورية من أى منصب حزبي كان يشغله بمجرد إعلان نتيجة الانتخابات).

مادة ٣ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يشترط فيمن يترشح رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين، (غير متعدد الجنسية)، متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، (وألا يكون متزوجا من غير مصرية أو مصري)، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية.

مادة ٤ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يشترط لقبول الترشح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشح ثلاثون (عشرون) عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين في مجلسي النواب والشيوخ، أو (أن يؤيد المرشح) ما لا يقل عن ثلاثين (عشرين) ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشر محافظة (عشر محافظات) على الأقل، بحيث لا يقل عدد المؤيدين في أى من هذه المحافظات عن ألف مؤيد (وبواقع ألف مؤيد من كل واحدة كحد أدنى)، ولا يجوز في كل الأحوال أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، (فإن حدث تسقط من حساب النصاب من تكرر منه التأييد)، وينظم القانون كل ذلك. (ولكل حزب سياسي حصل على خمسة مقاعد (مقعد واحد) على الأقل بطريق الانتخاب في مجلسي النواب والشيوخ في آخر انتخابات أن يرشح أحد أعضائه لرئاسة الجمهورية. ملحوظة: ردت هذه المادة إلى لجنة الموضوع للتخفيف من شروط قبول الترشح لمنصب رئيس الجمهورية.

مادة ٤ مكرر (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

إذا تقدم مرشحان اثنان قبل بدء الجولة الأولى لانتخابات رئيس الجمهورية، ثم توفى أحدهما أو تنازل أو حدث له أى مانع آخر، يعاد فتح باب الترشح من جديد. وإذا تنازل أحد المرشحين في انتخابات الإعادة أو انسحب أو توفى أو حدث له أى مانع آخر، يحل محله التالي مباشرة في عدد الأصوات الصحيحة.

مادة ٤ مكرر (١) (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة للناخبين، فإذا لم يحصل أى مرشح على هذه الأغلبية، يعاد الانتخاب بين المرشحين اللذين حصلوا على أعلى الأصوات أو تساويا فيها؛ ويشترك في الإعادة من يتساوى في عدد الأصوات مع المرشحين الأول والثاني أو من يتعادل مع الثاني في هذا العدد. وفي كل الأحوال، يعلن فوز الحاصل على أعلى الأصوات الصحيحة في انتخابات الإعادة، فإن تساوى اثنان أو أكثر في عدد الأصوات يعقد مجلسا النواب والشيوخ جلسة مشتركة لاختيار أحدهم لهذا المنصب، بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء المنتخبين بهذين المجلسين. وينظم القانون إجراءات انتخابات رئاسة الجمهورية.

مادة ٧ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته حل محله رئيس الوزراء، وإذا خلا هذا المنصب، لأى سبب، يعلن مجلس النواب هذا الخلو، ويخطر المفوضية الوطنية للانتخابات. ويباشر سلطات رئيس الجمهورية مؤقتا رئيس مجلس النواب ثم

^٧ نظام الحكم والسلطات، متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.dostour.eg/sharek/topic/regime-authorities>

رئيس مجلس الشيوخ، بشرط ألا يترشح أى منهما للرئاسة، وينتخب الرئيس الجديد فى مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب. وفى كل الأحوال لا يجوز للقائم بأعمال الرئيس طلب تعديل الدستور أو حل مجلس النواب أو إقالة الحكومة.

مادة ٨ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يحدد القانون المعاملة المالية لرئيس الجمهورية، ولا يجوز له أن يتقاضى أى مرتب أو مكافأة أخرى، أو أن يزاول (أثناء توليه المنصب)، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، ولا يجوز له، أو لأحد أفراد أسرته، بالذات أو بالواسطة، أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو أن يقايضها عليه، أو (أن يبرم معها أى عقد آخر من عقود المعاوضة). ويتعين على رئيس الجمهورية، وأفراد أسرته، تقديم إقرارات ذمة مالية كل عام وعند توليه المنصب أو تركه، تعرض على مجلس النواب، وإذا تلقى أى منهم هدايا نقدية أو عينية تؤول ملكيتها إلى الخزينة العامة للدولة، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون.

مادة ٩ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يقدم رئيس الجمهورية استقالته (من منصبه) مكتوبة إلى مجلس النواب.

ملحوظة: حذفت الفقرة الأخيرة من هذه المادة، ونصها: "ويخطر رئيس مجلس النواب المفوضية العليا للانتخابات بخلو المنصب"، كونها تكراراً لما جاء بالفقرة الأولى فى المادة (٧).

مادة ١٠ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يسمى رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة (خلال عشرين يوماً على الأكثر)، وتتقدم هذه الحكومة ببرنامجها إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيلها، فإذا رفض هذا البرنامج بأغلبية عدد أعضائه يعين رئيس الجمهورية رئيساً آخر للوزراء ويكلفه بتشكيل حكومة جديدة، تعرض برنامجها على مجلس النواب، فإذا رفض هذا البرنامج، يشكل المجلس الحكومة الجديدة ويقبل برنامجها فإن لم يتم ذلك خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب وفقاً لأحكام هذا الدستور.

ملحوظة: هذه المادة أعيدت إلى لجنة الموضوع لإعادة المداولة فيها.

مادة ١١ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يلقى رئيس الجمهورية بياناً حول السياسة العامة للدولة فى جلسة مشتركة لمجلسى النواب والشيوخ عند افتتاح دور انعقادها العادى السنوى. ويجوز له عند الاقتضاء إلقاء بيانات أخرى أو توجيه رسائل إلى أى من المجلسين.

مادة ١٢ (نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إرسالها إليه بعد إقرارها نهائياً من مجلسى النواب والشيوخ؛ وله أن يعترض عليها خلال هذه المدة على النحو المبين فى هذا الدستور.

ملحوظة: يعاد النظر فى مضمون هذه المادة وصياغتها وتنسيقها فى مشروع الدستور بعد الانتهاء من تنقيح النصوص المتعلقة بالسلطة التشريعية.

مادة ١٣ (نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا. ونتيجة الاستفتاء ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة في كل الأحوال.

مادة ١٥ (نظام باب الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يعلن رئيس الجمهورية، بعد موافقة مجلس الوزراء، حالة الطوارئ على الوجه الذى ينظمه القانون. ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية، ليقرر ما يراه بشأنه بأغلبية عدد أعضاء المجلس؛ فإذا حدث الإعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً (للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه فى الفقرة السابقة)، فإذا كان المجلس منحلاً عرض الأمر على مجلس الشيوخ، وتجب موافقة أغلبية عدد أعضائه على إعلان حالة الطوارئ. وفى جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، ولا يجوز مدها إلا لمدة لا تزيد على ستة أشهر أخرى بعد موافقة الشعب فى استفتاء عام.

ملحوظة: ذهبت لجنة الصياغة إلى عدم الحجر على الشعب فى مد مدة الطوارئ بحيث يجوز له مدّها لمدد أخرى، كل واحدة لا تزيد على ستة أشهر بعد استفتاء الشعب عليها، ورأت إعادة المادة إلى لجنة الموضوع للتأمل وإعادة المداولة فى ذلك.

مادة ١٦ (نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

لرئيس الجمهورية (حق) العفو عن العقوبة أو تخفيفها (بما لا يخالف أحكام الشريعة الإسلامية) ولا يكون العفو الشامل إلا بقانون.

مادة ١٧ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويعلن الحرب بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطنى وموافقة مجلس النواب. ويحظر على رئيس الجمهورية إرسال قوات مسلحة إلى خارج الدولة إلا بعد موافقة مجلس النواب.

نص مرادف:

رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب ولا يرسل القوات المسلحة إلى خارج الدولة إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطنى، وموافقة مجلس النواب بأغلبية عدد أعضاء المجلس.

ملحوظة: حذفت عبارة (وهو يرأس مجلس الدفاع الوطنى) من هذه المادة، لأنها تكرر لما جاء بالمادة المتعلقة بهذا المجلس.

مادة ١٨ (نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يمثل رئيس الجمهورية الدولة فى علاقاتها الدولية، ويبرم (رئيس الجمهورية) المعاهدات ويصدق عليها بعد أخذ رأي (موافقة) مجلس الوزراء، ولا تكون لها قوة القانون (نافذة) إلا بعد موافقة مجلسى النواب والشيوخ، ويجب أن يوافق المجلسان بأغلبية عدد أعضائهما على معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى تتعلق بحقوق السيادة أو يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو تحمل خزينتها نفقات غير واردة فى ميزانيتها العامة.

ملحوظة: جرى اتفاق على ان يوافقا مجلسا النواب والشيوخ علي جميع المعاهدات [أغلبية عادية] ماعدا المعاهدات "المسماة" بالمادة تكون الموافقة عليها بأغلبية عدد أعضاء المجلسين ويميل اتجاه أغلب داخل لجنة الصياغة إلى استبعاد إبرام أي معاهدات يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو ألا يحدث ذلك بناء على استفتاء عام.

مادة ١٩ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

تدرج (جميع) نفقات رئاسة الجمهورية، والأجهزة التابعة لها، ضمن الميزانية العامة للدولة، وتخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

ملحوظة: يذهب البعض إلى حذف هذه المادة لأنها تحصيل لحاصل، وتركت لإعادة المداولة فيها بعد تنقيح ومراجعة المواد المتعلقة بالموازنة. فى فصل السلطة التشريعية.

مادة ٢٠ (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة رئيس الوزراء ونوابه والوزراء فيما عدا تلك المنصوص عليها بالمواد ١٠ و١٨ من هذا الدستور. ولا تعفى أوامر رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، الشفهية أو المكتوبة، الوزراء من المسؤولية.

ملحوظة: أضيفت الفقرة الأخيرة إلى هذه المادة نقلا من المادة (21) فى فصل الحكومة.

مادة (..) بدون رقم (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يضع رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها، بالاشتراك مع الحكومة.

ملحوظة: نقل نص هذه المادة من المادة (٢١) فى فصل الحكومة.

مادة (..) بدون رقم أيضا (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض أيا من اختصاصاته إلى رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو المحافظين، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

مادة (..) بدون رقم (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

لرئيس الجمهورية دعوة مجلس الوزراء للانعقاد للتشاور فى الأمور الهامة، وله رئاسة الاجتماعات التى يحضرها، ويطلب من رئيس الوزراء ما يراه من تقارير فى الشأن العام.

مادة () (باب نظام الحكم والسلطات/رئيس الجمهورية):

يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية أو استغلال النفوذ أو انتهاك الدستور، بناء على اقتراح طلب مقدم موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس، وبمجرد صدور هذا القرار يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر قرار الاتهام وحتى صدور الحكم مانعا مؤقتا يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته طبقا لأحكام المادة ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية رؤساء محكمة النقض ومجلس الدولة ومحكمتي استئناف القاهرة والإسكندرية، ويتولى الإدعاء أمامها النائب العام. وينظم القانون إجراءات المحاكمة ويحدد العقوبة، وإذا حكم بإدانته أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى التى ينص عليها القانون.

خامسا- ملاحظات ختامية على المواد المقترحة

أولا - إن ربط الديمقراطية بالنظام البرلماني خطأ فادح، واعتبار أن مواجهه الاستبداد لا تكون إلا بالنظام البرلماني خطأ أفدح، لأننا ننسى أن النظام الرئاسي فى معظم دول العالم هو نظام ديمقراطي، باستثناء تجارب العالم العربي السابقة، وأن الغالبية العظمى من بلدان العالم الثالث التى عرفت متأخرة الديمقراطية، تبنت النظام الرئاسي وعلى رأسها بلدان أمريكا اللاتينية التى تبنت جميعها وبلا استثناء نظام رئاسي ديمقراطي.

والنظام الرئاسي الديمقراطي يقوم على إعطاء صلاحيات واسعة، ولكن غير مطلقة لرئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة التنفيذية ويخضع للمراقبة والمساءلة من قبل البرلمان والشعب، كما إنه محده بمدتين غير قابلتين للتمديد، ويقوم باقتراح القوانين التي يشترط موافقة البرلمان عليها، كما أن هناك نظم رئاسية تعطي بعض الصلاحيات لرئيس الوزراء مثل فرنسا وتعرف بالنظم شبه الرئاسية وهي الأقرب لمصر.

ثانيا . أصبح من الصعب فصل صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور الجديد عن ليس فقط من كان سابقا رئيس مصر -مبارك- إنما أيضا عن من أصبح رئيس مصر -مرسي- والحقيقة أن كثير من الآراء التي ترغب في تقييد صلاحيات رئيس الجمهورية في ذهنها أن هذا الرئيس إخواني فيجب أن تقلص صلاحياته في انتظار أن يأتي رئيس ليبرالي أو يساري فتعطي له صلاحيات أخرى. هذا المنطق الأعوج من الصعب تجاهله في الوقت الحالي، وجاء بسبب تخلي التيارات المدنية عن دستورها المدني -٧١- وإصرارها على إسقاطه، في حين أن الأجدى كان إجراء مزيد من التعديلات عليه لحين وضع دستور جديد للبلاد كما جرى في كثير من تجارب العالم.

ثالثا . إن الطريقة التي يتعامل بها البعض مع النظام الرئاسي تعكس خوف من رؤية مبارك آخر فتعاملت بارتباك شديد مع موضوع الدستور، فأعطت أحيانا صلاحيات لرئيس الجمهورية فيها تغول على السلطات الأخرى وخاصة حق رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا وغيره من قيادات السلطة القضائية، وفي نفس الوقت سحبت سلطات أخرى من رئيس الجمهورية موجودة في النظم الرئاسية مثل شرط أن يعلن الرئيس الطوارئ بعد موافقة مجلس الحكومة -مادة ١٥٠- وهو شرط غير موجود في باقي النظم الرئاسية حيث يقرر الرئيس حالة الطوارئ بعد موافقة البرلمان وفي بعض الحالات الاستثنائية يعلن الرئيس حالة الطوارئ ثم تعرض على البرلمان.

كما أن من صلاحياته وليس صلاحيات رئيس الحكومة تعيين بعض القيادات المدنية وليس فقط القيادات العسكرية كما جاء في مسودة الدستور الحالي.

كذلك نصت المادة ١٥٩ على حق ثلث أعضاء البرلمان التقدم بطلب لسحب الثقة من الرئيس في حال اتهامه بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية أو استغلال نفوذ أو انتهاك للدستور، وهي في الحقيقة صيغة غير موجودة في ظل أي نظام سياسي رئاسي أو شبه رئاسي أو مختلط آخر.

ويكفي عمليا أن هناك بلاغات غير جادة قدمت منذ الآن للنائب العام واتهمت رئيس الجمهورية بالترشح رغم إنه لم يصل للسلطة إلا منذ ٣ أشهر، ولنا أن نتخيل لو أن الدستور الجديد قد أعطي للبرلمان الحق في سحب الثقة من الرئيس تحت حجة "استغلال النفوذ" وفق نص هذه المادة وهو تعبير فضفاض خاصة إنه يأتي في بلد تجاوزت فيه عدد البلاغات الكيدية والتحريض على القتل والسب والقذف عدد سكان بعض مدنه الكبرى.

هل يعقل في ظل حالة المزيدة السياسية الحالية وفشل النخبة السياسية في أن تتوافق على القواعد السياسية والدستورية التي تحكم بها البلاد أن يصبح سحب الثقة من رئيس الجمهورية بناء على حجة فضفاضة مثل استغلال النفوذ، وهل يمكن أن يعطي للبرلمان هذا الحق في ظل تركيبته السابقة وعلى الأرجح اللاحقة حتى تدخل البلاد في حالة شلل وفوضي عبثية تبقى فيها أوضاع المواطنين على حالها لصالح صراخ السياسيين ومزاداتهم.

هذا النوع من الاقتراحات يعطينا انطباع وكأن مصر تعيش في رفاهية حتى تغير رئيسها المنتخب كل ٦ أشهر بسبب إصرار البعض على أن تنتج في النهاية رئيس "خيال ماته" حتى نقول أن لدينا نظام ديمقراطي، والحقيقة أننا بذلك سننتج نظاما فاشلا

بامتياز سيقف فيه كل فصيل بالمرصاد للآخر، وسنكون سعداء أن يكون عندنا رئيس جمهورية ينتقل بين القصور ولا يفعل شيئاً، ونواب يصرخون وتيارات وائتلافات تزايد لتكريس الفشل ومواطن بأئس لم نغير في أوضاعه شيئاً.

إن مصر معرضة أن تقدم نموذج حقيقي للدولة الفاشلة أكثر من أن تكون دولة استبدادية، دولة تعاني من الفوضى وغياب القانون وحرية انتهاك كل القيم والأعراف أكثر من خطر الدولة التسلطية القوية والمستبدة.

إن بلد نام مثل مصر يعاني من مشكلات فقر وبطالة، وشهد في سنواته الثلاثين الماضية فسادا وانهايارات حقيقية في الصحة والتعليم والخدمات العامة، يحتاج إلى نظام رئاسي قادر على مواجهه هذه المشاكل بشكل جذري ولا يعيد إنتاج النظام السابق بتسيير البلاد بالموائمات حتى يرضي الجميع لأن من سيغضبهم الرئيس المنتخب بشكل ديمقراطي سيطاردونه حتى النهاية وبتهموه باستغلال النفوذ تارة وربما حتى الخيانة العظمي تارة أخرى.

إن مصر التي عرفت حملات انتخابية رئاسية كانت جميعها خارج الأحزاب، وظلت أقوى منها جميعا، باستثناء مرسي الذي نجح بفضل انتماءه لجماعة الإخوان المسلمين ومع ذلك لن يفعل الرئيس ولا غيره شيئاً يذكر في ظل هذا الإصرار على تكبيل أي مبادرة في السياسة والاقتصاد بألف قيد قانوني وسياسي نتيجة هواجس وعقد أكثر منه نتيجة تخوفات حقيقية.

صحيح أن رئيس الجمهورية مقيد في صلاحياته في كل الدول الديمقراطية، ولكن هذا القيد بغرض عدم الانفراد بالسلطة أو البقاء فيها مدى الحياة وليس منعه من اتخاذ إجراءات عميقة من أجل التغيير والإصلاح.

التوصيات

المادة المقترحة	المادة في مسودة الدستور
يشكل رئيس الجمهورية الحكومة الجديدة بناء على اقتراح ملزم من مجلس النواب، تعرض برنامجها على مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيلها، فإذا رفض هذا البرنامج من قبل البرلمان خلال ثلاثين يوماً يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب دون استفتاء. (هنا سيتحمل البرلمان مسئولية خلافاته الداخلية وعدم توافقه على الحكومة الجديدة وهو أمر مختلف عن حق الرئيس في حل البرلمان نتيجة أسباب يراها وفي هذه الحالة يكون مقيدا باستفتاء).	المادة ١٤٥ يسمى رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، وتتقدم هذه الحكومة ببرنامجها إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيلها، فإذا رفض هذا البرنامج بأغلبية عدد أعضائه يعين رئيس الجمهورية رئيساً آخر للوزراء ويكلفه بتشكيل حكومة جديدة، تعرض برنامجها على مجلس النواب، فإذا رفض هذا البرنامج، يشكل رئيس الجمهورية الحكومة الجديدة بناء على اقتراح من مجلس النواب، فإن لم يتم ذلك خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب. وفي كل الأحوال يجب ألا يزيد مجموع المدد المنصوص عليها في هذه المادة على مائة وعشرين يوماً.
يعين رئيس الجمهورية الموظفين العسكريين والمدنيين ويعزلهم، وبالنسبة للمدنيين فيتم ذلك بعد موافقة مجلس الشيوخ.	المادة ١٤٩ يعين رئيس الجمهورية الموظفين العسكريين ويعزلهم، ويعين الممثلين السياسيين للدولة، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، على الوجه الذي ينظمه القانون.
يعلن رئيس الجمهورية بعد التشاور مع مجلس الحكومة حالة الطوارئ على الوجه الذي ينظمه القانون.	المادة ١٥٠ يعلن رئيس الجمهورية، بعد موافقة مجلس الحكومة، حالة الطوارئ على الوجه الذي ينظمه القانون.

	<p>ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية، ليقرر ما يراه بشأنه بأغلبية عدد أعضاء المجلس؛ فإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة، فإذا كان المجلس منحلاً عرض الأمر على مجلس الشيوخ، وتجب موافقة أغلبية عدد أعضائه على إعلان حالة الطوارئ.</p> <p>وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، ولا يجوز مدتها إلا لمدة لا تزيد على ستة أشهر أخرى وبعد موافقة الشعب في استفتاء عام.</p>
<p>لرئيس الجمهورية تخفيف العقوبة ولا يكون العفو الشامل إلا بقانون.</p>	<p>المادة ١٥١ لرئيس الجمهورية العفو عن العقوبة أو تخفيفها. ولا يكون العفو الشامل إلا بقانون.</p>
<p>يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية بناء على طلب موقع من نصف أعضاء مجلس النواب، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.</p> <p>(أعطت المسودة للبرلمان الحق في سحب الثقة من الرئيس تحت حجة "استغلال النفوذ" وهو تعبير فضفاض وغير موجود في أي نظام سياسي آخر (رئاسي أو مختلط) خاصة في ظل حالة التريص والاستقطاب والبلاغات الكيدية السائدة داخل النخبة السياسية المصرية. هل يعقل في ظل حالة المزايمة السياسية الحالية أن يصبح سحب الثقة من رئيس الجمهورية بناء على حجة فضفاضة مثل استغلال النفوذ أو حتى انتهاك الدستور، وهل يمكن أن يعطي للبرلمان هذا الحق في ظل تركيبته السابقة وعلى الأرجح اللاحقة حتى تدخل البلاد في حالة شلل وفوضى عبثية تبقى فيها أوضاع المواطنين على حالها لأن الأحزاب مشغولة باتهام الرئيس باستغلال النفوذ.</p>	<p>المادة ١٥٩ يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية أو استغلال النفوذ أو انتهاك الدستور، بناء على طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبمجرد صدور هذا القرار يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر قرار الاتهام وحتى صدور الحكم مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته طبقاً لأحكام المادة (٧) من الدستور.</p> <p>ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية رؤساء محكمة النقض ومجلس الدولة ومحكمتي استئناف القاهرة والإسكندرية، ويتولى الإدعاء أمامها النائب العام.</p> <p>وينظم القانون إجراءات المحاكمة ويحدد العقوبة، وإذا حكم بإدانته أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى التي ينص عليها القانون.</p>

قراءة أولية فى مسودة الدستور المصري صلاحيات السلطة التشريعية

كريم سرحان
محام وباحث قانونى

مقدمة

تقدم هذه الورقة قراءة أولية لصلاحيات السلطة التشريعية فى مسودة الدستور المصري التي أعلنت عنها لجنة الصياغة بالجمعية التأسيسية للدستور يوم الأحد الموافق ١٤ أكتوبر ٢٠١٢.

وتناول الورقة صلاحيات السلطة التشريعية من زاوية وضع السلطة التشريعية فى النظام السياسي الذي تتبناه مسودة الدستور. لذلك تستعرض الورقة أربعة عناصر رئيسية، أولها سلطة التشريع وكيف نظمتها مسودة الدستور، ثم دور البرلمان فى تعيين رئيس الوزراء، ثم سلطة البرلمان فى سحب الثقة من الحكومة، وأخيرًا حل البرلمان.

وتبدأ الورقة بعرض موجز لهذه العناصر الأربعة فى الدساتير المصرية السابقة (دستور ١٩٢٣ ومشروع دستور ١٩٥٤ ودستور ١٩٧١).

أولاً: الدساتير المصرية السابقة

١- سلطة التشريع:

وفقاً لدستور ١٩٢٣ يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ (مادة ٤٢). والقانون لا يصدر إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك (مادة ٢٥). وللملك وللمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك وللمجلس النواب (مادة ٢٨).^١

ووفقاً لمشروع دستور ١٩٥٤ فالبرلمان أيضاً يتكون من مجلسي النواب والشيوخ وكل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخر، ولا يكون قانوناً إلا إذا قرره المجلسان (مادة ٨٠). ولأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين على أنه لا يجوز لأعضاء مجلس الشيوخ اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها (مادة ٧٧).^٢

ووفقاً لدستور ١٩٧١ يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع (مادة ٨٦). كما يكون لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون فى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد إنتهاء مدة التفويض (مادة ١٠٨). وإذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع فى إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن تعرض بعد ذلك على المجلس (مادة

^١ دستور ١٩٢٣، متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://hccourt.gov.eg/Constitutions/Constitution23.asp>

^٢ مشروع دستور ١٩٥٤، متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.egypt1.info/constitution_1954.php

١٢٧). وإذا إعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون اقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً، ويمكن أن يقره المجلس في هذه الحالة بأغلبية ثلثي أعضائه (مادة ١١٣)^١.

ورغم أن دستور ١٩٧١ نص على وجود مجلس آخر بالإضافة لمجلس الشعب وهو مجلس الشورى، إلا أن الأخير موافقته لم تكن لازمة على القوانين إلا فيما يخص القوانين المكملة للدستور ومعاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة (مادة ١٩٤).

٢- دور البرلمان في تعيين رئيس الوزراء:

لم ينص دستور ١٩٢٣ صراحة على دور للبرلمان في تعيين رئيس الوزراء وإنما نص على أن الملك يعين الوزراء ويقيلهم (مادة ٤٩). ولكن لما كان لمجلس النواب سلطة سحب الثقة من الحكومة، فكان من الطبيعي أن تتشكل الحكومة من الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية.

لم ينص دستور ١٩٥٤ صراحة على دور للبرلمان في تعيين رئيس الوزراء، وإنما نص على حق رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزراء (مادة ١٠٤).

ووفقاً لدستور ١٩٧١ يقدم رئيس الوزراء برنامج الوزارة خلال ٦٠ يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب. وإذا لم يوافق المجلس بأغلبية أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. وإذا لم يوافق المجلس على الوزارة الجديدة كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة (مادة ١٣١).

٣- سلطة البرلمان في سحب الثقة من الحكومة:

وفقاً لدستور ١٩٢٣، إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصاً بأحد الأعضاء وجب عليه اعتزال الوزارة (مادة ٣٨).

ووفقاً لمشروع دستور ١٩٥٤ إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وجب على الوزارة أن تستقيل وإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجبت استقالته من الوزارة (مادة ١١٧).

ووفقاً لدستور ١٩٧١ إذا قرر مجلس الشعب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه. ويقدم رئيس المجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسؤوليته أمام مجلس الشعب (مادة ١٢٨).

٤- حل البرلمان:

نص دستور ١٩٢٣ على حق الملك في حل مجلس النواب (مادة ٣٨) و لم ينص صراحة على أي ضوابط للممارسة هذا الحل سوى النص على إجراء إنتخابات جديدة خلال شهرين من تاريخ الحل (مادة ٨٩).

ووفقاً لدستور ١٩٥٤ لا يجوز حل مجلس النواب إلا بإستفتاء شعبي (مادة ٥٥).

بينما أتاحت المادة ١٣٦ من دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب عند الضرورة على أن يشمل قرار الحل دعوة الناخبين لانتخابات جديدة خلال سنتين يوماً من تاريخ قرار الحل.

^١ دستور جمهورية مصر العربية- الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية- الطبعة الحادية عشر- ٢٠٠٨

ثانياً: اختصاصات السلطة التشريعية فى مسودة الدستور:^{١١}

١ - سلطة التشريع:

البرلمان هو السلطة التشريعية ويختص بالأساس بإصدار القوانين ويتكون من مجلس النواب ومجلس الشيوخ (مادة ٨٠ من مسودة الدستور).

إقتراح القوانين:

لكل عضو من أعضاء البرلمان حق اقتراح مشروعات القوانين، ولكن لا يجوز لأعضاء مجلس الشيوخ اقتراح الضرائب أو زيادتها (مادة ٩٩ من مسودة الدستور).

الموافقة على القوانين:

الموافقة على أى قانون تستلزم موافقة كلاً من مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

وفي حالة وجود خلاف تشريعي بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ تشكل لجنة من عشرين عضواً يختار نصفهم كل مجلس لإقتراح نصوص للمواد محل الخلاف، وتعرض هذه المقترحات على كل من المجلسين فإذا لم يوافق أحدهما عليها، يجتمع المجلسان فى مؤتمر عام برئاسة رئيس مجلس الشيوخ بحضور الأغلبية المطلقة لمجموع أعضاء المجلسين ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء الحاضرين (مادة ١٠٨ من مسودة الدستور).

ويبلغ البرلمان رئيس الجمهورية بكل مشروع قانون أقره. ويحق لرئيس الجمهورية الاعتراض على القانون وفي هذه الحالة يلتزم برده للبرلمان خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإبلاغ. و لكن يحق للبرلمان الموافقة على القانون بعد رده من رئيس الجمهورية وذلك بأغلبية عدد أعضائه (مادة ١٠٢ من مسودة الدستور).

التشريع فى حالة حل مجلس النواب:

وفقاً لمسودة الدستور، هناك حالتين من الممكن فيهما حل مجلس النواب كما سيأتى لاحقاً فى هذه الورقة. فإذا تم حل مجلس النواب، يتولى مجلس الشيوخ الاختصاصات التشريعية وتعرض القوانين التى يقرها مجلس الشيوخ خلال مدة الحل على مجلس النواب فور انعقاده لتقرير ما يراه بشأنها (مادة ١٣٣ من مسودة الدستور).

٢- دور البرلمان فى تعيين رئيس الوزراء:

يختص رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الوزراء، إلا أنه على الحكومة تقديم برنامجها إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيلها. فإذا رفض المجلس هذا البرنامج بأغلبية عدد أعضائه، يعين رئيس الجمهورية رئيساً آخر للوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة الجديدة تعرض برنامجها على مجلس النواب، فإذا رفض هذا البرنامج، يشكل رئيس الجمهورية الحكومة الجديدة بناء على إقتراح مجلس النواب، فإن لم يتم ذلك خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب (مادة ١٤٥ من مسودة الدستور).

^{١١} www.dostour.eg/sharek

٣- سحب الثقة من الحكومة:

أعطت مسودة الدستور لمجلس النواب سلطة سحب الثقة من رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء ويجب أن يسبق طلب سحب الثقة إستجواب ويقدم الطلب بناءً على إقتراح عُشر أعضاء المجلس. ويصدر المجلس قراره خلال سبعة أيام على الأقل من مناقشة الإستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء (مادة ١٢٧ من مسودة الدستور).

فإذا قرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها (مادة ١٢٨ من مسودة الدستور).

٤- حل مجلس النواب:

أعطت مسودة الدستور لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس النواب في حالتين. الأولى في حالة فشل الوصول لاتفاق بينه وبين مجلس النواب حول تعيين رئيس الوزراء على النحو الموضح عاليًا (مادة ١٤٥ من مسودة الدستور). والأخرى في حالة الضرورة، حيث نصت مسودة الدستور على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، ويكون ذلك بقرار مسبب بناء على طلب الحكومة وأخذ رأي مجلسي البرلمان، وبعد استفتاء الشعب على هذا الحل.

وفي كل الأحوال لا يجوز حل المجلس خلال دور انعقاده السنوي الأول، أو لذات السبب الذي حل من أجله مرة أخرى (مادة ١٢٩ من مسودة الدستور).

أما عن إجراءات الحل، فقد نصت المسودة على أن:

- يصدر رئيس الجمهورية قرارًا بوقف جلسات مجلس النواب وإجراء استفتاء شعبي على الحل خلال عشرين يومًا على الأكثر.
 - إذا وافق أغلب المشاركين في الإستفتاء على الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً بدعوتهم الى انتخابات مبكرة خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ صدور قرار الحل.
 - ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات.
- وإذا لم يشتمل قرار الحل على كل ذلك، أو انقضى الميعاد المحدد دون إجراء الاستفتاء أو الانتخابات، يعود المجلس للانعقاد من تلقاء نفسه بقوة القانون في اليوم التالي لانقضاء الميعاد.

ثالثًا: تحليل المواد المقترحة في مسودة الدستور:

١- يتكون البرلمان من مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ويتمتع مجلس النواب باختصاصات وسلطات أوسع من مجلس الشيوخ. إلا أن الموافقة على القوانين تستلزم موافقة المجلسين وفقًا لنص المادة ١٠٧ من مسودة الدستور. وهو وضع يختلف عن الوضع في ظل دستور ١٩٧١ الذي كان في ظله رأي مجلس الشورى (المقابل لمجلس الشيوخ في مسودة الدستور) غير ملزم لمجلس الشعب (المقابل لمجلس النواب) في شأن غالبية القوانين. ولا شك أننا إذا كنا سنأخذ بنظام وجود مجلسين للبرلمان فالأفضل كما اقترحت مسودة الدستور أن يكون للمجلسين دور حقيقي في التشريع وليس مجرد دور شكلي كما كان الحال مع مجلس الشورى في دستور ١٩٧١.

٢- رغم أن مسودة الدستور أعطت لرئيس الجمهورية حق الإعتراض على القوانين التي يوافق عليها البرلمان (مادة ١٠٧ من مسودة الدستور)، إلا أن الكلمة الأخيرة في الموافقة على القانون تظل للبرلمان حيث يملك الموافقة عليه بعد رده من رئيس الجمهورية وذلك بأغلبية عدد أعضائه (أي الأغلبية البسيطة وليس أغلبية الثلثين كما كان ينص دستور ١٩٧١).

٣- في حالة حل مجلس النواب، يتولى مجلس الشيوخ التشريع (المادة ١٣٣ من مسودة الدستور). ونرى في هذا النص تطوراً إيجابياً عن دستور ١٩٧١ الذي كان يعطي سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في بعض الأحوال كما هو موضح في بداية هذه الورقة. فقصر سلطة التشريع على البرلمان بمجلسيه دون رئيس السلطة التنفيذية فيه تكريس لمبدأ الفصل بين السلطات.

٤- تثير النصوص الخاصة بتعيين رئيس الوزراء ودور مجلس النواب في هذا التعيين والنصوص الخاصة بحق مجلس النواب في سحب الثقة من الحكومة تساؤلات حول طبيعة النظام السياسي الذي تتبناه مسودة الدستور. تعريف طبيعة النظام السياسي يتوقف على اختصاصات رئيس الجمهورية واختصاصات البرلمان واختصاصات رئيس الوزراء كما يتوقف على تحديد من يعين رئيس الوزراء، و ما إذا كان يشترط أن يكون من الأغلبية البرلمانية، وتحديد من يملك عزله.

وفقاً لنص المادة ١٤٥ السابق عرضها فرئيس الجمهورية يعين رئيس الوزراء ولكن مجلس النواب يملك حق الاعتراض على هذا التعيين برفضه لبرنامج الحكومة التي شكلها رئيس الوزراء، وفي هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية رئيس وزراء جديد ويكلفه بتشكيل الحكومة، فإذا رفض برنامج هذه الحكومة يشكل رئيس الجمهورية الحكومة بناءً على اقتراح مجلس النواب. فإذا لم يتم ذلك خلال ثلاثين يوماً، يحل الرئيس مجلس النواب.

ولم تشترط هذه المادة أن يتم تعيين رئيس الوزراء من الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية. صحيح أن مجلس النواب يملك الاعتراض على التعيين وهذا قد يدفع الرئيس لتعيينه من الحزب الحاصل على أغلبية مقاعد مجلس النواب لنقادي مثل هذا الاعتراض. إلا أن النص على حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب في حالة عدم الوصول لاتفاق بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب يجعل إعتراض مجلس النواب على رئيس الوزراء مخاطرة من المجلس قد تؤدي لحله في النهاية. ولذلك فإن حقيقة الوضع وفقاً لهذه المادة أن رئيس الجمهورية هو صاحب الكلمة النهائية في تعيين رئيس الوزراء مما يجعل النظام السياسي في هذه النقطة أقرب للنظام الرئاسي.

وجاء حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب وفقاً لهذه المادة (١٤٥) مطلقاً غير مقيد بأي ضوابط تمنع رئيس الجمهورية من التعسف في إستعماله. ونرى وجوب تقييد هذا الحق بضوابط لممارسته كما هو الحال في نص المادة ١٢٩ من مسودة الدستور الخاصة بحق الرئيس بحل مجلس النواب في حالة الضرورة، وفي كل الأحوال نقترح عدم جواز حل مجلس النواب إلا بعد إجراء إستفتاء شعبي على ذلك.

وعلى الرغم من اقتراب النظام السياسي من النظام الرئاسي في مسألة تعيين رئيس الوزراء كما هو موضح عالياً، إلا أن النص في المادة ١٢٧ من مسودة الدستور على حق مجلس النواب في سحب الثقة من رئيس الوزراء ومن ثم إجبار الحكومة على الاستقالة يجعل النظام السياسي يحمل بعض سمات النظام شبه الرئاسي (فهذا هو الوضع مثلاً في ظل الدستور الفرنسي).

ونرى بذلك أن طبيعة النظام السياسي في مسألة تعيين رئيس الوزراء غير واضحة بشكل كاف وتحتاج للمزيد من النقاش ومن ثم التطوير في الصياغة للوصول لنظام سياسي أكثر تحديداً.

٥- بالنسبة لسلطة الرئيس في حل مجلس النواب وفقاً للمادة ١٢٩ من مسودة الدستور، وإن كنا نفضل عدم وجود سلطات استثنائية لرئيس الجمهورية مثل سلطة حل مجلس النواب، إلا أننا نلاحظ أن عدداً من الدساتير المتقدمة مثل الدستور الفرنسي تحتوي على مثل هذه السلطة (مادة ١٢ من الدستور الفرنسي)^{١٢}.

^{١٢} <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#II>

ففي مقابل حق السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان في سحب الثقة من السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة، لرئيس السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وهو سلاح معادل للسلاح الذي يملكه البرلمان^{١٣}. ولكن إذا كنا سنعطي مثل هذه السلطة لرئيس الجمهورية، فيجب وضع ضوابط لممارستها.

وقد وضعت المادة ١٢٩ من مسودة الدستور عدة شروط لممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة على النحو التالي:

- وجود حالة ضرورة.
- صدور قرار مسبب من رئيس الجمهورية.
- بناء على طلب الحكومة.
- بعد أخذ رأي رئيسي مجلسي البرلمان.
- بعد دور الانعقاد السنوي الأول لمجلس النواب.
- بعد استفتاء الشعب على الحل.

ولا شك أن تقييد سلطة رئيس الجمهورية باستفتاء الشعب هي من أهم الضمانات لعدم إساءة استعمال هذه السلطة.

ونصت المادة على إجراءات الحل ومواعيدها، إلا أنها لم تنص في هذه المواعيد على وجوب إصدار الرئيس لقرار الحل فور إعلان نتيجة الاستفتاء إذا وافق الشعب على الحل. ونرى أهمية النص على ذلك صراحة لأن موعد إجراء الانتخابات المبكرة في هذه الحالة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، ولذلك فالأفضل أن تنص المادة صراحة على ميعاد صدور هذا القرار.

رابعاً: التوصيات:

بناء على التحليل السابق، نوصي بما يلي:

أولاً: إعادة النظر في نص المادة ١٤٥ من مسودة الدستور الخاصة بتعيين رئيس الوزراء وفتح نقاش حول طبيعة النظام السياسي الذي سيبنى الدستور ثم إعادة صياغة المادة على ضوء نتيجة هذا النقاش. وفي كل الأحوال نرى أن سلطة رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب يجب أن تظل مقيدة بالشروط الواردة في نص المادة ١٢٩ من مسودة الدستور وعلى رأسها عدم جواز حل مجلس النواب إلا بناءً على استفتاء شعبي.

ثانياً: إضافة جملة "فور إعلان نتيجة الاستفتاء" لنص الفقرة الثانية من المادة ١٢٩ من مسودة الدستور والخاصة بإجراءات حل مجلس النواب على النحو التالي:

"يصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق أغلب المشاركين في الإفتاء على الحل أصدر رئيس الجمهورية فور إعلان نتيجة الإفتاء قراراً بدعوتهم إلى انتخابات مبكرة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الحل، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات".

^{١٣} النظم السياسية و القانون الدستوري- د. إبراهيم عبد العزيز شحبة - أستاذ القانون العام جامعة الإسكندرية- ٢٠٠٥- ص ٥٧٧

السلطة القضائية

محمود قنديل

عضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي للدراسات

إن استقلال السلطة القضائية، وحيدتها، ضمانتان تنصبان، معاً، على إدارة العدالة، بما يكفل فعاليتها، وهما، بذلك متلازمتان. وإذا جاز القول -وهو صحيح- بأن الخصومة القضائية، لا يستقيم الفصل فيها، حقا وعدلا، إذا خالطتها عوامل تؤثر في موضوعية القرار، الصادر بشأنها، فقد صار أمرا مقضيا، أن تتعادل ضمانتا استقلال السلطة القضائية وحيدتها، في مجال اتصالهما بالفصل في الحقوق انتصافا، لتكون لهما، معا القيمة الدستورية، ذاتها. فلا تعلق إحداهما، على الأخرى، أو تجبها، بل تتضامان، تكاملا وتتكافآن قدرا.

(حكم ١٤٨ لسنة ٢٨ قضائية دستورية)

ويرتبط ارتباطا مباشرا باستقلال السلطة القضائية وحيدتها، ان يضمن النظام الدستوري، ضمانات للحق في محاكمة عادلة ومنصفة، وايضا التزاما من الدولة بحماية الحقوق والحريات العامة. ولا استقلال للسلطة القضائية بدون أعمال دستوري وواقعي لمبدأ "الفصل بين السلطات".

وعلى اللجنة التأسيسية للدستور، ان تدرك انه لا حدود فاصلة بين الباب الثاني "الحقوق والحريات العامة" وبين الفصل الثالث من الباب الثالث "السلطة القضائية" ذلك لانه بدون قضاء مستقل سيتم العصف بالحقوق والحريات العامة للمواطنين.

ولا بد ان يتم صياغة النصوص ذات الصلة بالسلطة القضائية بصورة تؤكد جليا، على مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك لان الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وظائفها وصلاحياتها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها بما يحول دون تدخل أي منها في أعمال السلطة الأخرى أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي ناطها الدستور بها.

(حكم رقم ١٣ لسنة ١٢ دستورية)

فإن اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين لا يخولها التدخل في أعمال أسندها الدستور إلى السلطة القضائية وقصرها عليها، وإلا كان هذا افتئاتا على عملها وإخلالها بمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية.

وقد حظيت قاعدة استقلال القضاء، باهتمام المشرع الدستوري المصري:

أولاً:- الدساتير المصرية السابقة:

دستور ١٩٢٣:

مادة ١٢٤: القضاة مستقلون لاسلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة في الحكومة التداخل في القضايا.

مادة ١٢٥: ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون.

مادة ١٢٦: تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التي يقرها القانون.

مادة ١٢٧: عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم بتعيين حدوده وكيفيته بالقانون.

دستور ١٩٣٠:

مادة ٣٠: السلطة القضائية تتولها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها

مادة ٣١: تصدر أحكام المحاكم المختلفة وتنفذ وفق القانون باسم الملك

إعلان دستوري ١٩٥٣:

مادة ٧: القضاء مستقل لا سلطان عليه بغير القانون، وتصدر احكامه وتنفذ وفق القانون باسم الامة.

مشروع دستور ١٩٥٤:

المادة (١٢٢)

القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في إجراء العدالة.

المادة (١٢٣)

يرتب القانون جهات القضاء ويحدد اختصاصها وتوحد جميع جهات القضاء على الوجه الذي يقرره القانون.

المادة (١٢٧)

القضاة غير قابلين للعزل.

ويكون تعيينهم وترقيتهم ونقلهم بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى، ويختص هذا المجلس بتأديبهم وندبهم، وكل ذلك على الوجه المبين في القانون.

المادة (١٢٦)

يكون للقضاء مجلس أعلى ينظم القانون اختصاصاته ويؤلف من رئيس محكمة النقض رئيساً ومن أقدم ثلاثة من كل من مستشاري محكمة النقض ورؤساء محاكم الاستئناف ومن وكيل وزارة العدل والنائب العام ومن رئيس كل من محكمة القاهرة والإسكندرية الابتدائيين ويضم إليه اثنين من مستشاري مجلس الدولة يختارهما مجلسه الخاص من بين أعضائه.

دستور ١٩٥٨:

الفصل الرابع- القضاء

مادة ٥٩- القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة.

مادة ٦٠- القضاة غير قابلين للعزل، وذلك على الوجه المبين في القانون.

مادة ٦١- يرتب القانون جهاز القضاء ويعين اختصاصاته.

مادة ٦٢- جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب.

مادة ٦٣- تصدر الأحكام وتنفذ باسم الأمة.

دستور ١٩٦٤:

الفصل الرابع: السلطة القضائية:

مادة ١٥٢: القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو شؤون العدالة.

مادة ١٥٣: يرتب القانون جهات القضاء ويعين اختصاصاتها.

مادة ١٥٤: جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية، مراعاة للنظام العام أو الآداب.

مادة ١٥٥: تصدر الاحكام وتنفذ بأسم الامة.

مادة ١٥٦: القضاة غير قابلين للعزل، وذلك على الوجه المبين بالقانون.

مادة ١٥٧: يعين القانون شروط تعيين القضاة، ونقلهم، وتأديبهم.

مادة ١٥٨: ينظم القانون وظيفة النيابة العامة، واختصاصاتها، وصلتها بالقضاء.

مادة ١٥٩: يكون تعيين اعضاء النيابة العامة فى المحاكم، وتأديبهم وعزلهم، وفقا للشروط التى يقرها القانون.

مادة ١٦٠: ينظم القانون ترتيب محاكم امن الدولة، وبيان اختصاصها، والشروط الواجب توافرها فىمن يتولون القضاء فيها.

دستور ١٩٧١:

بالنسبة لوضع السلطة القضائية فى دستور ١٩٧١ م، فقد تناوله هذا الدستور فى الفصل الرابع (السلطة القضائية) من الباب الخامس (نظام الحكم) فى المواد من (١٦٥) إلى (١٧٣) على النحو التالى:

(مادة ١٦٥) السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون.

(مادة ١٦٦) القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة.

(مادة ١٦٧) يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها، ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم.

(مادة ١٦٨) القضاة غير قابلين للعزل، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً.

(مادة ١٧٢) مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية فى الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

(مادة ١٧٣) تقوم كل هيئة قضائية على شئونها، وبشكل مجلس يضم رؤساء الهيئات القضائية يرأسه رئيس الجمهورية، يرفع شئونها المشتركة، ويبين القانون تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه.

وقد وردت هذه المواد التسع بعبارات موجزة مقتضبة لا تخلو من الإحالة للقانون لبيان مسائل هامة ذات صلة باستقلال السلطة القضائية، فقد نصت المادتان ١٦٦، ١٦٥ على استقلال السلطة القضائية والقضاة، وعدم جواز التدخل من أية سلطة فى القضايا أو شئون العدالة.

أما المادة (١٦٧) فقد أحالت إلى القانون القيام بتحديد الهيئات القضائية واختصاصها، وينظم طريقة تشكيلها، ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم. ونصت المادة (١٦٨) على عدم قابلية القضاة للعزل، وأحالت للقانون تنظيم مساءلتهم تأديبياً أما بقية المواد الأخرى فقد تحدثت عن مبدأ علانية الجلسات، والاستثناءات الواردة عليه، ومبدأ علانية النطق بالأحكام، والإحالة إلى القانون لتنظيم محاكم أمن الدولة، ومجلس الدولة كهيئة قضائية، وقيام كل هيئة قضائية على شئونها، وتشكيل مجلس يضم رؤساء الهيئات القضائية برئاسة رئيس الجمهورية.

والواقع من الأمر أن هذه النصوص لا توفر أية حماية دستورية للسلطة القضائية أو القضاة، ولا تضمن لهما الاستقلال من الناحية العملية؛ فالدستور بالرغم من نصه على استقلال السلطة القضائية والقضاة وحظره تدخل أية سلطة فى القضايا أو شئون العدالة إلا أنه قد خالف ما قرره حين أحال للسلطة التشريعية تنظيم أمور ذات صلة وطيدة باستقلال السلطة القضائية، والقضاة، على النحو الوارد فى المادتين (١٦٨، ١٦٧)، الأمر الذى يسمح للسلطة التشريعية التى تنتبئ منها السلطة التنفيذية ممثلة فى الحكومة بالتدخل فى شئون العدالة وتهديد استقلال القضاء.

ومما يؤكد ذلك أن قانون السلطة القضائية الحالى قد حول وزير العدل (السلطة التنفيذية) صلاحيات من شأنها التأثير على حيدة واستقلال القضاء أبرزها تبعية "إدارة النقشيش القضائي" واسعة الاختصاص والتدخل فى شئون القضاء له، لتصبح هذه الإدارة ذراع الوزير؛ وبالتبعية السلطة التنفيذية للسيطرة على القضاة.

الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١:

- (مادة ٤٦) السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون.
- (مادة ٤٧) القضاة مستقلون وغير قابلين للعزل وينظم القانون مسألتهم تأديبياً، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة.
- (مادة ٤٨) مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.
- (مادة ٥٠) يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها، وينظم طريقة تشكيلها، ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم.
- (مادة ٥١) ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الدستورية.
- (مادة ٥٢) جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية.

الرقابة الدستورية المحكمة الدستورية العليا^{١٤}:

ثمة اهتمام بدور المحاكم الدستورية العليا في كثير من دساتير الدول التي شهدت تجارب تحول ديمقراطي ناجحة حتى أن بعض هذه الدول قام بتفصيل لكافة المهام المنوطة بهذه المحكمة في متون دساتيرها بدلاً من الإحالة للقانون، ومن ثم وجب علينا التعرض لدور هذه المحكمة وتشكيلها في الدساتير المصرية وفي تجارب تلك الدول على النحو التالي:

الدستور المصري ١٩٧١:

- المادة ١٧٤: المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، في جمهورية مصر العربية، مقرها مدينة القاهرة.
- المادة ١٧٥: تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية، وذلك كله على الوجه المبين في القانون. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها.
- المادة ١٧٦: ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا، ويبين الشروط الواجب توافرها في أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم.
- المادة ١٧٧: أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل، وتتولى المحكمة مسائلة أعضائها على الوجه المبين بالقانون.
- المادة ١٧٨: تنشر في الجريدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا في الدعاوى الدستورية، والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية، وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار.

الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١:

المادة 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 في القانون. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها.

^{١٤} عبد الله خليل، مرجع سابق، ص ٣١٥-٣٢٣

ثانياً: - المعايير الدولية:

أكدت المعايير الدولية لحقوق الإنسان، على ضمانات استقلال السلطة القضائية، في إطار تأكيدها على الحقوق والحريات العامة بشكل عام، فضلاً عن تأكيدها على ضمانات المحاكمة العادلة:

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨:

المادة ٨ "لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون".

المادة ١٠ "لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحيدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه".

المادة ١١ "١- كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه".

العهد الدولي لحقوق السياسية والمدنية ١٩٦٦/١٩٧٦

يعد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المرجعية الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، والتأكيد على دور الدولة في ضمان تمتع المواطنين بمعايير عادلة ومنصفة للمحاكمة العادلة، وقد بينت المادة (١٤) من العهد على ضرورة أن تكون المحاكمة علنية، أمام محكمة مختصة يتوافر فيها الحياد والاستقلال، حيث تنص المادة (١٤) على "الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون".

وفصلت المادة، دور القاضي في تسيير شئون العدالة، "ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تخل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال".

وأكدت على افتراض قرينة البراءة في المحاكمة الجنائية، حيث نصت في قرتها الثانية على:

"من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً".

٣. لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية:

(أ) أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل، وفي لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها.

(ب) أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفي لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه.

(ج) أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له.

(د) أن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحام يدافع عنه، دون تحميله أجراً على ذلك إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر.

(هـ) أن يناقش شهود الاتهام، بنفسه أو من قبل غيره، وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام.

(د) أن يزود مجاناً بمترجم إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة.

(ز) ألا يكره على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب.

٥. لكل شخص أدين بجريمة حق اللجوء، وفقاً للقانون، إلى محكمة أعلى كي تعيد النظر في قرار إدانته وفي العقاب الذي حكم به عليه.

٦. حين يكون قد صدر على شخص ما حكم نهائي يدينه بجريمة، ثم يبطل هذا الحكم أو صدر عفو خاص عنه على أساس واقعة جديدة أو واقعة حديثة الاكتشاف تحمل الدليل القاطع على وقوع خطأ قضائي، يتوجب تعويض الشخص الذي أنزل به العقاب نتيجة تلك الإدانة، وفقاً للقانون، ما لم يثبت أنه يتحمل، كلياً أو جزئياً، المسؤولية عن عدم إقضاء الواقعة المجهولة في الوقت المناسب.

٧. لا يجوز تعريض أحد مجدداً للمحاكمة أو للعقاب على جريمة سبق أن أدين بها أو برئ منها بحكم نهائي وفقاً للقانون وللإجراءات الجنائية في كل بلد.

وقد عينت الأمم المتحدة بالتأكيد على استقلال السلطة القضائية فأصدرت "مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية" اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من ٢٦ أغسطس إلى ٦ ديسمبر ١٩٨٥

كما اعتمدت ونشرت علي الملأ بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٢/٤٠ المؤرخ في ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥.

وحددت المبادئ معايير استقلال السلطة القضائية التي ينبغي ان يتوافر فيها:

١. تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية، وينص عليه دستور البلد أو قوانينه، ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية.

٢. تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، دون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات مباشرة كانت أو غير مباشرة من أي جهة أو لأي سبب.

٣. تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي، كما تتفرد بسلطة البت فيما إذا كانت أية مسألة معروضة عليها للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها حسب التعريف الوارد في القانون.

٤. لا يجوز أن تحدث أية تدخلات غير لائقة، أو لا مبرر لها في الإجراءات القضائية، ولا تخضع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم لإعادة النظر، ولا يخل هذا المبدأ بإعادة النظر القضائية أو بقيام السلطات المختصة وفقاً للقانون بتخفيف أو تعديل الأحكام التي تصدرها السلطة القضائية.

٥. لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة، ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، لتنتزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية.

٦. يكفل مبدأ استقلال السلطة القضائية لهذه السلطة، ويتطلب منها أن تضمن سير الإجراءات القضائية بعدالة واحترام حقوق الأطراف.

٧- من واجب كل دولة عضو أن توفر الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة.

وحثت المبادئ الدول على ضرورة توفير ضمانات الحق في حرية الرأي والتعبير وحققهم في تكوين الجمعيات:

٨. وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء السلطة القضائية كغيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع ومع ذلك يشترط أن يسلك القضاة دائماً لدى ممارسة حقوقهم، مسلماً يحفظ هيبته منصبهم ونزاهة واستقلال القضاء.

٩. تكون للقضاة الحرية في تكوين جمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي وفي الانضمام إليها.

وفصلت المبادئ طريقة تعيين القضاة على النحو التالي:

١٠. يتعين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون، ويجب أن تشمل أي طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة، ولا يجوز عند اختيار القضاة أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء أو المنشأ القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الميلاد أو المركز، على أنه لا يعتبر من قبيل التمييز أن يشترط في المرشح لوظيفة قضائية أن يكون من رعايا البلد المعني.

١١. يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليهم وظائفهم، واستقلالهم وأمنهم، وحصولهم على أجر ملائم، وشروط خدمتهم ومعاشهم التقليدي وسن تقاعدهم.

١٢. يتمتع القضاة سواء أكانوا معينين أو منتخبين، بضمان بقائهم في منصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامية أو انتهاء الفترة المقررة لتوليهم المنصب، حينما يكون معمولاً بذلك.

١٣. ينبغي أن يستند نظام ترقية القضاة، حيثما وجد مثل هذا النظام إلى العوامل الموضوعية، ولا سيما الكفاءة والنزاهة والخبرة.

١٤. يعتبر إسناد القضايا إلى القضاة ضمن إطار المحكمة التي ينتمون إليها مسألة داخلية تخص الإدارة القضائية.

وألزمت المبادئ القضاة بالحفاظ على سرية أعمالهم:

١٥. يكون القضاة ملزمين بالمحافظة على سر المهنة فيما يتعلق بمداوماتهم وبالمعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء أداء واجباتهم الأخرى خلاف الإجراءات العامة، ولا يجوز إجبارهم على الشهادة بشأن هذه المسائل.

١٦. ينبغي أن يتمتع القضاة بالحصانة الشخصية ضد أي دعاوى مدنية بالتعويض النقدي عما يصدر عنهم أثناء ممارسة مهامهم القضائية من أفعال غير سليمة أو تقصير وذلك دون إخلال بأي إجراء تأديبي أو بأي حق في الاستئناف أو في الحصول على تعويض من الدولة وفقاً للقانون الوطني.

وحددت المبادئ طرق مسألة القضاة تحقيقاً وتأديباً وفقاً لمعايير موضوعية يتوافر فيها ضمانات المحاكمة العادلة، حتى تضمن عدم التدخل في شئون القضاة:

١٧. ينظر في التهمة الموجهة أو الشكوى ضد قاضي بصفته القضائية والمهنية وذلك على نحو مستعجل وعادل بموجب إجراءات ملائمة، وللقاضي الحق في الحصول على محاكمة عادلة، ويكون فحص الموضوع في مرحلته الأولى سرية ما لم يطلب القاضي خلاف ذلك.

١٨. لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو العزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم.

١٩. تُحدد جميع الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي.

٢٠. ينبغي أن تكون القرارات الصادرة بشأن الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل قابلة لإعادة النظر من جانب جهة مستقلة، ولا ينطبق ذلك على القرارات التي تصدرها المحكمة العليا أو السلطة التشريعية بشأن قضايا الاتهام الجنائي وما يماثلها.

ثالثاً: - المعايير الإقليمية لحقوق الإنسان

١ - الميثاق العربي لحقوق الإنسان (تونس ٢٠٠٤)

٢ - المادة (١٢) جميع الأشخاص متساوون أمام القضاء. وتضمن الدول الأطراف استقلال القضاء وحماية القضاة من أي تدخل أو ضغوط أو تهديدات، كما تضمن حق النقاضي بدرجاته لكل شخص خاضع لولايتها.

٢- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (نيروبي ١٩٨١)

المادة (٧)

١. حق النقاضي مكفول للجميع ويشمل هذا الحق:

أ - الحق في اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة بالنظر في عمل يشكل خرقاً للحقوق الأساسية المعترف له بها، والتي تتضمنها الاتفاقيات والقوانين واللوائح والعرف السائد.

ب - الإنسان بريء حتى تثبت إدانته أمام محكمة مختصة.

ج - حق الدفاع بما في ذلك الحق في اختيار مدافع عنه.

د - حق محاكمته خلال فترة معقولة وبواسطة محكمة محايدة.

٢. لا يجوز إدانة شخص بسبب عمل أو امتناع عن عمل لا يشكل جرماً يعاقب عليه القانون وقت ارتكابه، ولا عقوبة إلا بنص، والعقوبة شخصية.

المادة (٦)

يتعين على الدول الأطراف على هذا الميثاق ضمان استقلال المحاكم وإتاحة إنشاء وتحسين المؤسسات الوطنية المختصة التي يعهد إليها بالنهوض بحماية الحقوق والحريات التي يكفلها هذا الميثاق.

٣ - اتفاقية حماية حقوق الإنسان في نطاق مجلس أوروبا: (روما في ٤ نوفمبر ١٩٥٠ - 3)

المادة (٦)

١- لكل شخص - عند الفصل في حقوقه المدنية والتزاماته، أو في اتهام جنائي موجه إليه - الحق في مرافعة علنية عادلة خلال مدة معقولة أمام محكمة مستقلة غير منحازة مشكلة طبقاً للقانون.

ويصدر الحكم علنياً. ويجوز منع الصحفيين والجمهور من حضور كل الجلسات أو بعضها حسب مقتضيات النظام العام أو الآداب أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي. أو عندما يتطلب ذلك مصلحة الصغار أو حماية الحياة الخاصة للأطراف. وكذلك إذا رأت المحكمة في ذلك ضرورة قصوى في ظروف خاصة حيث تكون العلنية ضارة بالعدالة.

٢- كل شخص يتهم في جريمة يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته طبقاً للقانون.

٤ - لكل شخص يتهم في جريمة الحقوق الآتية كحد أدنى:

أ- إخطاره فوراً. وبلغه يفهمها وبالتفصيل. بطبيعة الاتهام الموجه ضده وسببه.

ب- منحه الوقت الكافي والتسهيلات المناسبة لإعداد دفاعه.

ج- تقديم دفاعه بنفسه، أو بمساعدة محام يختاره هو، وإذا لم تكن لديه إمكانيات كافية لدفع تكاليف هذه المساعدة القانونية، يجب توفيرها له مجانًا كلما تطلبت العدالة ذلك.

د- توجيه الأسئلة إلى شهود الإثبات، وتمكينه من استدعاء شهود نفي وتوجيه الأسئلة إليهم في ظل ذات القواعد كشهود الإثبات.

هـ- مساعدته بمترجم مجاني إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستعملة في المحكمة.

٤- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (سان خوسيه في ٢٢/١١/١٩٦٩)

الحق في محاكمة عادلة: المادة (٨)

١- لكل شخص الحق في محاكمة تتوفر فيها الضمانات الكافية وتجريها خلال وقت معقول محكمة مختصة مستقلة غير متحيزة كانت قد أسست سابقًا وفقًا للقانون، وذلك لإثبات أية تهمة ذات طبيعة جزائية موجهة إليه أو للبت في حقوقه أو موجباته ذات الصلة المدنية أو المالية أو المتعلقة بالعمل أو أية صفة أخرى.

٢- لكل متهم بجريمة خطيرة الحق في أن يعتبر بريئًا طالما لم تثبت إدانته وفقًا للقانون. وخلال الإجراءات القانونية، لكل شخص -على قدم المساواة التامة مع الجميع- الحق في الحصول على الضمانات الدنيا التالية:

أ- حق المتهم في الاستعانة بمترجم دون مقابل إذا كان لا يفهم أو يتكلم. لغة المحكمة.

ب- إخطار المتهم مسبقًا وبالتفصيل بالتهمة الموجهة إليه.

ج- حق المتهم في الحصول على الوقت الكافي والوسائل المناسبة لإعداد دفاعه.

د- حق المتهم في الدفاع عن نفسه شخصيًا أو بواسطة محام يختاره بنفسه، وحقه في الاتصال بمحاميه بحرية وسرا.

هـ- حقه، غير القابل للتحويل، في الاستعانة بمحام توفره له الدولة، مقابل أجر أو بدون أجر حسبما ينص عليه القانون المحلي، إذا لم يدافع المتهم عن نفسه شخصيًا أو لم يستخدم محاميه الخاص ضمن المهلة التي يحددها القانون.

و- حق الدفاع في استجواب الشهود الموجودين في المحكمة وفي استحضار -بصفة شهود- الخبراء وسواهم ممن قد يلقون ضوءًا على الوقائع.

ز- حق المتهم في ألا يجبر على أن يكون شاهداً ضد نفسه أو أن يعترف بالذنب.

ح- حقه في استئناف الحكم أمام محكمة أعلى درجة.

٣- يعتبر اعتراف المتهم بالذنب سليمًا ومعمولًا به شرط أن يكون قد تم دون أيما إكراه من أي نوع.

٤- إذا برئ المتهم بحكم غير قابل للاستئناف، فلا يجوز أن يخضع لمحاكمة جديدة للسبب عينه.

٥- تكون الإجراءات الجزائية علنية إلا في حالات استثنائية تقتضيها حماية مصلحة العدالة.

ثالثًا: - اتجاهات ونماذج من الدساتير العالمية:

أما بالنسبة للدساتير الدولية فإن ثمة اتجاه واضح في دساتير كثيرة نصت صريحة على الاستقلال وعدم التدخل في شؤونها ولا يجوز لأي جهاز أو سلطة أو مكتب أو فرد إعطاء أو إصدار أوامر أو تعليمات إلى المحاكم أو القضاة فيما يتعلق بممارسة السلطة القضائية، أو إرسال تعميمات لهم، أو تقديم توصيات أو اقتراحات إليهم ولا يجوز توجيه أي أسئلة أو عقد أو إجراء أي مناقشات، أو

إلقاء أو الإدلاء بأي بيانات في الجمعية التشريعية فيما يتعلق بممارسة السلطة القضائية بشأن قضية قيد المحاكمة. ويجب على الأجهزة التشريعية والتنفيذية وكذلك الإدارة الامتثال لقرارات المحاكم، ولا تغير هذه الأجهزة والإدارة تلك القرارات علي أي نحو ولا تؤخر تنفيذها.

وتنص أيضا علي المعايير الخاصة لمن يتولى وظيفة القضاء وشفافية إجراءات التعيين وحصانات وضمانات القضاة ضد العزل أو النقل وضمان الأمن الوظيفي وأيضا اختصاصات النيابة العامة.^{١٥}

رابعاً: - تحليل المواد المقترحة:

تضمن (باب الحقوق والحريات العامة)^{١٦}، نص المادة (٧٥) "تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانة القضاة، ضمانتان أساسيتان، لحماية الحقوق والحريات".

وجاءت مسودة الدستور، مفصلة لاحكام السلطة القضائية في الفصل الثالث، متضمنة أربع فروع: نظام القضاء، الادعاء، مجلس الدولة، المحكمة الدستورية.

١ - ويتضح من تفصيل احكام السلطة القضائية في فصلا واحدا، ان لجنة صياغة الدستور قد قررت توحيد جهات القضاء في مصر، وكانت قد حسمت الجدل خارج الجمعية المتعلقة بتوحيد جهات القضاء، وهو الجدل الذي وجد صداه مع مشروع القانون المقدم من وزير العدل بشأن توحيد القضاة، والذي قوبل بالرفض من قضاة الجمعية العمومية لمجلس الدولة، قضاة المحكمة الدستورية، لان توحيد الهيئات القضائية في هيئة واحدة فيه عصفا بدور المحكمة الدستورية، التي تصدر احكامها ملزمة لكافة سلطات الدولة، بما فيها كافة هيئات القضاء، فكيف تتساوى المراكز القانونية للمحكمة الدستورية، مع هيئات قضاء اخرى، ملزمة بتنفيذ احكام المحكمة الدستورية.

٢ - تمثل مسودة الدستور تراجعا عن دستور ١٩٧١ الذي نص في المادة (١٦٦) على ان "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة". فيما جاء نص المادة (١٧٦) من مسودة الدستور "القضاة مستقلون وغير قابلين للعزل، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز نذبهم الا للاعمال التي يحددها القانون".

وواضح ان الصياغة في المسودة غير قاطعة ومحددة بشأن التدخل في شئون العدالة، والتأثير على القضاة في قضائهم، فضلا عن عدم النص على نظر نذب القضاة" وهو الامر الذي كان محل اجماع من كافة المعنيين بشأن القانون والعدالة في مصر بما فيما فيهم الهيئات القضائية.

وعلى الرغم ان نص المادة (١٧٥) من مسودة الدستور، قد اشارت الى التدخل في شئون العدالة، ويجابى ان قررت انها جريمة ولا تسقط بالتقادم، ولكنها لم تبين ماهية الجهات التي تتدخل في شئون العدالة، حيث معلوما -ولاسيما بعد ثورة ٢٥ يناير- تدخل السلطة التنفيذية في شئون العدالة، حيث اوردت المادة (١٧٥) "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً لما ينظمه القانون، والتدخل في شئون العدالة، أو القضايا، جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط بالتقادم". فجاءت عبارة "والتدخل في شئون العدالة" مبهمة غير محدد المعالم، او تعيين من الذي يتدخل في شئون العدالة.

^{١٥} عبد الله خليل، " دليل حقوق الانسان في الدساتير العالمية: دليل إرشادي"، القاهرة: مركز دعم التنمية للاستشارات والتدريب، ٢٠١٢ ص ٦٤

^{١٦} باب الحقوق والحريات الواجبات العامة، متاح علي الرابط الالكتروني التالي:

[/http://www.dostour.eg/sharek/topic/rights-duties](http://www.dostour.eg/sharek/topic/rights-duties)

٣ - وبالنسبة للفرع الثانى المعنون "الادعاء العام" ويقصد به النيابة العامة، فمن الواضح ان اللجنة قد قصرت دور النيابة العامة، فى الادعاء، دون دورها فى التحقيق، وقد يكون ذلك اتجاها محمودا، بالفصل بين سلطة الاتهام وسلطة التحقيق. ولكن هذا الفصل محل اعتراض من الهيئات القضائية والنيابة العامة، حيث ان هذا الجدل لم يحسم، وان مطالب القضاة واعضاء النيابة العامة لم يتم سحبها. وقد كان المطلب الشعبى فى مصر ولكل المشتغلين بالقانون هو فصل سلطة الاتهام عن التحقيق، نتيجة الدور السلبي الذى كانت تقوم به النيابة العامة قبل الثورة من التستر على بعض واقعات انتهاك حقوق الانسان، ونهب المال العام، ولكن ذلك كان نتيجة تغول السلطة التنفيذية السطة القضائية، والدور السبى لوزير العدل فى التأثير على النيابة العامة.

ولعل نهوض النيابة العامة بدورها سواء كانت سلكة اتهام او تحقيق، فالامر لا يتوقف عند الفصل بين دورها، ولكن فى وضع معايير محددة للتعين بالنيابة العامة، وحظر قبول التعيين فى النيابة العامة لضباط الشرطة لمنع اختراق مؤسسة القضاء من مؤسسة الشرطة، وغيرها من القواعد التى تضمن حياد ونزاهة وكفاءة ومهنية النيابة العامة.

٤ - كما اوردت مسودة الدستور فى المادة (١٨٨) تفصيلا لدور النيابة الادارية فى الادعاء العام، وفى ذلك لم تراعى اللجنة التأسيسية، حالة الرافض المتبادل بين اعضاء الهيئات القضائية، واعضاء النيابة الادارية، وهيئة قضايا الدولة، بإدخالهم ضمن الهيئات القضائية، فضلا على عدم تدريب وتأهيل أعضاء النيابة الادارية للتحقيق فى المواد الجنائية. ولكن هذا لا يمنع من التأكيد على ايجابية الفكرة -الواردة فى المادة- من وجود جهة معنية بتحضير الدعوى للنيابة العامة والمحاكم.

٥ - وقد أوردت مسودة الدستور المادة (٣٤) "السجن دار تأديب وتهذيب واصلاح، يحظر فيه كل ما ينافى كرامة الانسان، أو يعرض صحته للخطر، وتعنى الدولة بتأهيل المحكوم عليم، وتيسر لهم سبل الحياة الكريمة بعد الافراج عنهم" ولسنا فى مقام التعرض للنص من حيث البلاغة ودلالة النص، ولكن من حيث دور للنيابة العامة فى الاشراف والرقابة على السجون ومقار الاحتجاز فى مصر.

وكان حريا باللجنة ان تعهد للنيابة العامة، بمهام الاشراف والرقابة والتفتيش على السجون ومقار الاحتجاز، لكونها ضمانا لوقف الانتهاكات التى يتعرض لها السجناء والمحتجزين.

٦ - وفى الفرع الرابع "المحكمة الدستورية العليا" من الفصل المتعلق بالسلطة القضائية، عرفت لجنة الصياغة بالدور الهام والتاريخى للمحكمة الدستورية العليا فى مصر، وبدلا من كونها "هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها" بحسب نص المادة (١٧٤) من دستور ١٩٧١ الذى ضمن احكام المحكمة الدستورية العليا فى فصلا مستقلا "الفصل الخامس". فقد ضمنت اللجنة التأسيسية الاحكام المتعلقة بالمحكمة الدستورية ضمن الفصل الخاص بالسلطة القضائية، وهو الامر الذى يؤدى بطبيعة الحال تضمين المحكمة الدستورية العليا ضمن هيئات القضاء فى مصر، وليس بحسبانها هيئة مستقلة قائمة بذاتها ترافق دستورية القوانين، وتنفذ احكامها وتلزم الكافة ولجميع سلطات الدولة، بما فيهم هيئات القضاء الاخرى. وهو الامر الذى يقطع ان اللجنة التأسيسية قد اعملت الافكار التصورات المتعلقة بتوحيد هيئات القضاء فى مصر، كما اوضحنا سلفا.

٧ - بشأن اختصاص المحكمة الدستورية العليا:

أ - فقد افتأت اللجنة التأسيسية على اختصاص المحكمة، حيث اوردت نص المادة (١٨٢) "المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، مقرها مدينة القاهرة وتختص دون غيرها بالفصل فى دستورية القوانين واللوائح دون الفصل فى الدعوى الموضوعية، وتتولى تفسير القوانين، والفصل فى تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية، وكل ذلك على الوجه المبين فى القانون الذى يحدد الإجراءات المتبعة أمامها"

ب ومن الملاحظ ان المادة اغلفت الاختصاص الاصيل للمحكمة بالنظر في دعاوى وطلبات اعضائها، وهو الامر الذي سيؤدي للجوء أعضاء المحكمة الى هيئات تقاضى اخرى، وما يمثله من تدخل في شأن خاص بشئون المحكمة وقضاتها.

ت كما اغفل نص المادة اختصاص المحكمة الدستورية العليا في "الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين".

ث ومن الغريب في امر هذا النص انه اورد تزيديا في غير محله بإيراد عبارة "دون الفصل في الدعوى الموضوعية" ذلك لان القضاء الدستوري وفقا لقواعده العامة واحكامه المستقرة، لا يتناول الدعوى الموضوعية.

٨ - وفيما يتعلق بطريقة تعيين اعضاء المحكمة، فقد نصت المادة (١٨٣) -من مسودة الدستور- "أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل، ويبين القانون عددهم والشروط الواجب توافرها فيهم وحقوقهم وحصاناتهم ومسائلهم تأديبياً أمام هذه المحكمة، ويختارون بناء على ترشيح من الجمعيات العمومية للمحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض ومجلس الدولة ومحاكم الاستئناف وفقاً لما ينظمه القانون، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية".

فقد جاء النص مخالفا لايضاخ المحكمة من وجهتين:

أ - وهو حق رئيس الجمهورية في اختيار اعضاء المحكمة، وما يمثله من تغول وتسلط السلطة التنفيذية، وتدخلها في شأن العادلة الدستورية.

ب -النص قد حدد شروط تعيين الاعضاء في المحكمة ان يكونوا من قضاة، المحكمة الدستورية ومحاكم الاستئناف والنقض، مجلس الدولة. وهو بهذا قد اغفل فئات اخرى نص على حقها في التعيين بالمحكمة الدستورية العليا، بموجب المادة (٤) من القانون (٤٨) لسنة ١٩٧٩ "بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا" وهذه الفئات تضم اساتذة القانون بالجامعات المصرية ممن امضوا في وظيفة استاذ ثمانى سنوات على الاقل، وكذلك المحامين المقيدين امام محكمة النقض والادارية العليا، عشر سنوات متصلة على الاقل. ولا يخفى ان المشرع قصد مد المحكمة بقدرات علمية وكفاءات مهنية تسهم بحكم العلم والخبرة في إثراء أعمال المحكمة.

ت وفي هذا الاطار ايضا، يبدو ان اللجنة التأسيسية للدستور قد غاب عنها الاطلاع على التطور التشريعي الخاص بالرقابة على دستورية القانون في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير، فقد صدر المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١١، ونص في مادته الاولى على "يعين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية من بين أقدم ثلاثة نواب لرئيس المحكمة، بعد موافقة الجمعية العامة للمحكمة.

ويعين نائب رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العامة للمحكمة.

ويجب ان يكون ثلثا نواب رئيس المحكمة على الاقل من بين اعضاء الهيئات القضائية، وعلى ان تكون الاولوية في التعيين لاعضاء هيئة المفوضين بالمحكمة. ويحدد قرار التعيين اقدمية نائب رئيس المحكمة".

٩ -وبشأن الرقابة اللاحقة على دستورية القانون:

أ - نصت مسودة الدستور في المادة (١٨٤) "يعرض رئيس الجمهورية، أو مجلس النواب، مشروعات القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها، لإبداء الرأي في مدى مطابقتها للدستور، وتصدر 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 قبل إصدار القانون، ولا تخضع هذه القوانين للرقابة اللاحقة المنصوص عليها بالمادة «١٨٢» من هذا الدستور.

ب ومن المستقر عليه في مصر، قانوناً وقضاءً وفقهاً، ان الرقابة على دستورية القوانين في مصر رقابة لاحقة، وقد اثرت قضية الرقابة السابقة في اخر ايام الاستبداد قبل ثورة ٢٥ يناير، في اطار محاولات السلطة التنفيذية ورئيس

الجمهورية، تقويض دور المحكمة الدستورية العليا بأثارة الجدل حول قصر دورها بالرقابة السابقة، وكان ذلك في طار حملة من (ترزية القوانين) وكتاب وصحفيين السلطة. ورغم ضرورة هذه الحملة -قبل الثورة- فقد خاب اثر فعلها، واستمرت المحكمة الدستورية راسخة مرابطة على دورها في الرقابة السابقة.

ت يشير النص صراحة بالأخذ بقاعدة الرقابة اللاحقة في ثلاثة اصناف من القوانين المنظمة لانتخابات رئيس الجمهورية، والتشريعية، والادارة المحلية، وقد يفهم -مع عدم التنازل عن قاعدة الرقابة اللاحقة- ان هذه القوانين تؤثر في الحياة العامة بصورة كبيرة، وقد تهز الاستقرار في البلاد، ولكن من غير المفهوم ان النص الدستوري المقترح قد خلا من النص على حجبية ونفاذ حكم المحكمة في معرض قضائها بشأن هذه القوانين.

ث ويلزم ان يرد بالنص عبارة قاطعة الدلالة بحجية ونفاذ حكم المحكمة تنفذا ملزما لكافة سلطات الدولة.

مقترح بإضافة مادة جديدة:

بداية لابد ان ينص في ديباجة الدستور، او في مقدمة باب "الحقوق والحريات العامة" على:

"- تلتزم الدولة بالمعايير الدولية لحقوق الانسان، الواردة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والاتفاقيات الدولية التي صدقت عليها مصر.

- تكون للاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان درجة تسمو على القانون الداخلي، فيما يتعلق بتمتع المواطنين بالحقوق والحريات العامة".

والهدف من هذا النص، ان المشرع الدستوري يوجه خطابه لكافة سلطات الدولة بإحترام المعايير الدولية لحقوق الانسان، كما ان النص على قاعدة "سمو الاتفاق الدولي على القانون الداخلي" سيشجع القضاة على تطبيق الاتفاقيات الدولية فيما يعرض عليهم من منازعات، فضلا انه سيزيل الجدل والالتباس حول المركز القانوني للاتفاقيات الدولية، في البنية التشريعية المصرية.

وإذا استجاب المشرع الدستوري لهذا المقترح، فهو بهذا يواكب التطور في فقه القانون الدولي العام، والقانون الدستوري، فضلا على ان مصر بذلك ستكون في مصاف الدول التي تضع المعايير الدولية لحقوق الانسان في مرتبة دستورية هامة، مثل بعض الدساتير الأوربية والافريقية، والعربية في كل من، موريتانيا، والجزائر، والسودان، وتونس، والمغرب، والصومال، واليمن، والسودان، والعراق) مرفق ملحق بهذه النصوص).

التعددية الحزبية في دستور مصر الجديد

محمد العجاتي

المدير التنفيذي لمندى البدائل العربي للدراسات

في إطار دستور لا يضمن فقط عملية التحول الديمقراطي، إنما يؤسس لنظام ديمقراطي مستمر ودائم، فما يتعلق بالأحزاب السياسية التي تعد الركيزة الأساسية للتعدد السياسي يجب ان تحتل موقعا متميزا في هذا الدستور. وعليه يجب ان تتوفر مادة خاصة بالأحزاب السياسية تمثل ركيزة أساسية للتعددية وحرية الممارسة السياسية، وتضع ضوابط لها ليس من باب القيود على الأحزاب إنما قيود على القانون الذي ينظم عملها حتى لا نعود للنصوص الدستورية التي تمنح الحرية ويعود القانون المنظم ليسلبها.

أولاً:- الدساتير المصرية السابقة:

بينما خلا دستور ١٩٢٣^٧ من أي مادة تُشير إلى التعددية الحزبية وضمانات ممارسة الأحزاب لدورها، جاءت المادة (٣٠) من مشروع دستور ١٩٥٤^٨ لتتطرق لحرية تشكيل الأحزاب وتجعل اختصاصات الفصل فيما يخص الأحزاب لأعلى مستوى في السلطة القضائية وهي "المحكمة الدستورية" إذ تنص على:

"للمصريين دون سابق إخطار أو استئذان حق تأليف الجمعيات والأحزاب ما دامت الغايات والوسائل سلمية. وينظم القانون قيام الأحزاب والجماعات السياسية على الأسس الديمقراطية الدستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي. وتختص المحكمة الدستورية بالفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية".

أما دستور ١٩٧١^٩ فينص في مادته (٥) على: "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. وللمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية وفقا للقانون. ولا تجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أية مرجعية دينية أو أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل".

ونرى في هذا الدستور المشكلة الأساسية التي كانت متكررة في دستور ١٩٧١ و المتمثل في عبارات مطاطة مثل "المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري" أو: "ينظم القانون الأحزاب السياسية" دون وضع أي تعريف أو ضوابط لمثل هذه العبارات.

ثانياً:- المعايير الدولية:

تنص المادة ٢٢ من الإعلان العالمي للحقوق المدنية والسياسية على إمكانية وضع حدود على حرية التنظيم في المجتمع الديمقراطي إذا كان ذلك يضر بالأمن القومي أو بالأمن العام أو بحقوق وحرقات الآخرين، (من خلال اللجوء للعنف أو انتهاج

^٧ انظر دستور ١٩٢٣، موقع المحكمة الدستورية العليا، على الرابط التالي:

<http://hccourt.gov.eg/Constitutions/Constitution23.asp>

^٨ مشروع دستور ١٩٥٤، متاح على الرابط التالي:

http://www.egypt1.info/constitution_1954.php

^٩ انظر دستور ١٩٧١، موقع المحكمة الدستورية العليا، على الرابط التالي:

http://ar.wikisource.org/wiki/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1_%D9%85%D8%B5%D8%B1_1971

توجهات تمييزية.. إلخ). ويعني وجود تعددية حزبية ضمنيا أن تلتزم الدولة بالألا تعوق تأسيس الأحزاب او تطورها او ممارستها لدورها، ويرصد التقرير الصادر عن مؤسسة "تقرير الديمقراطية الدولية" ثلاثة عناصر أساسية لذلك^{٢٠}:

١ - وجود إطار قانوني لعمل الأحزاب السياسية.

٢ - أن نقل القيود على تسجيل الأحزاب السياسية.

٣ - عدم الإلزامية في عضوية الأحزاب.

ويضيف د. عبد الله خليل في دراسته حول الدساتير الدولية^{٢١} مجموعة أخرى من المعايير الخاصة "بالجمعيات السياسية" التي يصنف الأحزاب في إطارها، وتتمثل في:

٤ - حق تكوين الأحزاب: وذلك لتحقيق أهداف سياسية عبر وسائل وممارسات ديمقراطية.

٥ - للمواطنين الحق، بمبادرة خاصة، وللجمعيات ذات الأهداف السياسية أيضا، الحق في أن يشاركوا بمرشحين في الانتخابات.

٦ - لا يجوز حل الأحزاب السياسية إلا بحكم قضائي ولا يجوز للسلطات العامة التدخل في إدارة شئونها.

إلا ان هناك إجماع على ضرورة ان تنظم القوانين أو قانون الأحزاب تحديدا، التمويل والتبرعات الخاصة بالأحزاب، وآليات المراقبة التي تضمن نظافة مصدر الأموال وطريقة التصرف بها.

ثالثا: - اتجاهات ونماذج من الدساتير العالمية:

تظهر دساتير الدول المتحولة حديثا للديمقراطية اهتماما خاصا بالأحزاب السياسية من حيث التعددية وضمانات ممارستها لدورها: ^{٢٢} فـ دستور جنوب أفريقيا في الفصل الأول م(١٩): لكل مواطن الحق في أن يختار بحرية توجهاته السياسية بما في ذلك الحق في تشكيل حزب سياسي، المشاركة في أنشطة حزب سياسي أو إلحاق أعضاء به، الترويج لحزب سياسي أو مسألة سياسية.

بينما يطرح دستور فنزويلا في مادته (٦٧): "للمواطنين الحق في أن يشاركوا لأهداف سياسية، في تكوين أحزاب عبر طرق ديمقراطية تنظيمية وتسييرا وإدارة، تختار أجهزتها وادارتها ومرشحوها للمناصب التي تنتخب شعبيا، بانتخابات داخلية يشارك فيها أعضاؤها، ولا يسمح بتمويل الجمعيات ذات الأهداف السياسية من موارد الدولة.

ينظم القانون ما يتعلق بالتمويل والتبرعات الخاصة للمنظمات ذات الأهداف السياسية، وآليات المراقبة التي تضمن نظافة مصدر الأموال وطريقة التصرف بها. وكذلك ينظم الحملات السياسية والانتخابية ومدة استمرارها وحدود نفقاتها متوخيا إعطائها الصبغة الديمقراطية.

"للمواطنين الحق، بمبادرة خاصة، وللجمعيات ذات الأهداف السياسية أيضا أن يشاركوا بمرشحين في الانتخابات. ينظم القانون تمويل الدعاية السياسية والحملات الانتخابية. لا تستطيع إدارة الجمعيات ذات الأهداف السياسية أن تتعاقد مع هيئات القطاع العام".

أما دستور تركيا فيخصص البند ثالثا للأحكام المتعلقة بالأحزاب السياسية، ويتناول بالتفصيل:

^{٢٠} تقرير، الإجماع الدولي: العناصر الأساسية للديمقراطية، مؤسسة تقرير الديمقراطية الدولية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١١
^{٢١} دليل حقوق الإنسان في الدساتير العالمية- إعداد/ عبد الله خليل، مركز دعم التنمية للاستشارات والتدريب، ٢٠١٢، ص ٦٣
^{٢٢} عبد الله خليل، مرجع سابق، ص ٢٨٧

أ. حق تشكيل الأحزاب والعضوية فيها والانسحاب من عضويتها وذلك دون إذن مسبق. وينظم في هذا الإطار عضوية الأحزاب وحقوقها.

ب. المبادئ التي يجب مراعاتها من قبل الأحزاب السياسية: ويحدد شروط تشكل الأحزاب وضوابط عملها إلى انه يضع حق الحكم على الإخلال بهذه الشروط والضوابط للمحكمة الدستورية.

أما دستور البرازيل ففي مادته الـ ١٧ فيكفل حرية تكوين الأحزاب السياسية وإدماجها واتحادها وحلها، مع إيلاء المراعاة الواجبة للسيادة الوطنية، والنظام الديمقراطي وتعددية الأحزاب السياسية والحقوق الأساسية للفرد، ومع مراعاة القواعد التالية:

- الطابع الوطني.
- حظر الحصول على مساعدة مالية من كيان أجنبي أو من حكومة أجنبية أو من جهة تابعة لأي منهما.
- تقديم الحسابات إلى المحاكم الانتخابية.
- العمل في الكونجرس الوطني وفقا للقانون.

وبالنظر لدساتير بعض الدول الديمقراطية، نلاحظ ان المواد الخاصة بالأحزاب جاءت قصيرة ومحددة:^{٢٣}

- اشترط الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في تكوين الأحزاب السياسية احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية وذلك بما نصت عليه المادة (٤) منه كما يلي: الأحزاب والمجموعات السياسية تساهم في التعبير عن الناخبين وهي تتكون وتمارس نشاطها بحرية ويجب أن تحترم مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية.
- قضى دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩، المعدل عام ١٩٥٦ بحق الأحزاب في تكوين إرادة الشعب السياسية وإنشائها حر من كل قيد ويجب أن يتماشى تنظيمها الداخلي مع المبادئ الديمقراطية، كما تقدم بياننا عاما عن مصدر مواردها. الأحزاب التي يظهر من أهدافها أو موقف مؤيديها أنها تسعى إلى المساس بالنظام الأساسي الديمقراطي الحر أو إلى قلبه أو تعريض وجود الجمهورية الاتحادية الألمانية للخطر تعتبر غير دستورية وتفصل المحكمة الدستورية الاتحادية في موضوع عدم دستورية الأحزاب.

- بخلاف ذلك نصت أحكام دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨ على أن الأحزاب تعبر عن رأي الشعب وفقا لمبدأ التعددية الحزبية. ويعتبر العنصر الأساسي للنشاط السياسي. وإنشاء الأحزاب ونشاطها حر في حدود الدستور والقوانين الأخرى. شريطة أن يخضع بناؤها الداخلي ونشاطها للمبادئ الديمقراطية مادة (٦). وفي هذا الإطار اندرجت حرية الاتحاد وحق المواطن في إنشاء الجمعيات والأحزاب السياسية التي تساعد على تشكل الإرادة الشعبية وتنظيم السلطة السياسية بالطريق الديمقراطي.

رابعاً:- تحليل المواد المقترحة في الدستور الجديد:

تظهر الأحزاب السياسية في مقترح مشروع الدستور في مادتين، حيث تطرح المادة ٦ من مقومات الدولة الأساسية^{٢٤} على أن يقوم النظام السياسي الديمقراطي على مبادئ الشورى، والمواطنة التي تساوى بين كل مواطنيها في الحقوق والواجبات، والتعددية السياسية

^{٢٣} محمد العجاتي، قانون الأحزاب وخطوة جديدة نحو الديمقراطية، منتدى البدائل العربي للدراسات ومؤسسة فريدريش ايبيرت، ٢٠١١، ص ٥.

^{٢٤} باب المقومات الأساسية للدولة، ١٥ أكتوبر ٢٠١٢. متاح علي الرابط الالكتروني: <http://www.dostour.eq/sharek/topics/state-components/state-7-1>

والحزبية، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، وكفالة الحقوق والحريات، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وذلك كله على الوجه المبين في هذا الدستور، ولا يجوز قيام أحزاب سياسية على أساس التفرقة بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو الدين".

ثم يفصل لحرية تأسيس الأحزاب في المادة (٤٦) من باب الحقوق والحريات "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والأحزاب بمجرد الإخطار. وتكون لها الشخصية الاعتبارية، ولا يجوز حلها أو حل مجلس إدارتها إلا بحكم قضائي".

بناء على الدساتير المصرية السابقة، والمعايير الدولية والاتجاهات العامة في الدساتير العالمية، نرى انه يجب على الدستور أن يضمن للنظام الحزبي التعددية وللأحزاب حرية التأسيس وممارسة العمل السياسي والدعاية لبرامجها، وضم أعضاء جدد، والقدرة على الحشد لفاعليتها. ويمكن الأحزاب من المشاركة بفاعلية في الحياة السياسية، والحق في تداول السلطة، وعدم قدرة أي سلطة في الدولة من السيطرة أو الهيمنة على الأحزاب أو التدخل في شئونها الداخلية.

إلا ان هناك شروطا كذلك فيما يخص التكوين والممارسة يجب أخذها في الاعتبار، فكما رأينا في معظم النماذج الأوروبية "الديمقراطية الداخلية للأحزاب" تمثل ضمانة رئيسية لمساهمة الأحزاب في الحياة الديمقراطية، كما أنه يعد ضمانة على عدم شخصنة الأحزاب وبالتالي تقليل احتمال إنشاء أحزاب لتحقيق مصالح خاصة. ويمتد هذا الإجماع إلى عدم جواز تأسيسها أو ممارسة عملها بما يخالف القانون العام للبلاد، أو على التمييز على أي أساس من الأسس.

وبناء على ذلك نجد أن النص على التعددية الحزبية كجزء من النظام السياسي في نظام الدولة في المادة (٦) من باب الدولة والمجتمع ايجابي وإن كان في علم السياسة غير معلوم معنى "مبادئ الشورى" المذكورة في هذه المادة ومدى توافرها مع مفهوم التعددية الحزبية. كما أن وضع شروط قيام الأحزاب عبر عبارة "التفرقة بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو الدين" قد لا يكون محلها في هذه المادة. كما ان وضع الأحزاب في ذات المادة (٤٦) من باب الحريات مع الجمعيات ينتقص من وضعية الأحزاب في الدستور. وعليه فإنه يتوجب -من وجهة نظر الباحث- إفراد مادة خاصة بالأحزاب تطلق وتصون حرية الأحزاب السياسية وتحدد لها مجال عملها وشروط تكوينها وممارستها لدورها كضوابط للقانون الذي ينظم عملها.

خامسا:- التوصيات "مادة خاصة للأحزاب":

أولاً:- حذف عبارة "ولا يجوز قيام أحزاب سياسية على أساس التفرقة بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو الدين"، من المادة (٦) ونقلها لمادة خاصة بالأحزاب.

ثانياً:- فصل المادة الخاصة بالأحزاب عن تلك الخاصة بالجمعيات.

ثالثاً:- تتضمن المادة/ المواد الخاصة بالأحزاب النقاط التالية:

- حق المواطنين في تكوين الأحزاب السياسية بالإخطار.
- تكون لهذه الأحزاب الشخصية الاعتبارية.
- حقها في ممارسة نشاطها بحرية.
- تحديد جهة الأخطار.
- الرقابة على تأسيس الأحزاب لاحقة وعبر القضاء.
- عدم جواز حلها أو حل هيئاتها الإدارية إلا بحكم قضائي.
- تعد الديمقراطية الداخلية للأحزاب شرط أساسي لعمل الأحزاب.

- حق المجتمع في الرقابة على الأحزاب.
- قانون ينظم تأسيس وعمل الأحزاب.
- حماية الأحزاب من هيمنة أو سيطرة أو تدخل أي سلطة أو جهة إدارية.

وبناء عليه نقترح مادة/أو المواد الخاصة بالأحزاب السياسية تنص على ما يلي:

يقوم النظام السياسي الديمقراطي لجمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، ويحق للمواطنين تكوين الأحزاب ويكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد إخطار لجنة شئون الأحزاب. وتكفل الدولة لهذه الأحزاب حرية ممارسة العمل السياسي والدعايا لبرامجها، وضم أعضاء جدد، والقدرة على الحشد لفاعليتها، وكل ما يضمن مشاركتها في الحياة السياسية بفاعلية.

شريطة أن يخضع بناء هذه الأحزاب الداخلي ونشاطها للمبادئ الديمقراطية، وتلتزم غاياتها ووسائلها السلمية، ويحظر على الأحزاب التأسيس أو كتابة برامجها أو تنظيم هيكلها الداخلية على أي أسس تمييزية أو تفرق بين المواطنين.

كما يحظر عليها الحصول على أي مساعدة مالية من كيان أجنبي أو من حكومة أجنبية أو من جهة تابعة لأي منهما. وينظم قانون الأحزاب تأسيس وعمل الأحزاب على الأسس الديمقراطية والدستورية، بما في ذلك كل ما يخص التمويل والتبرعات الخاصة بالأحزاب، وآليات الشفافية والمراقبة التي تضمن مصدر الأموال وطريقة التصرف بها. وتختص المحكمة الإدارية بالفصل في الطعون الخاصة بتأسيس وحل وعمل الأحزاب وأي نزاعات داخلية فيها.

المواطنة.. وعلاقة الدين بالدولة

جورج فهمي

منتدى البدائل العربي للدراسات

خرج المصريون يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ والأيام التي تلتها مطالبين بحقوقهم كمواطنين، رافضين لممارسات النظام مبارك الذي اعتمد التمييز كمنهج في التعامل مع مواطنيه، وغابت في عهده قيمة المواطنة. وظلت قضية المواطنة والعلاقة بين الدين والدولة من القضايا المطروحة على أجندة المرحلة الانتقالية، خاصة في ظل الصعود السياسي للتيارات الإسلامية، حزبي الحرية والعدالة والنور، والمخاوف التي صاحبت هذا الصعود السياسي، من المساس بتلك الحقوق والحريات.

ستعرض هذه الورقة الى ثلاث محاور رئيسية، وهي: العلاقة بين الدين والدولة، وحرية العقيدة، ومبدأ المواطنة، وذلك من خلال قراءة في الخبرة الدستورية المصرية، وخاصة دساتير ١٩٢٣، و١٩٥٦ و١٩٦٤، ووثيقتي الأزهر حول مستقبل مصر والحريات الأساسية، وما أنت به مسودة الدستور المصري الجديد، لتقييم النصوص المطروحة للدستور الجديد، ولتقديم توصيات.

أولاً:- الدساتير المصرية السابقة

فيما يتعلق بقضية حرية العقيدة، أكدت كل الدساتير المصرية السابقة على مبدأي حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر. حيث نص دستور ١٩٢٣ على أن "حرية الاعتقاد مطلقة" (مادة ١٢) وأن "تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب" (مادة ١٣). كما اعتمد دستوري ١٩٥٦ و١٩٦٤ ذات المبدأ، فأقر أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في مصر، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب" (مادة ٤١ و٣٤) (١٩٥٦) و (١٩٦٤)

ويعد النص على حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية هو أكثر النصوص تطوراً في كل الدساتير المصرية، حيث نصت المادة ٤٦ على أن "تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية".

ذات الامر ينطبق على مبدأ المواطنة، حيث أكدت كل الدساتير المصرية على مبدأ المواطنة، والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المصريين دون أي تمييز بسبب الأصل أو اللغة أو الدين. فنص دستور ١٩٢٣ على أن "المصريون لدى القانون سواء وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين. وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعينها القانون." (مادة ٣).

وأكدت دساتير ١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٧١ على ذات المعنى "المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة" (مادة ٤٠ في دستور ١٩٧١ مادة ٢٤ في دستور ١٩٦٤ ومادة ٣١ في دستور ١٩٥٦).

الا ان دستور ١٩٧١، اضاف مادة تتعلق بالمساواة بين الرجل و المرأة، جاء فيها: تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجل في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية (مادة ١١). وفي ظل الجدل الدائر حول تعريف "مباي" أو "أحكام"، أو حتى "شريعة"، فقد اثارته هذه المادة جدلاً واسعاً حول امكانية استغلالها للتضييق على حقوق المرأة.

شهدت النصوص المتعلقة بالعلاقة بين الدين و الدولة، في مصر تحولاً واضحاً بينما نص كل من دساتير ١٩٢٣ و ١٩٥٦ ودستور ١٩٦٤ على أن "الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية" مادة ١٤٩ في دستور ١٩٢٣، مادة ٥ في دستور ١٩٦٤، ومادة ٣ في دستور ١٩٥٦، ولكن دستور ١٩٧١ قد أضاف الى ذلك النص "الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع" قبل ان تعدل في ١٩٨٠ لتصبح " المصدر الرئيسي للتشريع".

ثانياً: المعايير الدولية

تطرقت الكثير من الاتفاقات الدولية إلى قضيتي حرية العقيدة والمواطنة. فطبقاً للمادة السابعة من الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨^{٢٥} "كل الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة عنه دون أية تفرقة، كما أن لهم جميعاً الحق في حماية متساوية ضد أي تمييز يخل بهذا الإعلان وضد أي تحريض على تمييز كهذا".

كذلك نصت المادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب". كما نصت المادة ٢٧ على أن "لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات اثنية أو دينية أو لغوية، أن يحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم".

أما فيما يتعلق بحرية العقيدة، فقد نصت المادة ١٨ الإعلان العالمي لحقوق الانسان أن "لكل شخص الحق في حرية التفكير والضمير والدين، ويشمل هذا الحق حرية تغيير ديانته أو عقيدته، وحرية الإعراب عنهما بالتعليم والممارسة وإقامة الشعائر ومراعاتها سواء أكان ذلك سراً أم مع الجماعة". كما نصت المادة ١٩ من ذات الاعلان: لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية.^{٢٦}

كما نصت المادة ١٨ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

١. لكل إنسان حق في حرية الفكر والوجدان والدين. ويشمل ذلك حريته في أن يدين بدين ما، وحرية في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره، وحرية في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة.
٢. لا يجوز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته في أن يدين بدين ما، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره.
٣. لا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده، إلا للقيود التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم الأساسية.
٤. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد باحترام حرية الآباء، أو الأوصياء عند وجودهم، في تأمين تربية أولادهم دينياً وخلقياً وفقاً لثقافتهم الخاصة.

^{٢٥} - <http://www.amnesty.org/ar/universal-declaration-human-rights-anniversary/article-seven>

^{٢٦} - <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

كما نصت المادة ١٩ من ذات العهد

١. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.
٢. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.
٣. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:
٤. (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

ثالثاً: وثيقتي الأزهر

وفي ظل تلك المخاوف وغياب الثقة المتبادل بين الاطراف المختلفة التي حكمت المرحلة الانتقالية، بدأ شيخ الأزهر أحمد الطيب في عقد جلسات للحوار والنقاش بين كبار علماء الأزهر ومجموعة من المثقفين المصريين من مختلف الانتماءات الفكرية والدينية. وقد اسفرت تلك الاجتماعات عن وثيقتين انحازتا بشكل واضح إلى قيم الحرية وحقوق الانسان ومبدأ المواطنة. ففي يونيو ٢٠١١، أصدر الأزهر وثيقته حول مستقبل مصر. وأكدت الوثيقة في مادتها الأولى على: "دعم تأسيس الدولة الوطنية الدستورية الديمقراطية الحديثة، التي تعتمد على دستور ترتضيه الأمة، يفصل بين سلطات الدولة ومؤسساتها القانونية الحاكمة. ويحدد إطار الحكم، ويضمن الحقوق والواجبات لكل أفرادها على قدم المساواة، بحيث تكون سلطة التشريع فيه النواب الشعب، بما يتوافق مع المفهوم الإسلامي الصحيح حيث لم يعرف الإسلام لا في تشريعاته ولا حضارته ولا تاريخه ما يعرف في الثقافات الأخرى بالدولة الدينية الكهنوتية التي تسلطت على الناس، وعانت منها البشرية في بعض مراحل التاريخ، بل ترك للناس إدارة مجتمعاتهم واختيار الآليات والمؤسسات المحققة لمصالحهم، شريطة أن تكون المبادئ الكلية للشريعة الإسلامية هي المصدر الأساسي للتشريع، وبما يضمن لأتباع الديانات السماوية الأخرى الاحتكام إلى شرائعهم الدينية في قضايا الأحوال الشخصية". وأكدت المادة الثالثة على الالتزام بمنظومة الحريات الأساسية في الفكر والرأي، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان والمرأة والطفل، واعتبار المواطنة وعدم التمييز على أساس من الدين أو النوع أو الجنس أو غير ذلك، مناط التكليف والمسئولية وتأكيد مبدأ التعددية واحترام جميع العقائد الدينية السماوية الثلاث. ورفضت الوثيقة استغلال الدين واستخدامه لبعث الفرقة والتباذ والعداء بين المواطنين، واعتبرت الحث على التمييز الديني والنزعات الطائفية والعنصرية جريمة في حق الوطن.

في يناير ٢٠١٢، وعقب عدة حوادث اتهمت فيها بعض الجماعات الدينية بمحاولة فرض قواعد دينية على المجتمع تطبيقاً لمبدأ: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، اجتمع كبار علماء الأزهر مع مجموعة من المثقفين ليصدروا وثيقة للحريات العامة. وأكدت الوثيقة في مادتها الأولى على حرية العقيدة التي وصفتها بأنها "حجر الزاوية في البناء المجتمعي الحديث، وهي مكفولة بثوابت النصوص الدينية القطعية، وصريح الأصول الدستورية والقانونية؛ إذ يقول المولى -عز وجل-: {لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ قَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ} [البقرة: ٢٥٦]، ويقول: {رَمَنْ شَاءَ فَلْيُؤْمِنْ وَمَنْ شَاءَ فَلْيُكْفُرْ} [الكهف: ٢٩]، ويتربَّن على ذلك تجريم أي مظهر للإكراه في الدين، أو الاضطهاد أو التمييز بسببه، فكل فرد في المجتمع أن يعتنق من الأفكار ما يشاء، دون أن يمسَّ حق المجتمع في الحفاظ على العقائد السماوية؛ فلأديان الإلهية الثلاثة قداستها، ولأفراد حرية إقامة شعائرها دون عدوان على مشاعر بعضهم أو مساس بحرمتها قولاً أو فعلاً، ودون إخلال بالنظام العام."

رابعاً: - تحليل المواد المقترحة:

فيما يتعلق بحرية العقيدة فإن مسودة الدستور اقترحت المادة ٣٧ والتي تنص على أن "حرية الاعتقاد مصونة. وتكفل الدولة حرية إقامة دور العبادة للأديان السماوية على النحو الذى ينظمه القانون". وتشكل هذه المادة تراجعاً كبيراً عن المواد المتعلقة بحرية العقيدة في الدساتير المصرية السابقة. فقد قصرت المادة الشعائر على إقامة دور العبادة فقط، بينما حق إقامة الشعائر أعم وأوسع ويتجاوز مجرد إقامة دور العبادة. كما قصرت الأديان على الأديان السماوية فقط، وهو ما يطرح اشكاليات عدة حول من يقرر اذا كان اتباع مذهب بعينه ينتمون إلى مجموعة الأديان السماوية.

فيما يتعلق بمبدأ المواطنة، فإن مسودة الدستور قد جاءت بنصاً يشكل تطوراً إيجابياً عن النصوص السابقة في الدساتير المصرية، حيث نصت في المادة ٣٠ على أن "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك؛ بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الرأي أو الوضع الاجتماعى أو الإعاقة". فبينما وقفت النصوص الدستورية السابقة عند العقيدة، اضاف النص الجديد الرأي، والوضع الاجتماعى و الاعاقة.

الا ان المسودة احتفظت في المادة ٦٨، بالنص المتعلق بـ" تلتزم الدولة باتخاذ كافة التدابير التى ترسخ مساواة المرأة مع الرجل فى مجالات الحياة السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية وسائر المجالات الأخرى دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية". وفي ظل عدم تحديد مفهوم "احكام الشريعة الاسلامية"، فإن هذا النص قد يتم استغلاله لمصادرة حقوق المرأة. ويشكل هذا النص تراجعاً عن وثيقة الأزهر والتي نصت في مادتها الثالثة على الاحترام الكامل لحقوق المرأة.

أما فيما يتعلق بالعلاقة بين الدين والدولة، فبينما حافظت مسودة الدستور على المادة الثانية دون تعديل، الا أن المسودة أضافت المادة ٢٢١ والتي تنص على أن مبادئ الشريعة الإسلامية تشمل أدلتها الكلية وقواعدها الأصولية والفقهية ومصادرها المعتمدة فى مذاهب أهل السنة والجماعة. وعلى العكس المرجو من المادة، فلم تسعى الى تحديد المقصود بمبادئ الشريعة الإسلامية، بل فتحت المجال لمزيد من الجدل بكلماتها الفضفاضة، التى تفتقر الى التحديد.

خامسا: - التوصيات:

المبدأ	المادة	التوصية
حرية العقيدة	مادة ٣٧: حرية الاعتقاد مصونة. وتكفل الدولة حرية إقامة دور العبادة للأديان السماوية على النحو الذي ينظمه القانون	العودة الى صيغة دستور ١٩٧١: "تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية." حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية.
المواطنة	مادة ٣٠: 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 أو الرأي أو الوضع الاجتماعي أو الإعاقة.	تشكل تلك المادة تطورا ايجابيا عن النصوص الدستورية السابقة.
	مادة ٦٨: تلتزم الدولة باتخاذ كافة التدابير التي ترسخ مساواة المرأة مع الرجل في مجالات الحياة السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية وسائر المجالات الأخرى دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية.	العودة الى صياغة وثيقة الازهر التي تنص على "الاحترام لكامل لحقوق الإنسان والمرأة والطفل".
الدين و الدولة	مادة ٢٢١: مبادئ الشريعة الإسلامية تشمل أدلتها الكلية وقواعدها الأصولية والفقهية ومصادرها المعتمدة في مذاهب أهل السنة والجماعة.	الغاء المادة ٢٢١ الخاصة بتعريف الشريعة الإسلامية، لما تضيفه تلك المادة من الغموض على المقصود بمعنى "مبادئ الشريعة الإسلامية"، والاكتفاء بالمادة الثانية من الدستور.

المشاركة المجتمعية في الدستور المصري الجديد

حبيبة محسن

منتدى البدائل العربي للدراسات

مقدمة:

في أعقاب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، يتطلع المصريون جميعاً إلى كتابة دستور جديد للبلاد يحمي الحقوق والحريات الأساسية لهم، وينظم العلاقة بين السلطات الثلاث، وأيضاً يكفل لهم قدر أكبر من المشاركة المجتمعية في صناعة القرار تتجاوز بهم العرف الذي كان سائداً تحت سيطرة النظام السابق من اعتبارهم "مفعولاً به" أو حتى "عبء" على الدولة، وتعترف بهم من حيث كونهم "فاعلين" أساسيين في الحياة العامة ومشاركين في صنع السياسات والتوجهات العامة للدولة. وترتبط المشاركة المجتمعية في صناعة القرارات بعدد من المفاهيم الأساسية، نذكرها باختصار في الفقرات التالية.

لا يمكن الحديث عن المشاركة المجتمعية دون الحديث عن عدد من الحقوق والحريات الأساسية التي تكفلها المواثيق الدولية، وعلى رأسها حرية التنظيم. يمكن تعريف حرية التنظيم والتجمع السلمي بأنها أحد حقوق الفرد في أن يتجمع مع أفراد آخرين للتعبير أو النشر أو الملاحقة أو الدفاع عن مصلحة مشتركة^{٢٧}.

ترتبط حرية التجمع السلمي وإنشاء الجمعيات والأحزاب والنقابات بحرية الرأي والتعبير، فالأفكار والآراء لا بد لها من أن تجد تجسيدا لها في الواقع، وهذا لن يتحقق إلا من خلال أنشطة يقوم بها المواطنون، تكون لها أهدافاً محددة ومنظمة، وتسعى إلى تحقيق هذه الغايات، ومنها على سبيل المثال: الجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات العمالية.

كما يرتبط أيضاً بالمشاركة المجتمعية مفهوم أساسي بدأ في الظهور وفرض نفسه بقوة في المجتمعات الديمقراطية. وهو التوجه الذي بدأت الكثير من الدول في الأخذ به عبر ما عُرف باسم "الديمقراطية التشاركية". وهذا النوع من الديمقراطية يساهم في تعزيز مشاركة المواطنين في صنع السياسات التي لها تأثير مباشر على حياتهم، بدلا من الاعتماد على النواب أو الممثلين المنتخبين فحسب^{٢٨}.

ومن خلال الورقة التالية نحاول استعراض هذه المفاهيم كما تناولتها الدساتير المصرية السابقة الأكثر أهمية (وهي تحديداً دستور ١٩٢٣، مشروع دستور ١٩٥٤^{٢٩}، وأخيراً دستور ١٩٧١)؛ ثم نحاول استعراض أهم المعايير الدولية المرتبطة بها، ثم الاتجاهات العامة في بعض دساتير الدول الأخرى. وبناء عليه نحاول الورقة في القسمين الأخيرين منها تحليل مسودة الدستور المقترحة والصادرة عن الجمعية التأسيسية لإعداد الدستور، وتقديم صياغات مقترحة لبعض المواد الممكن دمجها في الدستور الجديد.

أولاً:- الدساتير المصرية السابقة

إذا حاولنا عمل تحليل سريع لأبرز الدساتير المصرية السابقة، لوجدنا أنها كانت غالباً تنص على الحق في تنظيم المواطنين لأنفسهم في جمعيات أو أحزاب أو نقابات، ولكنها دوماً كانت تلجأ إلى تضمين بعض العبارات المطاطة في نصوص المواد الدستورية التي كانت -في الأغلب- تستغل لفرض قوانين مقيدة للحريات. أو أنها تلجأ -في أحيان أخرى- إلى إحالة تنظيم الحق بالكامل-دون ضوابط تضمن الالتزام بروح المواد الدستورية- إلى القانون.

^{٢٧} عن حرية التنظيم: <http://is.gd/YeILzV>

^{٢٨} محمد العجاتي (وأخرون)، "من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١٢ - القاهرة على

الرابط التالي: <http://is.gd/VcDTIH>

^{٢٩} تم اختياره لأنه دستور متميز من حيث الحقوق والحريات التي يكفلها للمواطنين

فعلى سبيل المثال في دستور ١٩٢٣، وعلى الرغم من أن المادة رقم ٢٠ فيه تنص صراحة على الحق في تكوين الجمعيات، إلا أن المادة ذاتها تحيل تنظيم هذا الحق وكيفية استعماله إلى القانون. وهو ما يفتح أبوابا عديدة للتضييق على حرية تأسيس الجمعيات و/أو الأحزاب من خلال إحالتها إلى القانون دون ضمانات كافية لصون هذه الحرية في الدستور. ومما يؤكد هذه النزعة لتقييد الحريات لدى المشرع في دستور ١٩٢٣، المادة السابقة على المادة المذكورة (المادة ٢٠)، بها أيضا نزعة لتقييد حرية الاجتماعات العامة، حيث تنص على أن الاجتماعات العامة "خاضعة لأحكام القانون. كما أنه لا يقيد أو يمنع أي تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي"، دون تحديد دقيق لما تقصده عبارة "النظام الاجتماعي".

ويلاحظ في دستور ١٩٢٣ أنه لم يفرق بين الجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، كما أنه لم يتعرض لمسألة تأسيس النقابات، أو لمسألة تنظيم حق التظاهر أو الإضراب أو الاعتصام^{٣٠}.

أما عن مشروع دستور ١٩٥٤، فمن المهم الإشارة إلى أنه كان الأكثر ديمقراطية من بين الدساتير الأخرى التي تم العمل بها في مصر. فعلى سبيل المثال، منحت المادة ٣٠ منه المصريين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب دون إخطار أو استئذان، كما كفلت المادة ٤٥ منه مع حق إنشاء النقابات ومنحها الشخصية المعنوية ما دامت الغاية والوسائل سلمية. وهذه المادة -في صياغتها- غير مسبقة في تاريخ الدساتير المصرية، كما لم تليها أية مادة مماثلة تراعي فيها حرية التنظيم للمواطنين بهذا الشكل المتقدم. ولكن على الرغم من تلك الروح التي راعت -في الجزء الأول منها- ضمان أكبر قدر ممكن من حرية التنظيم للمواطنين، إلا أن المادة ذاتها عادت لتقييد هذه الحرية عبر القانون المنظم لعمل الأحزاب والجماعات السياسية، والذي يجب أن ينظمها على الأسس الديمقراطية الدستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي في حدود "أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي". وهي عبارة مطاطة وغير محددة، يمكن أن تستغل كأساس للتضييق على الأحزاب المنشأة: وتكررت هذه العبارة مرة أخرى أيضا في المادة ٤٥ الخاصة بتنظيم النقابات.

من ناحية ثانية، جعلت نفس المادة الحكم الرئيسي المختص بالفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية هي المحكمة الدستورية، التي تمثل قمة الهرم في السلطة القضائية، وليست أي جهة أخرى أقل شأنًا كما هو الحال في الدساتير اللاحقة^{٣١}.

أما عن دستور ١٩٧١، فقد شابت صياغة مواد المتعلقة بالحق في التنظيم عدد من الإشكاليات المماثلة: فمن ناحية أولى، وعلى الرغم من أنه منح المواطنين الحق في تكوين الجمعيات، إلا أنه وضع قيودا على ذلك قد تبدو -للوهلة الأولى- معقولة، مثل حظر إنشاء جمعيات معادية لنظام المجتمع أو سرية أو ذات طابع عسكري. ولكن في الواقع العملي، خصوصا في ظل النظام السابق، نلاحظ أن بعض العبارات المطاطة وغير المحددة مثل "النشاط المعادي لنظام المجتمع" قد تستخدم كذريعة لتقييد هذا الحق بشكل غير ديمقراطي. إضافة إلى ذلك، أحال الدستور تفاصيل "تنظيم" هذا الحق إلى القانون دون ضمانات كافية في الدستور لصيانته، قد جعل القانون أيضا ينص على الكثير من الإجراءات والقيود غير الديمقراطية التي قيدت حق المواطنين في تكوين جمعيات أهلية والانضمام إليها في ظل النظام السابق^{٣٢}.

^{٣٠} دستور ١٩٢٣، موقع المحكمة الدستورية العليا، متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://hccourt.gov.eg/Constitutions/Constitution23.asp>

^{٣١} مشروع دستور ١٩٥٤، موقع مصر أولا، متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.egypt1.info/constitution_1954.php

^{٣٢} دستور ١٩٧١، موقع المحكمة الدستورية العليا، متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

http://hccourt.gov.eg/Constitutions/Egyptian_Constitution.asp

ثانياً: - المعايير الدولية

وضع المجتمع الدولي عدداً من المعايير الأساسية للحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية، وهي التي تتمثل بالأساس في: العهد الدولي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية، وتلاهما إعلان الأمم المتحدة الخاص بالمدافعين عن حقوق الإنسان. وينص هذان الاتفاقان الدوليان عظيم الشأن والأهمية على عدد من الحريات الأساسية التي يجب أن يكفلها دستور كل من الدول الموقعة على هذين الاتفاقين، ومنها على سبيل المثال:

- حرية التجمع السلمي (من خلال الاجتماعات العامة والمسيرات والمظاهرات وغيرها).
- حرية التنظيم (أي تأسيس الجمعيات والنقابات والروابط والانضمام لها أو الخروج منها، وعدم إلزامية الانضمام لها أو البقاء فيها).
- حرية مخاطبة السلطات العامة (بشكل فردي أو من خلال جمعيات أو مؤسسات).
- التركيز على دور الدولة في حماية هذه الحريات السابقة.

فعلى الجانب المؤسسي، تذكر المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أنه "من حق كل مواطن التجمع أو التنظيم السلمي"، كما تؤكد على أنه "لا يجوز أن يجبر أحد على الانضمام لمنظمة ما"^{٣٣}.

كما تؤكد المادة ٢٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن: "لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه".

تنص المادتان ٥، ١٢ من إعلان الأمم المتحدة الخاص بالمدافعين عن حقوق الإنسان على:

من أجل الحفاظ على الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية من حق كل شخص فرداً أو في مجموعة الآتي.

- التجمع السلمي.

- تكوين أو الانضمام إلى المنظمات غير الحكومية أو إلى أي جماعات أخرى.

- التواصل مع المنظمات غير الحكومية أو الحكومية.^{٣٤}

كما ينص الإعلان أيضاً على أن "لكل شخص الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، أن يشترك في الأنشطة السلمية لمناهضة انتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية". وأنه من الواجبات الأساسية للدولة حماية هذه الحقوق بكل الأشكال: "تتخذ الدولة جميع التدابير اللازمة لضمان حماية سلطات كل فرد، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، من أي عنف، أو تهديد، أو انتقام، بحكم الواقع أو بحكم القانون التمييز الضار، أو ضغط، أو أي إجراء تعسفي آخر نتيجة من ممارسته أو ممارستها المشروعة لها للحقوق المشار إليها في هذا الإعلان".

وعلى الرغم من تأكيد المواثيق الدولية لحقوق الإنسان على هذه الحقوق إلا أنها تعطي أيضاً الحق للدول في وضع ضوابط واضحة في دساتيرها أو قوانينها لضبط ممارسة هذه الحقوق دون الإخلال بها. إلا أن أغلب لوائح حقوق الإنسان تؤكد على أن الضوابط التي تضعها الدول في دساتيرها أو قوانينها الداخلية للحفاظ على أمنها الداخلي أو نظامها العام لا يجب أن تتخذ كذريعة لتقييد هذا الحق.

^{٣٣} - <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

^{٣٤} - [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.En?OpenDocument)

فعلى سبيل المثال، تؤكد المادة ٢٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦ على أنه "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".

وعلى الرغم من أن هذه المادة تضع بعض الضوابط على الحق في التنظيم، إلا أنها تؤكد -بشكل صريح- على حماية الحريات النقابية، من خلال الإشارة إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية ١٩٤٨: "ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة 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".

أما على مستوى حرية التجمع السلمي، فهناك العديد من المواد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تحمي هذا الحق، مثل النص على أنه: "يحق للناس التجمع معاً لإعلاء شأن حقوق الإنسان وحمايتها من خلال الاحتجاج السلمي أو التعبير عن آرائهم". كما يلزم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الدول بحماية هذا الحق، فيذكر صراحة: "وتتحمل الدول مسؤولية التأكد من تمكّن الناس من التظاهر السلمي والتعبير عن آرائهم دون تعرضهم للتهديد أو التخويف أو العنف".

ثالثاً: - اتجاهات ونماذج من الدساتير العالمية

في هذا الجزء من الورقة نحاول الوقوف على اتجاهات مختلفة لحماية الحق في التنظيم من جانب دساتير دول مختلفة، سواء كانت دولاً متقدمة لها دساتير راسخة لدول ديمقراطية أم دول مرت بمراحل تحول ديمقراطي تغيرت في أعقابها دساتيرها بشكل شبه جذري، وهو ما يتشابه مع المرحلة التي تمر بها مصر الآن.

ويمكننا ملاحظة أمرين: الأمر الأول أن معظم هذه الدول، حتى الدول المتحولة حديثاً إلى الديمقراطية، تنص بشكل واضح على حرية التجمع والتنظيم، أو تنص على معايير وضوابط واضحة ومحددة لممارسة هذه الحقوق، ولا تترك الأمر مفتوحاً أمام تفسيرات متعددة لعبارات غير واضحة المعاني مثل "النظام العام" أو "الأمن القومي" أو غيرها.

أما الأمر الثاني، فهو أن بعض من الدول -كما سلف الذكر- قد بدأت تتحول من نموذج الديمقراطية "التمثيلية" التقليدي، والذي ينتخب الشعب فيه ممثلين عنهم يديرون شؤون الدولة لفترة محددة، ثم يحاسبهم من خلال الانتخابات التالية.. وهكذا، إلى نموذج آخر أكثر ديناميكية وقدرة على استيعاب الحراك الشعبي، وهو نموذج "الديمقراطية التشاركية". والديمقراطية التشاركية نموذج يحول الشعب إلى "فاعل" حقيقي في صياغة السياسات العامة ومحاسبة مؤسسات الدولة المنتخبة على أداؤها، دون أن يلغي دور المؤسسات المنتخبة. فهو بالتالي مكمل للديمقراطية التمثيلية وليس بديلاً عنها.

ففيما يخص حرية التجمع والتنظيم، ينص دستور جنوب أفريقيا على سبيل المثال فيما يتعلق بحرية انشاء الاتحادات والانضمام إليها على أنه "لكل شخص الحق في انشاء الاتحادات والانضمام إليها" (مادة ١٨). ونلاحظ هنا أن المادة عمومية جداً ولا تضع أي قيود على ممارسة هذا الحق.^{٣٥}

ودستور فنزويلا مثلاً ينص في المادة ٥٢ منه على أن "لكل الأشخاص الحق في أن يشاركو لتحقيق أهداف مشروعاً حسب القانون"، ولا يكتفي بالنص على الحق بشكل مطلق، بل يؤكد على دور الدولة في ضمان هذا الحق لمواطنيها، فتكمل المادة: "والدولة ملزمة بتسهيل ممارسة هذا الحق".^{٣٦}

^{٣٥} دستور جنوب أفريقيا متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>

^{٣٦} دستور فنزويلا متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf>

أما عن الدستور الإيطالي ١٩٤٧ فكان أكثر تفصيلا في تحديد هذا الحق، وتقنينه أو تنظيمه بشكل لا يخل بالحريات الأساسية ويحافظ على النظام الديمقراطي للمجتمع. وربما يرجع ذلك إلى الخبرة التاريخية التي مرت بها إيطاليا خلال الحرب العالمية الثانية، وعدم رغبتها في تكرارها. ولكن من المهم هنا ملاحظة أن الضوابط التي وضعها الدستور واضحة ومحددة بدقة. فينص في مادته رقم ١٨ مثلا على أن "للمواطنين الحق في تكوين الروابط بحرية وبدون الحصول على ترخيص بذلك إذا كان الهدف من تلك الروابط هو تحقيق غاية لا يحظرها القانون الجنائي".

وتحظر الروابط السرية والروابط التي تسعى، حتى ولو بطريقة غير مباشرة إلى تحقيق أهداف سياسية بواسطة منظمات ذات طابع عسكري.^{٣٧}

وعلى المنوال نفسه، نلاحظ أن الدستور الألماني ١٩٤٩ أقر حرية التنظيم ولكن مع وضع ضوابط واضحة ومحددة وليست مطاطة. ففي المادة ٩ منه، ينص على: "١. لكافة الألمان الحق في تشكيل جمعيات أو روابط.

2. يتم حظر الجمعيات التي تتعارض أهدافها أو أفعالها مع أحكام القوانين الجزائية أو تتخذ موقفا مضادا للنظام الدستوري أو مضادا لفكر التفاهم بين الشعوب".

وينص الدستور في نفس المادة بشكل أكثر تحديدا على الحريات النقابية، ويحاول الحفاظ عليها وحمايتها بشكل كبير:

٣. يبقى الحق مكفولا لكل فرد ولكل فئة مهنية بإقامة اتحادات أو جمعيات من أجل صون وتحسين ظروف العمل والوضع الاقتصادي. أي مبادرة تهدف إلى الحد من هذا الحق أو إعاقة تعتبر باطلة. كل إجراء في هذا الاتجاه يكون غير شرعي. لا يجوز للأجاءات الواردة في المادة ١٢ أو المادة ٣٥ ف٢ و ف٣ والمادة ٨٧ ف٤ والمادة ٩١ أن تطبق ضد فعاليات النضال العمالية التي تقوم بها الاتحادات من أجل صون وتحسين ظروف العمل والوضع الاقتصادي ضمن مفهوم الجملة.^{٣٨}

وفي السياق ذاته، نلاحظ أن دستور البرتغال أيضا يراعي ذات المسائل: مثل وضع ضوابط واضحة لممارسة الحق في التنظيم توازن بين حق المواطنين الأساسي في التجمع والتنظيم وبين الحفاظ على الأمن العام. كما حرصت على ألا يتم المساس بهذا الحق إلا بواسطة السلطة القضائية، لضمان الحيادية في مواجهة الحكومة أو السلطة التنفيذية. كما أن الخبرة التاريخية التي مرت بها البرتغال (وهي دولة تحولت متأخرا نحو الديمقراطية مقارنة بباقي دول أوروبا، حيث عاشت حتى سبعينيات القرن الماضي تحت حكم نظام سالازار العسكري السلطوي) قد جعلت الدستور البرتغالي ينص صراحة على حظر أي تنظيم يستند إلى أيديولوجية فاشستية.

دستور البرتغال، حرية الاشتراك في الجمعيات: م٤٦:

١. للمواطنين الحق بحرية وبدون حاجة إلى تصريح، في تكوين جمعيات لا تهدف إلى إثارة العنف ولا تخالف أغراضها التشريعية الجنائي.

٢. تواصل الجمعيات متابعة أغراضها دون تدخل السلطات العامة، لا يجوز للدولة حلها، ولا يجوز تعطيل أنشطتها إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون وبمقتضى قرار قضائي.

٣. لا يجوز إجبار أحد على الاشتراك في جمعية ولا إكراهه على البقاء فيها.

^{٣٧} دستور إيطاليا متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Italy

^{٣٨} دستور ألمانيا الاتحادية متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html

٤. تحظر الجمعيات المسلحة أو ذات الطابع العسكري أو المنظمة تنظيماً عسكرياً أو شبه العسكرية التي لا تتبع الدولة أو القوات المسلحة وكذلك المنظمات التي تستند إلى الأيديولوجية الفاشستية.^{٣٩}

وكذلك الحال بالنسبة لدستور البرازيل، الذي يحتوي على ضمانات جيدة لعدم تغول السلطة التنفيذية على الحق في التنظيم، كما يحمي النظام العام الديمقراطي للدولة ضد خطر الانقلابات العسكرية، التي عانت منها البلاد لفترة طويلة من تاريخها. دستور البرازيل مادة ٥:

سابع عشر - تضمن تماماً حرية تكوين رابطات لأغراض مشروعة، لكن يحظر تكوين أي رابطة شبه عسكرية.

ثامن عشر - لا تخضع للحصول على ترخيص إقامة روابط وإقامة تعاونيات بموجب أحكام القانون، ويحظر تدخل الدولة في عمل تلك الروابط والتعاونيات.

تاسع عشر - لا يجوز حل الرابطات حلاً إجبارياً أو وقف أنشطتها إلا بقرار قضائي، ويلزم قرار نهائي ولا يمكن استئنافه في حالة الحل.

عشرين - لا يجبر أحد على أن ينضم إلى رابطة أو على أن يبقى منضماً.

حادي وعشرين - تكون للرابطات، متى كان مرخصاً صراحة لها بذلك، مشروعية تمثيل أعضائها إما قضائياً أو خارج نطاق القضاء. كما أن الدستور البرازيلي ينص، بشكل صريح، في المادة ٩ منه على الحق في الإضراب، ويترك للعمال حق تنظيم العمل بهذا الحق.^{٤٠}

أما عن الدستور التركي، في صيغته المعدلة في ١٧ أكتوبر ٢٠٠١، فيضمن -إلى حد معقول- حق الأفراد في تكوين الجمعيات والنقابات. وعلى الرغم من أن الدستور التركي يحوي بعض العبارات المطاطة التي قد تحمل أكثر معنى مثل "النظام العام" أو "الأمن القومي"، إلا أنه قد وضع ضماناً معقولاً لعدم تغول السلطة التنفيذية على الحق في التنظيم، وهو من خلال وضع قرار وقف أنشطة أي جمعية أو رابطة في يد السلطة القضائية.

أ - حرية تكوين النقابات والجمعيات: م ٣٣ بصيغتها المعدلة:

لكل فرد الحق في تكوين الجمعيات، أو أن يصبح عضواً في جمعية، أو الانسحاب من العضوية دون إذن مسبق.

ولا يجوز إجبار أحد على أن يصبح أو يبقى عضواً في الرابطة أو الجمعية.

ولا يجوز تقييد حرية تكوين الجمعيات أو تعليق نشاطها إلا بقرار من قاضي الحالات التي ينص عليها القانون. في الحالات التي يكون فيها التأخير يهدد الأمن القومي أو النظام العام، في الحالات التي يكون فيها ضرورياً لمنع ارتكاب أو استمرار جريمة أو لتأثير الخوف، فعلى السلطة التي يحددها القانون تعليق نشاط الجمعية، ويقدم قرار من هذه السلطة للموافقة عليه من القاضي المسئول في غضون ٢٤ ساعة. وعلى القاضي أن يعلن قراره في غضون ثمان وأربعين ساعة، وإلا يلغى هذا القرار الإداري تلقائياً.^{٤١}

^{٣٩} دستور البرتغال متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf

^{٤٠} الدستور البرازيلي ١٩٨٨، المادة ٩، متاح على الرابط الإلكتروني:

http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=218270

^{٤١} دستور الجمهورية التركية ٢٠٠١ متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c2252,459d2ecd2,4c4458e42,0,,,TUR.html>

أما من ناحية البدء في الاعتماد على مشاركة شعبية أوسع في صنع القرارات من خلال ما يُعرف بالديمقراطية التشاركية، فيمكننا أن نذكر على سبيل المثال الدستور الإسباني ١٩٧٨، الذي يتيح للمبادرات الشعبية تقديم مشروع قانون من خارج البرلمان أو الحكومة، يتم مناقشته وإقراره في البرلمان كأى مشروع قانون آخر، إذا ما نجح في جمع خمسين ألف توقيع من المواطنين عليه^{٤٢}.

أما الدستور البرازيلي ١٩٨٨، فيحسب له توسعه -بشكل كبير- في النص على المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات، وهو ما فتح الباب أمام ممارسة ثم تقنين عدد كبير من آليات الديمقراطية التشاركية، التي ساهمت بشكل كبير في تحسين حياة المواطنين في الأماكن التي تم تطبيقها فيها. فعلى سبيل المثال لم تقصر المادة ١٤ من الدستور البرازيلي ممارسة السيادة الشعبية على الاقتراع السري العام في الانتخابات أو الاستفتاءات، وإنما نصت على "المبادرات الشعبية" باعتبارها وسيلة يمارس الشعب سيادته من خلالها.

وفي المادتين ١٠ و ١١ منه، ضمن مشاركة العمال وأصحاب العمال في الهيئات العامة التي تناقش أو تتخذ قرارات تخص مصالحهم، كما أكد على انتخاب ممثل للعمال في أي شركة أو مؤسسة يزيد عدد العاملين فيها عن ٢٠٠ عامل من أجل تمثيل مصالح هؤلاء العمال في مواجهة أصحاب العمل. كما كفلت المادة ٢٩ منه الحق للمبادرات الشعبية في تقديم مقترحات بمشروعات قوانين للمجالس المحلية إذا حصلت على موافقة ٥٠% ممن لهم حق التصويت في هذه المدينة أو المحافظة.

كما خصص الدستور أيضا بابا كاملا منه للحديث عن المساعدات الاجتماعية، حيث كفل حصول المواطنين المحتاجين لدعم اجتماعي عليه بغض النظر عن مساهمتهم في نظام التأمينات الاجتماعية (مادة ٢٠٣)، كما كفل أيضا الحق في المشاركة الشعبية في صياغة سياسات الدعم الاجتماعي والرقابة عليها على كل مستوياتها من خلال مؤسسات تمثل المواطنين (مادة ٢٠٤)، ويقصد بها منظمات المجتمع المدني.

كما يكفل أيضا، في المادة ٧٤، فقرة ٢ منه الحق لأي مواطن، أو حزب سياسي، أو منظمة مجتمع مدني أو نقابة الحق في الكشف عن أي أعمال مخالفة للقانون أو منتهكة له أمام محكمة الحسابات الاتحادية^{٤٣}.

إلى جانب الكثير من الآليات الأخرى التي تعزز من المشاركة المجتمعية، وتعتمدها كأساس لنظام الحكم يكمل المؤسسات التمثيلية.

رابعاً: - المواد المقترحة في الدستور الجديد

تعرضت مسودة الدستور الجديد للحق في التنظيم في عدد من المواد، جلّها في باب الحقوق والحريات العامة. من الملاحظ عامة أن المواد الموضوعة في مسودة الدستور الجديد في مجملها لم تراعي بشكل كافٍ المعايير الدولية للحفاظ على حرية التنظيم، خصوصاً وأن مصر تمر الآن بتجربة تحول ديمقراطي بعد ثورة شعبية. كما أن المواد في مجملها جاءت كلاسيكية أو قديمة، بمعنى أنها لم تراعي مسألة الديمقراطية التشاركية، واكتفت فقط بالآليات الديمقراطية التمثيلية.

فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٤٥ من مسودة الدستور الجديد على أن "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والموكب والتظاهرات السلمية غير حاملين سلاحاً، وينظم القانون كيفية الإخطار عنها. وحق الاجتماعات الخاصة مكفول دون إخطار، ولايجوز لرجال الأمن حضورها."^{٤٤} وعلى الرغم من أن هذه المادة قد تبدو -للوهلة الأولى- أكثر تقدماً مما ورد في دستور ١٩٧١، إلا أن إحالة حق تنظيم الاجتماعات العامة للقانون قد يفتح الباب للالتفاف على روح الدستور بوضع قانون مقيد لهذا الحق، دون

^{٤٢}الدستور الإسباني ١٩٧٨، القسم ٨٧ فقرة ٣، متاح على الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf

^{٤٣}الدستور البرازيلي، مرجع سبق ذكره

^{٤٤}باب الحقوق والحريات والواجبات العامة، متاح على الرابط الإلكتروني:

<http://www.dostour.eq/sharek/topic/rights-duties>، ١٥ أكتوبر ٢٠١٢

ضمانات كافية لمنع تقييد السلطة التنفيذية (وخصوصا الأجهزة الأمنية) على هذا الحق، كما كان الحال عليه في ظل النظام السابق.

أما عن الحق في التنظيم في شكله المؤسسي (تكوين الجمعيات والنقابات وغيرها)، فقد حققت مسودة الدستور الجديد تقدما لا بأس به في هذا المجال. حيث نصت في مادة ٤٦ على أن^{٤٥} "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والأحزاب بمجرد الإخطار، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، ولا يجوز حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي". وعلى الرغم من أن الدستور الجديد يؤسس الجمعيات والأحزاب بالإخطار فقط، ويؤكد على أن سلطة الحل في يد السلطة القضائية وحدها. وهو تقدم مقارنة بدستور ١٩٧١، في ظل النظام السابق؛ إلا أنه من المحبذ في هذه المادة فصل الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني عن الأحزاب السياسية، كما أنه من الأفضل تحديد الجهة التي يجب إخطارها بتأسيس الجمعيات (في هذه الحالة وزارة التضامن الاجتماعي)، كما أنه من المهم النص في الدستور بشكل واضح على أن الجمعية أو الحزب المؤسس يكتسب الشخصية القانونية بمجرد الإخطار، وليس عليها الانتظار للحصول على موافقة من جانب الجهات المعنية.

أما عن المادة ٤٧ (باب الحقوق والحريات العامة)، فهي مادة جيدة في صياغتها. وسيكون مهما للقانون الذي سيعمل على تنظيم عمل النقابات والاتحادات المهنية استلهاهم بعض الأفكار التي تعزز الديمقراطية التشاركية من الدستور البرازيلي، كما سلف بيانه في القسم السابق من هذه الورقة^{٤٦}:

حرية إنشاء النقابات والاتحادات والتعاونيات مكفولة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية. وينظم القانون قيامها على أسس ديمقراطية، ومشاركتها في خدمة المجتمع، وفي رفع مستوى الكفاية بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم؛ ولا يجوز حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي. وتلتزم النقابات المهنية بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني وفق مواثيق وضوابط خلقية ومهنية.

حاولت المادة ٤٨ (باب الحقوق والحريات العامة): ضمان المشاركة المجتمعية، وتشجيع الشفافية والحق في تداول المعلومات من خلال النص على الآتي:

لكل شخص حق مخاطبة السلطات العامة كتابةً وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبتها باسم الجماعات إلا (للهيئات النظامية) والأشخاص الاعتبارية.

ومن المهم النص في هذا الإطار النص على قانون حرية تداول المعلومات يكفل حق المواطنين أو الأشخاص الاعتباريين في الحصول على رد على مراسلاتهم في خلال مدة محددة، ضمانا لعدم التسويف أو التأجيل.

مثلت المادة ٤٩ (باب الحقوق والحريات العامة) تقدما عما كان الحال عليه في دستور ١٩٧١، خاصة فيما يتعلق بحقوق المواطن في الترشح والانتخاب، حيث نصت على أن:

مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني؛ ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء. وتكفل الدولة سلامة الانتخابات وحيدتها، وتلتزم بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب، متى توافرت فيه شروط الناخب. وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق.

^{٤٥} <http://www.dostour.eg/sharek/topic/rights-duties>

^{٤٦} باب الحقوق والحريات والواجبات العامة، متاح على الرابط الإلكتروني، ١٥ أكتوبر ٢٠١٢.
<http://www.dostour.eg/sharek/topics/rights-duties/rights-duties-19-2>

أيضا من المهم الإشارة إلى أن غياب آليات تكفل المشاركة المجتمعية في صنع القرارات، خصوصا في أعقاب ثورة شعبية كبيرة وعظيمة الأثر مثل ثورة ٢٥ يناير كانت من الأمور التي كان يجب وضعها في الحسبان أثناء صياغة دستور جديد للبلاد. فمن المهم محاولة دسترة المزيد من الحقوق والحريات للمواطنين، واستيعاب المشاركة الشعبية العارمة منهم في قنوات واضحة ومبتكرة تضمن اعتمادها كأساس ديمقراطي للحكم يدعم من شرعية النظام.

خامسا:- التوصيات:

تقترح الورقة الصياغة الآتية للمواد المتعلقة بالمشاركة المجتمعية في الدستور المصري الجديد:

المادة ١: للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، وينظم القانون كيفية الإخطار عنها دون الإخلال بهذا الحق. وحق الاجتماعات الخاصة مكفول دون إخطار، ولا يجوز لرجال الأمن حضورها.

المادة ٢: للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات بمجرد إخطار وزارة التضامن الاجتماعي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية فور الإخطار، ولا يجوز حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي.

المادة ٣: حرية إنشاء النقابات والاتحادات والتعاونيات مكفولة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية. وينظم القانون قيامها على أسس ديمقراطية، ومشاركتها في خدمة المجتمع، وفي رفع مستوى الكفاية بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم؛ ولا يجوز حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي. وتلتزم النقابات المهنية بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني وفق موثيق وضوابط خلقية ومهنية.

المادة ٤: لكل شخص حق مخاطبة السلطات العامة كتابةً وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبتها باسم الجماعات إلا (للهيئات النظامية) والأشخاص الاعتبارية. وتلتزم السلطات العامة بالرد خلال مدة محددة.

المادة ٥: مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني؛ ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء. وتكفل الدولة سلامة الانتخابات وحيدتها، وتلتزم بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب، متى توافرت فيه شروط الناخب. وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق.

المادة ٦: للمواطنين الحق في التقدم بمبادرة لتقديم مشروعات قوانين إلى السلطة التشريعية إذا حصلوا على أكثر من ٥٠ ألف توقيع صحيح على النحو الذي يبينه القانون. وللمواطنين الحق في التقدم باقتراحات للمجالس الشعبية المحلية إذا حصلت الاقتراحات على أكثر من ٥ آلاف توقيع.

المادة ٧: لأي مواطن، أو حزب سياسي، أو منظمة مجتمع مدني أو نقابة الحق في الكشف عن أي أعمال مخالفة للقانون أو منتهكة له أمام القضاء الإداري، على النحو الذي يبينه القانون.

ملحق

نصوص الدساتير العربية التي تلتزم الدولة فيها بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان

١- الجمهورية الموريتانية الإسلامية

الدباجة

"كما يعلن، اعتباراً منه لقيمه الروحية وإشعاعه الحضاري، تمسكه بالدين الإسلامي الحنيف وبمبادئ الديمقراطية الوارد تحديدها في الاعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الصادر بتاريخ ٢٨ يوليو ١٩٨٧ وفي الإتفاقيات الدولية التي وافقت عليها موريتانيا".

المادة ٣٦ يمضي رئيس الجمهورية المعاهدات ويصدقها.

المادة ٧٩ إذا ما أعلن المجلس الدستوري بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ثلث (٣/١) النواب أو الشيوخ ان التزاماً دولياً يتضمن بنداً مخالفاً للدستور توقف الترخيص في تصديق هذا البند أو الموافقة عليه ما لم تقع مراجعة الدستور.

المادة ٨٠ للمعاهدات أو الإتفاقيات المصدقة أو الموافق عليها كذلك سلطة أعلى من سلطة القوانين وذلك فور نشرها شريطة ان يطبق الطرف الثاني المعاهدة أو الإتفاقية.

٢- المملكة الأردنية الهاشمية:

المادة ٣٣

1. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات.

2. المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الاردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها مجلس الامة ولا يجوز في أي حال ان تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية.

٣ - الامارات العربية المتحدة:

مادة ٤٠ يتمتع الأجانب في الاتحاد بالحقوق والحريات المقررة في المواثيق الدولية المرعية، أو في المعاهدات والاتفاقيات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها وعليهم الواجبات المقابلة له.

مادة ٤٧ يتولى المجلس الأعلى للاتحاد الأمور التالية:....- التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويتم هذا التصديق بمرسوم.

٤ - دولة البحرين:

مادة (٣٧) يبرم الأمير المعاهدات، بمرسوم، ويبلغها المجلس الوطني فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، معاهدات التجارة والملاحة والإقامة،

والمعاهدات التي تحمل خزنة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين البحرين يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

مادة (١٠٥) لا يخل تطبيق هذا الدستور بما ارتبطت به البحرين مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقات

٥ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المادة ٧٧ يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:.....يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها. "

المادة ١٣١ يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة.

المادة ١٣٢ المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون.

المادة ١٦٥ يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

المادة ١٦٨ إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها.

٦ - المملكة العربية السعودية

المادة ٧٠. تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية.

المادة ٨١. لا يخل تطبيق هذا النظام بما ارتبطت به المملكة العربية السعودية مع الدول والهيئات والمنظمات الدولية من معاهدات واتفاقيات.

٧ - الجمهورية السودانية

الباب الثاني: وثيقة الحقوق

المادة (٢٧)...(٣) تعتبر كل الحقوق والحريات المضمنة في الاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والمصادق عليها من قبل جمهورية السودان جزءاً لا يتجزأ من هذه الوثيقة.

■ (٥) تحمي الدولة حقوق الطفل كما وردت في الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي صادق عليها السودان.

المادة ٤٩ لمجلس الوزراء الاختصاصات والسلطات الآتية:... د/ ابتدر مشروعات المعاهدات والاتفاقيات الدولية ومشروعات القوانين والمراسيم المؤقتة والموازنات العامة، وأي تدابير تعرض علي المجلس الوطني.

■ مهام الهيئة التشريعية القومية

■ مادة ٩٢..(د) المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

٨ - الجمهورية التونسية:

- الفصل ٣٢ المعاهدات لا تعد نافذة المفعول إلا بعد المصادقة عليها والمعاهدات المصادق عليها بصفة قانونية أقوى نفوذا من القوانين.
- الفصل ٣٣ تقع المصادقة على المعاهدات بمقتضى قانون.
- الفصل ٤٨ يختم رئيس الجمهورية المعاهدات. ويشهر الحرب ويبرم السلم بموافقة مجلس النواب.

٩ - الجمهورية اللبنانية

- مقدمة الدستور

أ - لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء.

المادة ٥٢ يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب.

- ثالثا: مجلس الوزراء

المادة ٦٥ " تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء.

١٠ - المملكة المغربية

- المقدمة: "وإدراكا منها لضرورة إدراج عملها في إطار المنظمات الدولية، فإن المملكة المغربية، العضو العامل النشط في هذه المنظمات، تتعهد بالتزام ما تقتضيه موثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا".

- الفصل الحادي والثلاثون:

يوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون.

تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفقة مع نصوص الدستور باتباع المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديله.

١١ - دولة قطر:

الدولة وأسس الحكم:

المادة (٦) تحترم الدولة المواثيق والعهود الدولية، وتعمل على تنفيذ كافة الاتفاقيات والمواثيق والعهود الدولية التي تكون طرفاً فيها.

المادة (٦٨): يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون. ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

١٢ - جمهورية الصومال الديمقراطية

مادة ٦: الجمهورية في المجال الدولي

١. يكون لقواعد القانون الدولي المتفق عليها بوجه عام والمعاهدات الدولية الموقع عليها بمعرفة الجمهورية والتي تم نشرها وفقاً للطرق المنصوص عليها بالنسبة للأعمال التشريعية قوة القانون.

مادة ٧: الحقوق الإنسانية

تستجيب قوانين الجمهورية الصومالية بقدر الإمكان لمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من شهر ديسمبر سنة ١٩٤٨ م.

المجلس الوطني: مادة ٦٧: المعاهدات الدولية

يأذن المجلس بقانون بالتصديق على المعاهدات السياسية والعسكرية والتجارية أو المعاهدات التي تقتضي تعديلاً في القانون أو التي تقرض نفقات غير واردة في الميزانية.

رئيس الجمهورية: مادة ٧٥: هـ - التصديق على المعاهدات الدولية بعد الموافقة السابقة عليها من المجلس الوطني.

١٣ - جمهورية العراق:

مقدمة:

واحتراماً للشرائع الإنسانية الدولية وخاصة لائحة حقوق الإنسان والاتفاقات الدولية حول الحقوق السياسية والمدنية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحقوق الأفراد من الأقليات القومية والدينية والعنصرية واللغوية وغيرها من الالتزامات الدولية والإنسانية

المادة (٢٠) المعاهدات

١- يوقع الرئيس المعاهدات مع الدول الأخرى.

٢- تشمل الصلاحيات التشريعية للبرلمان صلاحية إقرار المعاهدات مع الدول الأخرى.

٣- يقوم الرئيس بإلغاء المعاهدات التي لا يتم إقرارها من قبل البرلمان خلال ستة أشهر من تاريخ توقيعها

١٤ - دولة الكويت:

مادة ٧٠ يبرم الامير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الامة فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

على ان معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة باراضي الدولة او ثرواتها الطبيعية او بحقوق السيادة او حقوق المواطنين العامة او الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة، والاقامة والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية او تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت يجب لنفاذها ان تصدر بقانون. ولا يجوز في اي حال ان تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

١٥ - الجمهورية اليمنية:

مادة ٦ تؤكد الدولة العمل بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة.

مادة ٩١ يصادق مجلس النواب على المعاهدات والاتفاقيات السياسية والاقتصادية الدولية ذات الطابع العام أياً كان شكلها أو مستواها خاصة تلك المتعلقة بالدفاع أو التحالف أو الصلح والسلم أو تعديل الحدود أو التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التي يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون للمجلس النواب حق تقديم توجيهات وتوصيات للحكومة في المسائل العامة فإذا تعذر على الحكومة تنفيذ هذه التوجيهات أو التوصيات وجب عليها أن تبين للمجلس سبب ذلك.

مادة ١١٨ يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية:

- إصدار قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب.

- المصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء.

مادة ١٣٥ يتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدفاعية وفقاً للقوانين و القرارات كما يمارس بوجه خاص الاختصاصات التالية:

.....د- الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات قبل عرضها على مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفق اختصاص كل منهما.

١٦ - جمهورية جيبوتي:

الديباجة: يعلن شعب جيبوتي رسمياً تمسكه بمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان المقررة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والميثاق الافريقي لحقوق الانسان، والذين تعبر نصوصهما، جزءاً لا يتجزأ من هذا الدستور.

مادة (٣٧) يتفاوض رئيس الجمهورية بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، التي تعرض على المجلس الوطني للتصديق ويقرها.

تسمو سلطة المعاهدات والاتفاقيات التي يتم التصديق بنظام على سلطة القوانين، بمجرد نشرها، بشرط قبول الطرف الاخر الاتفاق أو المعاهدة، وبشرط ان يتفق مع احكام قانون المعاهدات ذات الصلة.

مع عدم الاخلال بالفقرة السابقة، لا يتم التصديق أو الموافقة على التزام دولي يتضمن بندا مخالفا لاحكام الدستور ذات الصلة، سوى بعد تعديل الدستور.