

# نحو دستور مصري جديد

(في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤)

حافظ أبو سعدة    عبد الله خليل    نبيل عبد الفتاح  
سامح فوزي    عمرو الشوبكي    نبيل عبد الملك  
صلاح عيسى    محمد السيد سعيد    نجاد البرعي

إشراف وتقديم: صلاح عيسى  
تحرير: معتز الفجيري

الكتاب: نحو دستور مصري جديد  
إشراف وتقديم: صلاح عيسى  
تحرير: معتز الفجيري  
الناشر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان  
٩ ش رستم، جاردن سيتي، القاهرة  
ت: ٧٩٥١١١٢ (+٢٠٢) فاكس: ٧٩٢١٩١٣ (+٢٠٢)  
العنوان البريدي: ص.ب: ١١٧ مجلس الشعب، القاهرة  
البريد الإلكتروني: info@cihrs.org  
الموقع الإلكتروني: www.cihrs.org  
المراجعة اللغوية: سيد ضيف الله  
غلاف واخراج: أمين حسين

رقم الإيداع:

التقييم الدولي:

نشر هذا الكتاب بمساعدة من المفوضية  
الأوروبية والآراء الواردة فيه لا تعبر بالضرورة عن  
الرأي الرسمي للمفوضية أو رأي مركز القاهرة



## الفهرس

٧	بهي الدين حسن	الكلمة الافتتاحية
١٣	صلاح عيسى	تقديم
٢٥	معزز الفجيري	كلمة المحرر
٣٣	نجاد البرعي	• الإصلاح الدستوري كمدخل للإصلاح السياسي في مصر
٤٧	عبد الله خليل	• تقييم دستور ١٩٧١ في مرآة المبادئ العالمية لحقوق الإنسان
٧١	محمد السيد سعيد	• النموذج البرلماني للإصلاح الدستوري
٨١	نبيل عبد الفتاح	• الدولة والدين في الإصلاح الدستوري: إعادة التفكير في علاقة مركبة
١٠٧	صلاح عيسى	• مشروع دستور ١٩٥٤ كأساس للإصلاح السياسي والدستوري
١٢٧	حافظ أبو سعدة	• التوازن بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الإقتصادية والاجتماعية في مشروع دستور ١٩٥٤
١٤٣	عمرو الشوبكي	• التوازن بين السلطات في مشروع دستور ١٩٥٤
١٥١	نبيل عبد الملك	• المواطنة والحريات الدينية في مشروع دستور ١٩٥٤.
١٦٧	سامح فوزي	• الإدارة المحلية في مشروع دستور ١٩٥٤
		ملاحق
١٨٧		• نحو دستور مصري جديد : البيان الختامي لورشة العمل
١٩٣	صلاح عيسى	• مشروع دستور جمهورية برلمانية مصرية
٢٢٥		• الإصلاح السياسي والدستوري في برنامج حزب الوفد
٢٣٧		• مبادرة الإخوان المسلمين للإصلاح السياسي والدستوري
٢٤١		• مبادرة حزب التجمع للتغيير السياسي والدستوري في مصر
٢٤٤		• الإصلاح الدستوري والتشريعي في برنامج حزب الغد
٢٥٠		• مبادرة لجنة التنسيق بين الأحزاب والقوى السياسية: الإصلاح السياسي والديمقراطي (ديسمبر ١٩٩٧)
٢٦٦		• مطالب أحزاب المعارضة (التجمع، الوفد، الناصري، إزاء تطورات الوضع السياسي (بيان)
٢٦٨		• بيان صادر عن الأمانة العامة للتوافق الوطني للإصلاح السياسي
٢٧١		• جدول أعمال الورشة



## مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان هو هيئة علمية وبخّثية وفكرية تستهدف تعزيز حقوق الإنسان في العالم العربي، ويلتزم المركز في ذلك بكافة المواثيق والعهود والإعلانات العالمية لحقوق الإنسان. يسعى المركز لتحقيق هذا الهدف عن طريق الأنشطة والأعمال البحثية والعلمية والفكرية، بما في ذلك البحوث التجريبية والأنشطة التعليمية.

يتبنى المركز لهذا الغرض برامج علمية وتعليمية، تشمل القيام بالبحوث النظرية والتطبيقية، وعقد المؤتمرات والندوات والمناظرات والحلقات الدراسية. ويقدم خدماته للدارسين في مجال حقوق الإنسان .

لا ينجس المركز في أنشطة سياسية ولا ينضم لأية هيئة سياسية عربية أو دولية تؤثر على نزاهة أنشطته، ويتعاون مع الجميع من هذا المنطلق.

المستشار الأكاديمي  
محمد السيد سعيد

منسق البرامج  
معتز الفجيري

مدير المركز  
بهي الدين حنف

## شكر واجب

يتوجه مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان بوافر الامتنان والتقدير للأستاذ صلاح عيسى، على جهوده الدءوبة ونصائحه الهامة، في الإعداد لورشة عمل "نحو دستور مصري جديد"، والتحضير لهذا الكتاب والتقديم له.

لقد كان صلاح عيسى من طلائع المبادرين منذ زمن طويل بطرح المسألة الدستورية كإحدى أولويات الإصلاح السياسي والديمقراطي في مصر، كما كان من أوائل المهتمين بنفض الغبار عن مشروع دستور ١٩٥٤، حتى تمكن من الحصول على وثيقته المفقودة، وتقديمها للرأي العام المصري -كدليل ملهم في مهمة الإصلاح الدستوري- وذلك من خلال جريدة الوفد، وفي كتاب خاص صدر أيضا عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان بعنوان "دستور في صندوق القمامة".

كما أخذ صلاح عيسى على عاتقه مهمة التعريف بنظام الجمهورية البرلمانية، بل والدفاع عنه كبديل عن النظام الرئاسي التسلطي الذي ولد في عام ١٩٥٢.

تحية للمفكر والكاتب والمؤرخ صلاح عيسى.

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان



## كلمة الافتتاح

---

بهي الدين حسن

مدير مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

---





يسعدني بالنيابة عن أسرة مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، أن أرحب بكم في افتتاح ورشة العمل "نحو دستور مصري جديد"، والتي تنعقد في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤.

كما يسعدني أن أرحب بالنيابة عنكم بضيوفنا من الخبراء القانونيين والمدافعين عن حقوق الإنسان من الدول العربية الشقيقة وهي: سوريا والمغرب والعراق وفلسطين والسودان ولبنان وتونس والبحرين، الذين يشاركوننا مداوات هذه الورشة، بهدف تبادل الخبرات معهم في هذه المرحلة الهامة من تطور الكفاح من أجل الإصلاح السياسي في العالم العربي.

يعتبر مركز القاهرة أن هذه الورشة مساهمة متواضعة تنضم إلى جانب مساهمات أخرى سبقتها على النطاق المحلي (مصر) أو الإقليمي العربي، التي سبق أن نظمها مركز القاهرة منفردا أو مشتركا مع آخرين من أجل قضية الإصلاح، في القاهرة وبيروت والرباط وكمبالا وباريس، وتنضم أيضا إلى مساهمات الأطراف الأخرى من أحزاب سياسية وجماعات سياسية غير حزبية، ونقابات مهنية ونادي القضاة وهيئات التدريس بالجامعات ومنظمات حقوق الإنسان، والصحافة المستقلة الحقيقية -البازغة في مصر منذ العمام الماضي- والتي تحفر جميعا بجهد جهيد مجرى للإصلاح في مصر.

ورغم أن كل هذه الأطراف تحفر في نفس الاتجاه، إلا أن الملاحظ أنها لم تحفر بعد قنوات للتنسيق بينها وبين بعضها البعض، ولم تسع بعد إلى فتح حوار مع دعاة الإصلاح السياسي الجاد داخل الحزب الحاكم ذاته. أظن أن أحد أسئلة الساعة في مصر الآن، هو متى وكيف يبدأ مثل هذا التنسيق بين كل أو أغلب هذه الأطراف؟ ومتى وكيف يبدأ حوار جاد مع الإصلاحيين الجادين داخل الحزب الوطني. الملاحظة الثانية، هي تنازع عدة مناهج في العمل بين الأطراف الساعية للإصلاح السياسي.

بين هذه المناهج، يبرز بشكل خاص منهجان:

الأول: هو المنهج الذي يعتقد أصحابه بأن الإصلاح سيحدث غدا، بمجرد تبني مطالب معينة، والسعي لتحريكها عبر سلسلة من الأنشطة والإشارات ذات الطابع الجماهيري والإعلامي، أو بمجرد طرح هذه المطالب على الحزب الحاكم.

المنهج الثاني: هو الذي يعتقد المنتمون إليه أن علاقات القوى السائدة في المجتمع لا تسمح في المدى المنظور بتحقيق أي حد أدنى من إصلاح سياسي جاد، ما لم نتحلى بأوهام لا أساس لها حول استعداد النظام السياسي الحالي للإصلاح، أو حول استعداد المجتمع الدولي للضغط على النظام الحالي للشروع بالإصلاح.

ومن ثم فإن المنهج الثاني يفترض أن مركز الثقل ربما يكون في محاولة تعديل علاقات القوى الراجحة لصالح الحزب الحاكم بشكل ساق، وذلك بالتركيز على المطالب المتصلة بتحرير الأحزاب السياسية والإعلام المرئي والمسموع والمقروء ومنظمات المجتمع المدني من نقابات ومنظمات أهلية من القيود التشريعية والإدارية والأمنية.

وفي هذا السياق تأتي هذه الورشة، التي لا تكتفي بأن تعيد إلقاء الأضواء على أفضل الدساتير المصرية، بل تسعى إلى أن تقدم لكل فعاليات الرأي العام والمجتمع السياسي في مصر، بما في ذلك الحزب الحاكم -دون أوهام- مشروعاً متطوراً لدستور ٥٤، قام بتحديثه مؤرخنا ومفكرنا متعدد المواهب الأستاذ/ صلاح عيسى.

وأنتهز هذه المناسبة لأشكره على تبنيه قضية دستور ٥٤، فهو أول من جدد طرح هذه القضية على الرأي العام من خلال سلسلة مقالات نشرها في جريدة الوفد منذ نحو ٥ سنوات، وقام مركز القاهرة بطبع ونشر هذه المقالات في كتاب تحت عنوان "دستور في صندوق القمامة" منذ أربع سنوات. وقد ساهم أ/ صلاح عيسى أيضاً معنا في مركز القاهرة في بلورة فكرة هذه الورشة وتصميمها، وساهم معه أيضاً الأستاذان دكتور/ محمد السيد سعيد، ونجاد البرعي في المرحلة الأولى لولادة فكرة هذه الورشة.

إننا نرجو من حضراتكم أن تقرأوا بعناية الصياغة العصرية الجديدة التي وضعها أ/ صلاح عيسى لدستور ٥٤، والتدخل بقلمكم حيثما تجدون أنه من الضروري اقتراح تعديل ما، وسوف يقوم أ/ صلاح عيسى بتنقيح هذه النسخة مرة ثانية ل طرحها عليكم وعلى فعاليات الرأي العام في مصر.

بقيت ملاحظة أخيرة، وهي أنني أكاد أتفق مع أغلب ما ذهب إليه أ/ صلاح

عيسى فيما يتعلق بدستور ٥٤، غير أنني أختلف معه في إلصاق دستور ٥٤ بصندوق القمامة، فهذا الصندوق لم يكن مصير هذا الدستور فحسب، بل كل أفكار ومشاريع الإصلاح التي توالى منذ ذلك التاريخ، وخاصة في أعقاب الهزيمة المرة في يونيه ١٩٦٧.

لنسأل أنفسنا أين ذهبت مشاريع الإصلاح المتعددة المقدمة من أحزاب المعارضة على مدار ٤٠ عاما، وتوصيات وتقارير منظمات حقوق الإنسان والنقابات المهنية خلال ٢٠ عاما، ومشروع قانون استقلال السلطة القضائية منذ ١٥ عاما، ومشروع قانون منع حبس الصحفيين، ووثيقة الإسكندرية، وتقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان.

إن صندوق القمامة هو فلسفة ومنهج عمل ولد مع حسم الصراع لصالح الجناح الاستبدادي في حركة يوليو ١٩٥٤. وعندما يقول رئيس الوزراء المصري مؤخرا "إن الشعب المصري لم ينضج بعد للديمقراطية"، فإننا يجب أن نشكره لصراحته، بصرف النظر عن أنه يعيد ما قاله عبد الناصر للسفير الأمريكي منذ ٥٢ عاما، وما قاله من قبله إسماعيل صدقي رئيس الوزراء المعروف بتعاونه مع الاحتلال البريطاني، وهو في النهاية إعادة ترديد لجوهر الفلسفة الاستعمارية القائلة بأن هناك شعوبا غير متحضرة، يجب استعمارها من أجل إعدادها للحاق بالمدنية الأوروبية.

لقد رحل الاستعمار منذ نحو نصف القرن، وبقي أن يرحل تلاميذه.

وهى ليست مهمة الغد أو بعد غد، ولكنها عملية بعيدة المدى، شرطها الأول أن يتوافق المصريون على صورة المستقبل الذي يريدونه لأنفسهم، ومشروع الدستور الجديد هو مساهمة متواضعة في حوار مجتمعي لم يعد ممكنا تأجيله.

أتمنى لكم ولمداولاتكم كل التوفيق.



## بعض إشكاليات مسألة الإصلاح الدستوري في مصر

---

صلاح عيسى

رئيس تحرير جريدة القاهرة

---



أسهم مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في طرح قضية الإصلاح السياسي والدستوري للاهتمام العام، منذ فترة مبكرة، كان من بين محطاتها المهمة، البيان الذي أصدره في ١٤ مايو ١٩٩٩، مع عدد من منظمات حقوق الإنسان، بعنوان "مصر تتطلع إلى إصلاح دستوري جذري"، وانتهى بالدعوة إلى عقد المشاورات الضرورية، من أجل صياغة برنامج للإصلاح الديمقراطي وحقوق الإنسان، لتتشكل -استنادا إليه وبمبادرة من المركز- لجنة مصغرة للتداول حول نقاط هذا البرنامج، وحول كيفية طرح قضية الإصلاح السياسي والدستوري على الرأي العام، مما يجعله يتحمس لها ويتبنى مطالب محددة بشأنها.

وما لبثت هذه اللجنة المصغرة، أن توسعت بانضمام آخرين من ممثلي الأحزاب، والتيارات السياسية إليها، لتعرف باسم "اللجنة التحضيرية للإصلاح السياسي والدستوري"، وانتهت مداولاتها إلى قرار بالنشاط على جبهتين:

الأولى: هي القيام بحملة سياسية لجمع توقيعات من المواطنين على ورقة مطالب أنية، تتعلق بالظرف الذي كان قائما، وبالذات المطالب الضرورية لتأكيد نزاهة الانتخابات العامة، التي كان مقررا أن تجرى في خريف عام ٢٠٠٠، لتقديمها للرئيس حسني مبارك الذي كان مقررا، أن يتم الاستفتاء على رئاسته الرابعة، آنذاك، حتى يتعرف على حجم الرأي العام الذي يؤيد هذه المطالب، باعتبارها كما -جاء في هذه الورقة- "الخطوة الأولى في الطريق إلى إصلاح سياسي ودستوري جذري، بما يهيئ المناخ لانتقال سلمي للسلطة يحقق الاستقرار، بتحويل مصر إلى جمهورية برلمانية، الشعب فيها هو مصدر كل السلطات، تقوم على تعددية حزبية حقيقية تتداول فيها الأحزاب الحكم، طبقا لما تسفر عنه انتخابات نزيهة، وتشكل حكومات تعتمد على ثقة ممثلي الشعب، وتتضامن في المسؤولية الوزارية أمامهم، بحيث يكون رئيس الجمهورية رمزا للوطن، ويجري انتخابه -بعد ذلك- بين أكثر من مرشح وبما لا يزيد عن مدتين متتاليتين".

الثانية: هي الإعداد لمؤتمر يحضره المتخصصون والمهتمون بقضية الإصلاح

السياسي والدستوري، لمحاولة التوصل إلى مشروع لتعديل -أو تغيير- الدستور المصري القائم، تحتشد حوله كل القوى السياسية، وتسعى لحشد الرأي العام من حوله حتى يتحقق.

وكانت اللجنة قد واجهت أثناء مناقشاتها لمشروع تنظيم وجدول أعمال المؤتمر المصري الأول للإصلاح الدستوري، صعوبة التوصل إلى اتفاق بين أعضائها الذين كانوا ينتمون لأحزاب سياسية وتيارات فكرية متباينة، كان لديها مبررات للاحتفاظ بنصوص معينة من الدستور القائم، تخشى أن يؤدي فتح الباب لتغيير الدستور للعصف بها، فضلا عن أن فكرة تعديل الدستور، لم تكن قد اكتسبت تلك المساحة الواسعة من التأييد التي اكتسبتها فيما بعد، فقد فضلت اللجنة أن يبتعد الإصلاح المطلوب عن الموضوعات المختلف حولها، وأن تظل النصوص التي يتمسك بها هذا الطرف أو ذلك، على ما هي عليه، إلى أن يأتي الوقت الملائم للاتفاق على تعديلها، وأن تقتصر مطالب الإصلاح على الباب الخاص بنظام الحكم من دستور ١٩٧١، وهو الباب الخامس منه، وبالذات الفصل الثالث من هذا الباب الذي يحدد سلطات رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية، وسلطات مجلس الوزراء باعتباره شريكا له في وضع السياسة العامة، مع ما يتطلبه ذلك من تعديلات أخرى يسيرة في الفصل الثاني من الباب نفسه الخاص بمجلس الشعب، والفصل الأول منه الخاص بسلطة رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للدولة.

ولأن الأفكار التي طرحتها هذه اللجنة، كانت أعلى من مستوى حماس الجماعات السياسية المصرية للإصلاح في ذلك الحين، فإن الأحزاب السياسية الشرعية، التي اعتمدت عليها اللجنة، في حشد الجماهير لتأييد فكرة الإصلاح، سرعان ما تخلت عن مسؤوليتها في جمع التوقيعات على ورقة المطالب، ورفضت بعض الصحف الحزبية نشره، ونشرته صحف أخرى من دون اهتمام، على الرغم من أن رؤساء الأحزاب الرئيسية [آنذاك (الوفد/ التجمع/ العمل/ الناصري)]، كانوا قد وقعوا عليه].

ومع أن اللجنة لم تواصل نشاطها إلا أنها كانت قد ألفت حجرا في بحيرة ساكنة، كان من آثاره المباشرة، أن مناقشاتها قد نبهتني للبحث عن النص الكامل لمشروع دستور ١٩٥٤، الذي أعدته لجنة الخمسين -وهي لجنة شكلها مجلس قيادة ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ لوضع مشروع دستور جديد لمصر يحل محل دستور ١٩٢٣ بعد إلغائه- إذ بدا لي مما قرأته عنه، أنه يصلح كأساس لأي حوار حول الإصلاح السياسي والدستوري، ليس فقط، لأن اللجنة التي وضعته، كانت تضم كثيرين من ألمع فقهاء القانون الدستوري في مصر، ومن السياسيين الذين شاركوا في وضع



ثم تطبيق دستور ١٩٢٣، وتنبهوا إلى ما به من ثغرات سمحت للقصر الملكي -ذي النزعات الاستبدادية للعصف بسلطة الأمة.. ولكن -كذلك- لأن هذه اللجنة، كانت تضم في عضويتها ممثلين لكل الأطياف السياسية والفكرية، التي كانت نشطة على الساحة آنذاك، والتي لا تزال امتداداتها قائمة حتى اليوم.

وما كدت أعتز على نص مشروع هذا الدستور، وأقرأه، حتى عكفت على دراسته لأكتشف أن الذين امتدحوا منزعه الليبرالي الصرف، ودقة صياغته الفنية، والتوازن الدقيق الذي أقامه بين السلطات، لم يبالغوا في حكمهم، كما نبهتني مذكرات الدكتور عبد الرحمن بدوي -الذي كان عضوا في لجنة الخمسين- إلى أن اللجنة قد تأثرت أثناء إعدادها للمشروع بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي لم يكن مر على صدوره -آنذاك- سوى خمس سنوات، فضلا عن ذلك فقد لاحظت أن الباب الثاني من المشروع الذي يتناول الحقوق والواجبات العامة، لم يضمن للمصريين فحسب حقوقهم الديمقراطية، بل ضمن لهم -كذلك- عددا من الحقوق الاجتماعية، تزيد عما ضمنته لهم دساتير العهد الثوري، وفي طليعتها دستور ١٩٥٦، بما فيها الدستور القائم.

أما المهم، فهو أن نص مشروع هذا الدستور، يبدو وكأنه كان استبصارا مبكرا بالمزالق التي سوف تتعرض لها مصر، بعد أن زحف العسكريون على السلطة السياسية في أعقاب ثورة ١٩٥٢، ومن هنا جاء حرص الذين صاغوه، على أن يسدوا كل الثغرات التي يمكن أن تنتهي بتركيز السلطات في يد واحدة، فأحاطوا الحريات العامة بسياج من الضمانات التي تحول دون العصف بها، ومن التنظيمات التي تكفل استقلال السلطات وتعاونها، وتضمن أن تكون الأمة -بالفعل- مصدر كل السلطات، وألا تكون هناك سلطة لا مسئولية.

وعند النظر إلى التشوهات العديدة، التي لحقت بأوضاعنا السياسية العامة، يبدو بوضوح أن مشروع دستور ١٩٥٤ -الذي رفض مجلس قيادة الثورة تطبيقه واستبدل دستورا آخر به، يقوم على هيمنة السلطة التنفيذية على الدولة والمجتمع- لا يزال صالحا حتى اليوم ليكون أساسا لأي إصلاح سياسي ودستوري جذري يزيل آثار العدوان الدستوري الذي انتهى بمصادرة حق الأمة في أن تكون مصدر السلطات.

وبهذا المعنى فإن المشروع، لا يصبح مجرد وثيقة تاريخية يهتم بها الباحثون في التاريخ السياسي والدستوري، ولكنه -فضلا عن ذلك- وثيقة سياسية معاصرة، تصلح لأن تكون أساسا للحوار بين المعنيين بقضايا الإصلاح السياسي والدستوري، لتعديل بعض ما قد يتطلبه تغيير الظروف من نصوصها، لتكون -من بعد- راية

لمطالب التي يلتقي حولها الإصلاحيون المصريون، بل والعرب، لبناء نظم جمهورية برلمانية، تحل محل الجمهوريات الرئاسية العربية، أو ملكيات دستورية، تحل محل الملكيات والإمارات العربية غير الدستورية.

وكان ذلك هو الرأي الذي انتهت إليه في كتابي "دستور في صندوق القمامة" الذي رويت فيه قصة مشروع دستور ١٩٥٤، ونشرت نصه الكامل، وتحمس "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" لنشره في سلسلة "مبادرات فكرية" عام ٢٠٠١. ومع أن جهود "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" - وغيره من منظمات ومراكز حقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني - في الدعوة للإصلاح السياسي والدستوري الجذري، لم تتوقف منذ ذلك الحين، إلا أن حماس النخب السياسية للقضية، في ذلك الحين، لم يكن بالدرجة التي تتواءم مع أهمية الموضوع، الذي تراجع إلى موقع متأخر في سلم أولوياتها تنصده التدايعات التي ترتبت على أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، ثم الغزو الأمريكي لكل من أفغانستان والعراق. في سياق مفهوم خاطئ يأخذ بفكرة الفصل التام بين التناقض الرئيس والتناقض الثانوي، ويعتبر المطالبة بالإصلاح السياسي والدستوري وإنهاء الطابع الشمولي لنظام الحكم، عملاً مريباً، ينفذ أصحابه "أجندة أمريكية" تستهدف شغل الجماهير بالحديث عن الديمقراطية والإصلاح الدستوري، عن مواجهة هذه الهيمنة، وهو المنطق ذاته، الذي تعاملت به أقسام من النخب المصرية والعربية - وخاصة بين التيارين القومي والإسلامي وإلى حد ما الماركسي - مع ما سمينه - آنذاك حرب المبادرات الديمقراطية على العالم العربي " التي شنتها الإدارة الأمريكية، والمجموعة الأوروبية.

وما فات على هؤلاء من الناحية النظرية، هو أن الفصل التام بين التناقض الرئيسي والتناقض الثانوي، دون إدراك العلاقة الجدلية بينهما، هو تفكير ينحو إلى الصورية، ويفتقد للرؤية العلمية، وأن النظم الديكتاتورية والشمولية التي لا تمكن شعوبها، ولا تخضع طريقة ممارستها للسلطة لرقابة ممثلين لهذه الشعوب، غالباً ما تسيء استغلالها فتتبع سياسات مغامرة تعرض استقلال أوطانها للخطر، وتمكن الطامعين الأجانب من تحقيق أهدافهم، بل وتدفع أحياناً، بعض الأقليات الدينية والطائفية والعربية، التي تتعرض للتمييز والاضطهاد للاستعانة بهؤلاء الأجانب، تتخلص من دولة الاستبداد الوطني، فيضيع الاستقلال وتضيع الديمقراطية.

وما فات عليهم من الناحية السياسية العملية، أن هذه الأنظمة الاستبدادية السلطوية وخاصة تلك التي امتد بها زمن احتكار السلطة، تصبح أسيرة خبرتها السياسية القاصرة، ومع الزمن تدمج الشعب والوطن في النظام، الذي تختصره في

شخص الرئيس أو الزعيم، بحيث يصبح واردا لديها بكل بساطة، أن تساوم القوى الأجنبية لمجرد احتفاظها بالسلطة. ولو أنها كانت نظماً وطنية حقاً، لأخذت هي الأخرى بقاعدة تغليب التناقض الرئيسي مع الاستعمار، على التناقض الثانوي مع القوى الشعبية في بلادها، ولسعت لإتمام مصالحه وطنية، تقوم على إطلاق الحريات الديمقراطية، بما يضمن حشد كل القوى في جبهة وطنية ديمقراطية تواجه الغزو الأجنبي.

وكان ذلك هو المنطق الذي دفع "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" لتبني الدعوة لإصدار بيان، وقعه عدد كبير من أبرز المثقفين العرب، وعدد من منظمات حقوق الإنسان في العالم العربي، ونشر قبل أسابيع من الغزو الأمريكي للعراق، بعنوان "لا للحرب .. لا للطغيان.. هناك بديل إنساني آخر"، يعلن بوضوح رفض الموقعين عليه لكل الذرائع التي أعلنتها الولايات المتحدة للتدخل في العراق، ويطالب الرئيس العراقي السابق "صدام حسين" بالإفراج عن المعتقلين السياسيين، والعفو عن المسجونين وإيقاف ملاحقة المنفيين والمهاجرين، والمشاركة في مؤتمر للمصالحة الوطنية العراقية، يعتقد تحت إشراف الجامعة العربية، للاتفاق على أساسيات نظام دستوري عراقي، يصون الحريات العامة وحقوق الإنسان ويكفل للعراقيين إدارة شؤون بلادهم، وتحديد سياساتها، وانتخاب حكومة تولى التفاوض حول الملفات المختلف عليها، مع دول الجوار ومع القوى الدولية، ومع المجتمع الدولي.

وما كاد البيان ينشر، حتى تعرض لهجوم كاسح حملته بيانات مضادة، ذهبت إلى أن كل حديث عن المصالحة الوطنية أو الديمقراطية في العراق، هو تنفيذ لمطالب الغزاة، وتمكين لهم من تنفيذ مخططاتهم، وأن الواجب القومي والوطني، يفرض على الجميع أن يساندوا النظام العراقي مهما كانت عيوبه وأخطائه والمدى الذي وصل إليه استبداده.

وكان ذلك أحد المظاهر البارزة للتناقض الذي افتعله هؤلاء بين ما هو "وطني" وما هو "ديمقراطي"، ليكون إحدى الإشكاليات الرئيسية لمسألة الإصلاح الدستوري والسياسي في مصر والعالم العربي، وهي إشكالية طرحت نفسها بقوة أكبر في أعقاب الاحتلال الأمريكي للعراق وتساعد المواجهة بين الانتفاضة الفلسطينية وقوات الاحتلال الإسرائيلي في الأرض المحتلة، ليدفع بقضية الإصلاح إلى ذيل اهتمامات التيارات الرئيسية للنخب العربية السياسية، التي اتخذت من حرب المبادرات الديمقراطية التي شنّها الغرب في أعقاب ١١ سبتمبر ٢٠٠١ على العالم العربي،

ذريعة للترويج لخطاب، لا يتهم فحسب دعاء الإصلاح السياسي والدستوري، بأنهم ينفذون أجندة أمريكية، بل ويعتبر الديمقراطية ذاتها، منتجاً أمريكياً -أو غربياً- لا صلة للعرب به، ولا حاجة بهم إليه، مسانداً بذلك كالاتجاهات الاستبدادية داخل النظم العربية التي استغلت هذا الخطاب في محاولاتها للإفلات من الضغوط الدولية التي كانت تمارس ضدها، لإصلاح شأنها، انطلاقاً من القصور الغربي، بعد أحداث سبتمبر، الذي يرى أن المنطقة العربية، بسبب نظمها الاستبدادية، قد تحولت إلى مشتل للإرهابيين مما يجعل بقاء هذه النظم على حالها، مصدر خطر يهدد الأمن القومي لدول الغرب.

ومافات على هؤلاء هو أن الدعوة للإصلاح السياسي والدستوري كانت مطلباً وطنياً لمصر والعالم العربي، في الوقت الذي كان العالم فيه ينقسم إلى معسكرين على زمن الحرب الباردة -يدعم كل منهما النظم الاستبدادية الموالية له، ويمدها بالمعونات العسكرية والاقتصادية وبالدعم السياسي الذي يكفل لها الاستقرار والبقاء، ويقضي على معارضيها، من دون أن يضغط أحد هذين المعسكرين، على النظم الحليفة له، لكي تكف يدها عن شعوبها، وأن الإصلاحيين والديمقراطيين العرب، لا يتبنون أجندة أجنبية، بل إن العكس هو الذي حدث.

لكن التناقضات الداخلية لخطاب رفض الإصلاح باعتباره مؤامرة إمبريالية، ما لبث أن قوضته، لتبرز -خلال عام ٢٠٠٤- الدعوة ل طرح مشروعات وطنية للإصلاح، فتتالت المبادرات الإصلاحية التي أعلنتها أحزاب "التجمع" و"الوفد" و"الناصرى" و"الغد"، فضلاً عن الإخوان المسلمين، و"لجنة الدفاع عن الديمقراطية" تتحول حرب المبادرات الديمقراطية من حركة تشنها الإمبريالية الأمريكية على مصر، إلى حرب محلية، تدار بين القوى السياسية المصرية، ومع أن جوهر هذه المبادرات المحلية كان يتبنى فكرة تغيير النظام الدستوري بالكامل، ليتحول من نظام جمهوري رئاسي إلى نظام جمهوري برلماني، إلا أن هذه المبادرة قد اتسمت بدرجة عالية من التشوش، خلطت بين ما هو فرعي وما هو أساسي، وبين ما هو تفصيلي ومؤقت، وما هو جذري ودائم، وبين إصلاح نظام الحكم وسياسات هذا النظام، فجمعت في سلة واحدة بين مطلب تغيير نظام الحكم وبين مطالب لا تبدأ بجلاء القوات الأمريكية من العراق، ولا تنتهي بإلغاء حالة الطوارئ والحصول على بصمة الناخب عند الإدلاء بصوته وحل مشاكل البطالة والإسكان والغلاء والمساكن والمواصلات، فتاه المطلب الرئيسي المتعلق بالموضوع، وهو "الجمهورية البرلمانية" في هذا الزحام غير المتسق، خاصة وأن أصحاب هذه المبادرات، تعمدوا لسبب غير واضح، ألا

يركزوا عليه في دعايتهم لهذه المبادرات. وهو ما كشف عن إشكالية أخرى، من إشكاليات الإصلاح السياسي والدستوري، وهو غياب الحد الأدنى المشترك، بين تيارات النخبة السياسية والفكرية المصرية، حول رؤيتها لهذا الإصلاح، مما يجعلها تتحرك نحوه -إذا فعلت- من مواقف متناقضة، أو غير واضحة، لها هي نفسها.

في هذا السياق، فكر مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في صيف عام ٢٠٠٤، في الاحتفال بمرور خمسين سنة على صدور مشروع دستور ١٩٥٤، وشكل لهذا الغرض لجنة مصغرة كنت أحد أعضائها، عقدت عدة اجتماعات لدراسة موضوع الاحتفال، وهل يركز على مشروع دستور ١٩٥٤ نفسه، أم يتخذ منه فرصة، لي طرح -على شرفه- قضية الإصلاح الدستوري من دون التقيد به إلا بالقدر الضروري. وفضلا عن الموضوع فقد تطرقت مناقشات اللجنة -كذلك- إلى شكل الاحتفال: هل يكون على صورة حلقة بحث محدودة، يجتمع فيها عدد من المهتمين، ليتحاوروا حول الموضوع الذي يتفق على بحثه، أم تأخذ صورة تظاهرة علمية سياسية فكرية، تعيد إحياء مشروع المؤتمر المصري للإصلاح الدستوري، التي برزت أثناء مناقشات عام ٢٠٠٠، بحيث يشارك فيه ممثلون للجماعات السياسية والتيارات الفكرية، على نحو يثير اهتماما جماهيريا نسبيا بالموضوع.

وانتهت اللجنة من مناقشاتها -لأسباب تتعلق بالإمكانات والوقت المتاح للإعداد إلى الأخذ من حيث الشكل بفكرة عقد حلقة بحث محدودة، تركز -من حيث الموضوع- على مشروع دستور ١٩٥٤، وتناقش من حيث التفاصيل، على مدى صلاحيته كأساس لكي يكون حداً أدنى مشترك للإصلاح الدستوري الذي ينشده المصريون، تتفق حوله النخب السياسية والفكرية، وتسعى -من بعد- لاستثارة حماس الجماهير له، بما يشكل قوى ضغط، تدفع للأخذ به، عندما تنضج الظروف الداخلية والإقليمية لذلك.

وكان من بينها ما حرصت عليه اللجنة عند استعراضها للموضوعات التي تطرح للنقاش في حلقة البحث، إشكاليات مستجدة، كان في مقدمتها موضوع الدولة الدينية، الذي لم يكن عندما صيغ مشروع دستور ١٩٥٤، مطروحا بالحدة نفسها التي انتهى إليها خلال السنوات الخمسين الماضية، ففي أثناء تلك السنوات، تصاعد نفوذ تيارات الإسلام السياسي وتراجع مفهومها للعلاقة بين الدين والدولة، فأصبحت تنطلق من رؤية تقول إن مسألة الحكم في الإسلام، هي من مسائل "العقيدة" وليست من مسائل "التنظيم" .. وتضغط بقوة في اتجاه النظر

إلى المادة الثانية من دستور ١٩٧١، التي أصبحت تنص، بعد تعديلها عام ١٩٨٠، على أن "مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع"، باعتبارها المادة الحاكمة في الدستور، وتعتبره -لذلك- دستورا لدولة إسلامية.

وفي غياب المنافسة السياسية والفكرية، نجح هذا التيار، بفضل نشاطه وقدرته التنظيمية، في أن يكتسب تعاطفا شعبيا واسعا، ما دفع بقوى سياسية أخرى، للسعي للتحالف مع الجماعات الإسلامية أو محاولة منافستها على اكتساب الجماهير المتعاطفة مع شعاراتها لتتشكل من ذلك قوة ضغط نقلت الشعار إلى المؤسسة الدينية الرسمية.. على نحو يجعل هذه الإشكالية، عقبة أمام أية محاولة لتعديل الدستور القائم أو استبدال دستور آخر به، إلا عبر حوار مع هذا التيار، يضمن التوصل إلى صيغة متوازنة، تحفظ الطابع المدني الديمقراطي للدولة يفترض أنها تقوم على التعددية الدينية والمذهبية والفكرية والسياسية، وتقوم على المساواة في حقوق المواطنة.

وكان من الإشكاليات التي حرصت اللجنة على أن تكون من بين ما تدارسه حلقة البحث، مسألة الحكم المحلي، الذي تنبه مشروع دستور ١٩٥٤، إلى أهميته كشكل من أشكال تنظيم الدولة، يحول دون تركيز السلطة التنفيذية، ويعطي للمواطنين حق انتخاب مجلس تتولى إنشاء وإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويختصها ببعض موارد الميزانية، وهو تنظيم عرفته مصر -بشكل مختلف- منذ عام ١٩٦٠، لكن ظل في إطار "الإدارة" المحلية، التي تحتفظ بصلاوات تبعية شبه كاملة للسلطة المركزية، وبالتالي لم يحقق الأهداف المرجوة منه.

ولأسباب تتعلق بركود النشاط السياسي في فصل الصيف، رؤي تأجيل انعقاد حلقة البحث من ١٥ أغسطس ٢٠٠٤، وهو الموعد الذي كان محددًا لها، والذي ترفه خمسون سنة على تقديم مسودة مشروع دستور ١٩٥٤، لمجلس قيادة الثورة، إلى موعد لاحق، ظل يتأجل بسبب ارتباط مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ببرامج وأنشطة أخرى، إلى أن انعقدت الحلقة في ٢٣ مايو ٢٠٠٥.

وجاء الموعد الجديد، بعد حوالي شهرين من إعلان الرئيس مبارك -في ٢٦ فبراير ٢٠٠٥- عن طلبه تعديل المادة ٧٦ من الدستور، وهو ما رحبت به النخبة المصرية المطالبة بالإصلاح السياسي والدستوري، لأنه فتح باب هذا الإصلاح الذي كان مغلقا بإحكام قبل ذلك، عن فرصة محدودة، فسعت بقوة لطرح أفكارها حول التغيير الدستوري الجذري، في ظل مناخ سياسي وإعلامي، أتاح هامشا أوسع من

الحرية في تناول الموضوع، لكن الصياغة التي انتهت إليها مبادرة تعديل المادة ٧٦، وتجاهلت مطالب كل القوى الإصلاحية، وخلقت مناخا من الإحباط، ألقى بظله على مناقشات حلقة البحث، خلال الأيام الثلاثة التي انعقدت خلالها، وانتهت في اليوم الذي كان مقررا فيه إجراء الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦.. وهو ٢٥ مايو ٢٠٠٥.

وقد لاحظت أثناء متابعتي لمناقشات حلقة البحث، أن النخبة المصرية المطالبة بالإصلاح السياسي والدستوري، مع اتفاقها في رفض الدستور الحالي، إلا أنها لم تتوصل بعد لقواسم مشتركة لرؤيتها لهذا الإصلاح، وبالذات ما يتعلق بحسم الخيار الأساسي للنظام الدستوري الذي قد يحل محله، هل يكون جمهوريا رئاسيا.. أم مختلطا أم برلمانيا.

وفي الحاليتين الأوليين فإن الشعاع المطروح، يظل قاصراً على تعديل بعض مواد الدستور القائم، بما يؤدي إلى توازن أكثر بين السلطات، بينما تتطلب الحالة الثانية تغيير الدستور، وهي الفكرة المحورية، التي انعقدت حلقة البحث انطلاقاً من أن مشروع دستور ١٩٥٤ لا يزال - مع بعض التعديلات - قابلاً للعمل به.

وعلى نحو ما، بدا لي أن من بين أسباب تردد البعض في التمسك لفكرة تغيير الدستور لنتحول مصر إلى جمهورية برلمانية، مشاعر الإحباط التي ترتبت على الصياغة التي انتهى إليها نص المادة ٧٦، مما جعل الأمل في تغيير الدستور كله، مطلباً غير عملي، وعصياً على التحقيق.. وهي رؤية تنطلق من تثبيت اللحظة الراهنة، ولا تضع في اعتبارها التفاعلات التي أحدثتها تغيير المادة ٧٦ والبيئة المحلية والإقليمية والدولية التي قد تنتج عنها تفاعلات أخرى، تسمح بهذا التغيير.. وحجر الأساس في توجيه هذه التفاعلات هو أن تتوصل النخب السياسية والنيارات الفكرية لرؤية مشتركة حول طبيعة النظام الدستوري الذي يحل محل النظام القائم.

وكان من بين تجليات ذلك، أن الإصلاح السياسي والدستوري، قد تصدر بعض برامج المرشحين لرئاسة الجمهورية لعام ٢٠٠٥، بما في ذلك برنامج الرئيس مبارك، مرشح الحزب الوطني الديمقراطي، على عكس الاتجاه السائد داخل الحزب، الذي كان يرفض أي مساس بالدستور، قبل تعديل المادة ٧٦، والذي اعتبر تعديلها آخر ما يمكن تعديله في الدستور.. كما أن مطلب الجمهورية البرلمانية، تصدر برامج غيره من المرشحين.

ومعنى هذا، أن قضية الإصلاح الدستوري، سوف تكون قضية محورية من قضايا

العمل الوطني، بصرف النظر عن شخص الفائز في انتخابات الرئاسة لعام ٢٠٠٥. وفي هذا السياق، جاء حرص "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" على نشر هذا الكتاب، الذي يضم أوراق العمل، التي نوقشت في حلقة بحث "نحو دستور مصري جديد: في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤"، لتكون بمثابة "ورقة عمل" يستعين بها الإصلاحيون المصريون، في المرحلة المقبلة من معركتهم من أجل الاتفاق على طبيعة الإصلاح الذي يطالبون به، ثم العمل من أجل حشد تأييد شعبي له، يشكل قوة ضغط، قادرة، بما يحيطها من مناخ محلي وإقليمي ودولي، على أن تحقق هدفها، في إصلاح دستوري جذري يحول مصر إلى جمهورية برلمانية ديمقراطية، الأمة فيها، هي -حقاً- مصدر السلطات، تقوم على المواطنة، وتأخذ بالعلمانية السياسية، التي تحول بين الحكومة وبين الانحياز لاتباع دين أو مذهب، من رعاياها، يتولى فيها رئيس الجمهورية، رئاسة الدولة، ويكون حكماً بين السلطات، ويتولى السلطة التنفيذية مجلس الوزراء، يمثل الحزب أو الأحزاب التي فازت بالأغلبية في انتخابات حرة ونزيهة وبعيدة عن التدخل الإداري، يكون متضامناً في المسؤولية أمام مجلس الشعب.

والطريق الذي طوله ألف ميل .. يبدأ بخطوة واحدة.. مشتركة!

صلاح عيسى



## كلمة المحرر

---

معتز الفجيري

منسق البرامج بمركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

---



يضم الكتاب أوراق ورشة العمل التي عقدها مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في الفترة من ٢٣ إلى ٢٥ مايو ٢٠٠٥، تحت عنوان "نحو دستور مصري جديد". تواكب عقد الورشة مع مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤، والذي صاغه نخبة من الفقهاء الدستوريين والسياسيين، بناء على طلب مجلس قيادة الثورة، ولكنه لم ير النور منذ ذلك الوقت، وكان مصيره صندوق القمامة! على حد تعبير القانوني الراحل الدكتور وحيد رأفت.

عن قيمة مشروع دستور ١٩٥٤ وأسباب اعتباره صالحا لأي حوار أو مبادرة للإصلاح السياسي والدستوري خلصت معظم الأوراق المقدمة في ورشة العمل إلى أن المشروع ينطوي على رؤية متكاملة صاغها ممثلون للتيارات الفكرية والسياسية الرئيسية، التي لا تزال فاعلة حتى اليوم. فقد أكد الكاتب الصحفي صلاح عيسى في ورقته على أن المشروع يتضمن الحد الأدنى لرؤية شاملة لقضية الإصلاح يمكن أن تحشد من حولها جبهة وطنية من الإصلاحيين المصريين، بعيدا عن التركيز على التفاصيل والإصلاحات الدستورية الجزئية التي تستهدف ترقيع الدستور القائم. كما أن المشروع يعالج معظم العيوب والثغرات التي جاءت بها الدساتير التي حلت محله، وآخرها الدستور القائم، وأدت إلى التشوهات الدستورية الراهنة، خاصة ما يتصل منها بالعلاقة بين السلطات، وبصورة أكثر تحديدا السلطات الواسعة التي أدت إلى هيمنة السلطة التنفيذية، على الدولة والمجتمع، على نحو لم يعد يتواءم مع الأوضاع المحلية والإقليمية والدولية الراهنة. وأنه ينطوي على ما يعتبره البعض مكاسب اجتماعية واقتصادية حققتها ثورة يوليو، وتضمنتها نصوص الدستور القائم، بل ويقدم مكاسب أوسع مما يرد في الدستور القائم فضلا عن أنه يضمن الحقوق والحريات الأساسية للمصريين، ويحيطها بسياسات من الحماية، يحول دون إهدارها، أو التحايل للعصف بها. ويتسم بدرجة عالية، من دقة الصياغة، على نحو يكفل تنفيذ نصوصه، ويسد الباب أمام أية محاولة لتفسيرها على غير ما قصد إليه المشرع الدستوري.

من ناحية أخرى اكتسبت الورشة أهميتها من كونها عقدت في وقت يشهد فيه المشهد السياسي في مصر نقاشات واسعة حول قضايا الإصلاح السياسي والدستوري، وعلى وجه أخص عقب المبادرة التي أقدم عليها النظام بتعديل المادة ٧٦، الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، حيث نص التعديل على استبدال نظام الاستفتاء بنظام الانتخاب المباشر. إلا أن هذه المبادرة لا يمكن النظر إليها كمحاولة جادة للتغيير والإصلاح في ضوء حقيقتين، أولهما القيود التي أوردها النص المعدل على الترشح للرئاسة بالنسبة للأحزاب السياسية والمستقلين، علاوة على أن الإصلاح الدستوري لا يمكن اختزاله فقط في مادة واحدة، أو حتى بضع مواد، حيث إن هناك شبه إجماع بين النخب الإصلاحية، على أن الدستور الراهن، لم يعد صالحاً لحكم مصر، ولا يمكن في إطاره الحديث عن أي إصلاح سياسي أو ديمقراطي حقيقي، وثانياً استمرار المناخ المكبل بسيل من القيود التشريعية والسياسية التي لا تسمح بتبلور أي مبادرات مجتمعية مستقلة، والتي تركز من هيمنة الدولة وجموح النظام الحاكم.

من هذا المنطلق اتجهت الأوراق المقدمة في ورشة العمل إلى التأكيد على أن دستور ١٩٧١ لم يعد يتلاءم مع التغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مصر، وأن هناك ضرورة لوضع دستور جديد تقوم فلسفته على الديمقراطية والتعددية السياسية، والاعتراف بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وقد اتفق المشاركون في الورشة على أن عملية وضع دستور جديد، لا بد وأن يتزامن معها مناخ سياسي داعم ومشجع، لإطلاق طاقات مختلف التيارات السياسية في مصر، كما أنه يتطلب الوصول لعقد سياسي جديد وتوافق مجتمعي، لن يتما إلا بحوار واسع بين التيارات والمشارب السياسية المتباينة دون إقصاء لأي طرف منها.

في الورقة التي قدمها نجاد البرعي تحت عنوان "الإصلاح الدستوري كمدخل أساسي للإصلاح السياسي في مصر" تحدث الكاتب حول التلازم بين مطالب الإصلاح السياسي وبين مطلب وضع دستور أو تعديله، والذي اعتبره تلازماً تاريخياً، له ضرورات واقعية، فمن ناحية لا يمكن ضمان استمرار واستقرار عملية الإصلاح السياسي بغير دستور يحميها من تغول السلطة التنفيذية عليها، ولكن في الوقت نفسه لا يمكن الموافقة على أن الدستور فقط هو الضامن لعملية الإصلاح السياسي، فالدستور مهما كان صريحاً واضحاً فلائنه لا يمكن أن يضمن الإصلاح السياسي إلا إن توافرت الإرادة السياسية للنظام الحاكم على البدء فيه أو الاستمرار في دعمه وتطويره. ولكي يضمن الدستور عملية الإصلاح يتحتم أن يتوافر فيه بعض الشروط

من أهمها أن يحقق التوازن في توزيع السلطات بين مؤسسات النظام السياسي وفقا لطبيعة هذا النظام، فبقطع النظر عن نوع النظام السياسي وطبيعته برلمانيا كان أم رئاسيا، فإن الدستور يجب أن يضمن توازن السلطات وتوزيع المسئوليات، وعمليات رقابة متبادلة، وهو الأمر الذي يضمن ألا ينفرد شخص أو تنفرد مؤسسة بالقوة والنفوذ على حساب الأشخاص أو المؤسسات الأخرى. وأن تكون هناك ضمانات للحقوق والحريات العامة دون إحالة إلى أي وثيقة أخرى ما خلا الدستور ذاته، فالحقوق والحريات العامة لا يجوز تقييدها لا بقانون دائم ولا بقانون مؤقت، فهذه لم يجعل الدستور للمشرع عليها من سبيل، بل هي حريات وحقوق تجوز تسميتها بالحريات والحقوق المطلقة، فلا يجوز للمشرع أن يتدخل بتشريع في تحديدها، ولا حتى تنظيمها بما يسلبها محتواها، وإلا كان التشريع باطلا لمخالفته، وأن ينظم الدستور بشكل واضح طريقة تعديله أو استبداله، وأن يجعل للنصوص الخاصة بالحقوق والحريات العامة قدسية مطلقة وقوة أعلى من باقي مواده، فلا يجوز تعديلها أو استبدالها أو المساس بها تحت أي ظرف من الظروف ولا بأي طريقة من الطرق فالحقوق والحريات العامة كما يراها فقهاء القانون الدستوري المحترمون، ونتابعهم، هي حقوق وجدت قبل أن توجد الدولة ذاتها، وأن كل تشريعات الدولة، حتى التشريعات الدستورية ذاتها، يجب أن تضمن حمايتها وصونها باعتبارها من خلق النظام الاجتماعي، وليست وليدة إرادة المشرع .

في ورقته حول تقييم دستور ١٩٧١ في ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان أشار عبد الله خليل إلى أن نهج الدستور المصري اتسم بتفويض المشرع بالمساس بحقوق الأفراد والمؤسسات الديمقراطية في المجتمع بمقتضى القانون، فقواعد الدستور المصري فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة لم يتم صياغتها في عبارات دقيقة ولم تحدد القيود التي تفرض على صلاحيات السلطة التشريعية بشأن فرض التحديدات والتقييدات على حقوق الإنسان المصري وحرياته، وهو الأمر الذي سمح لهذه السلطة بفرض قيود وتحديدات تتجاوز الحدود الواردة في الإعلان العالمي والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان فتم بذلك تقييد حرية تكوين الأحزاب، والحق في تكوين الجمعيات، والانتقاص من استقلال السلطة القضائية ومصادرة حريات الرأي والتعبير. إحدى النقاط التي أثارت نقاشات واسعة في ورشة العمل، هو إذا ما كان تغيير الصيغة الرئاسية للنظام السياسي المصري تشكل إحدى الأولويات في وضع دستور جديد. فالبعض يرى أنه ليس من المهم تحديد شكل النظام سواء رئاسي أو برلماني أو نظام مختلط يجمع بين سمات النظامين، فالقضية المحورية هي أن

يحترم النظام التوازن بين السلطات الثلاث، وأن تكون السلطة التنفيذية مسئولة ومحاسبة أمام السلطة التشريعية والتي بدورها تملك نصيبا كبيرا من الصلاحيات باعتبارها تضم نواب الشعب المنتخبين. فضلا عن توفير ضمانات لاستقلال السلطة القضائية وقيامها بدور رقابي على باقي السلطات.

من ناحية أخرى وتدعيما للنظام البرلماني أوضحت ورقة الدكتور محمد السيد سعيد الخبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية المبررات التي يقوم عليها تفضيل نظام الجمهورية البرلمانية باعتباره الخيار الأكثر وليس الأقل واقعية في مصر. فهناك حاجة إلى إحداث قطيعة قوية مع التقاليد الاستبدادية للنظام الرئاسي في مصر والتي أرسيت منذ قيام حركة يوليو ١٩٥٢ وقد تجسدت في التجارب الدستورية التي مرت بها مصر حتى دستور ١٩٧١، كما أكد سعيد أن النظام البرلماني يوفر ضمانا لنضوج وتنمية نظام الدولة وتعزيز التعددية الحزبية وإنعاش الطبقة السياسية. وأشار إلى ضرورة وجود مناقشة عقلانية للقضية الأساسية التي يطرحها أنصار النظام الرئاسي، وهي نظرية الفرعونية السياسية والتي تقول إن هناك صعوبة كبيرة في الانتقال إلى النظام البرلماني؛ لأن الشعب المصري يتعلق بالزعامة الشخصية، ويريد أن يتوحد مع زعماء كبار؛ وذلك لأن الثقافة السياسية الأساسية تقوم على مفهوم الفرعونية السياسية. والواقع أن هذا الادعاء يعد من أكثر التعميمات الشائعة جهلا بالتاريخ السياسي والدستوري الحقيقي لمصر.

تطرقت الورشة إلى إشكالية العلاقة بين الدين والدولة في إطار عملية الإصلاح الدستوري، وقد شهدت تباينا في الآراء؛ فهناك اتجاه كان يرى بأن النص على أن الإسلام دين الدولة وأن الشريعة مصدر التشريع يهدد الحياد الذي من المفترض أن يتسم به الدستور تجاه طوائف المجتمع، وينتقص من المواطنة ومبدأ المساواة بين المواطنين. ومع ذلك يتفق البعض من داخل هذا الاتجاه على أن تغيير المادة الثانية الخاصة بالنص على الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع في الدستور الحالي يبدو غير محتمل في المدى القريب والمتوسط، نظرا للضغوط الداخلية من المؤسسة الدينية الرسمية، وجماعة الإخوان المسلمين، وكتلة بارزة في الحزب الوطني، وعدم تحمس بعض أحزاب المعارضة لتغيير المادة، مما يحصر دائرة المطالبين بتغييرها على اليساريين والليبراليين ومنظمات حقوق الإنسان. وفي هذا الإطار أشار نبيل عبد الفتاح الخبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية إلى أن أقرب الاستراتيجيات المرشحة هي استمرارية نص المادة الثانية - مع إمكانية

التخفيف اللغوي لها في ظل نظرية المصدر الرئيسي للتشريع - وإنتاج تشريعات وضعية لا تؤدي إلى تغيير في طبيعة النظام القانوني الكلي ومصادره التاريخية باستثناء نظم الأحوال الشخصية التي تخضع للشرائع الدينية للمصريين، وهو ما يمثل استمرارا للتقاليد وثقافة الدولة المصرية في ظل نظام يوليو. وأضاف أن جماعة الإخوان المسلمين مترددة من تغيير الدستور حتى لا يشمل المادة ٢ من الدستور ووضع الشريعة بوصفها المصدر الرئيسي للتشريع. ورغم بعض التغيير في خطاب جماعة الإخوان المسلمين إزاء الإصلاح الدستوري والسياسي كما برز في مبادرة المرشد العام للجماعة محمد مهدي عاكف إلا أن رؤية الجماعة، وأصوات بعض العناصر الإصلاحية من الجيل الوسيط، لا تزال عند حدود الموازنة بين غلبة فقه الجماعة، وقادتها التاريخيين، وتراثهم الفقهي والأيدولوجي، والتأويلي، وبين متطلبات التغيير والإصلاح والتجديد الفقهي، وإبداع رؤى سياسية جديدة. ولا شك أن فقه المواءمات والموازنات - ذا الطابع السياسي - أمر يتصل بأمور تخص تماسك الجماعة. من هنا تبدو غلبة الضوابط الشرعية، وأن بنود المبادرة يحكمها ضابط رئيسي ألا وهو حدود الشريعة الإسلامية. الاتجاه الثاني يرى أن النص على أن الإسلام دين الدولة، وأن الشريعة الإسلامية مصدر التشريع لا يتعارض مع تأسيس مجتمع ديمقراطي، ولا يصطدم مع حريات وحقوق الأفراد. وهناك رأي ثالث يحاول التوفيق بين الاتجاهات السابقة، يقوم على أن ينص الدستور على أن الإسلام دين غالبية المصريين، مع احترام حق الجماعات الدينية الأخرى، في ممارسة حقوقهم الدينية، والتمتع بثقافتهم الخاصة. الأمر الذي لن يؤسس أحكاما في الممارسة السياسية تنتقص من دولة المواطنة.

حول قضية المحليات، وطبيعة نظام الإدارة المحلية الأفضل لمصر، جاءت الورقة التي قدمها الباحث سامح فوزي حول نظام الحكم المحلي في مشروع دستور ١٩٥٤، حيث أكدت على أن الإدارة المحلية تعبر عن ديمقراطية أي نظام حكم، نظرا لأنها تتصل مباشرة بمفهوم المشاركة الشعبية، والقدرة على التعبئة والتنظيم، والتعبير عن المصالح على المستويات دون القومية. وتتأثر الإدارة المحلية بحالة نظام الحكم بشكل عام. وأكد الباحث على أن مشروع دستور ١٩٥٤ خطوة متقدمة على طريق منح مزيد من الاستقلال للهيئات المحلية، وتكشف المقارنة بين نصوصه وبين نصوص دستور ١٩٢٣ و دساتير نظام يوليو اللاحقة عن وجود نزوع لدى أعضاء لجنة الدستور التي تشكلت عام ١٩٥٣ في تطوير دستور ١٩٢٣ على نحو يسمح بتلافي أخطاء ومثالب تطبيقه، في حين عمدت دساتير الخمسينيات والستينيات

وصولاً إلى الدستور الدائم لعام ١٩٧١ إلى تجنب تضمين نصوص دستورية تحفظ للإدارة المحلية استقلالها، وترك الأمر برمته في يد المشرع العادي. وتظهر ترسانة القوانين التي صدرت في العقود الخمسة الأخيرة عن تخطيط واضح في التعامل مع مسألة اللامركزية، وقد اتجهت النقاشات في الورشة إلى تفضيل نظام الحكم المحلي القائم على اللامركزية، وتوسيع سلطات وصلاحيات الأجهزة المحلية، من خلال انتخاب مجالس محلية، في المحافظات والمدن والقرى، تتولى بدورها انتخاب المحافظين ورؤساء المدن والقرى، خلافاً للوضع الراهن، الذي يجعل المحافظين ورؤساء المدن والقرى جزءاً من السلطة التنفيذية. تقوم المجالس المحلية المنتخبة بإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها، وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة، كما تتعاون في الشؤون الانتخابية وشؤون الأمن المحلي.



في البدء كان الدستور..  
الإصلاح الدستوري كمدخل أساسي  
للإصلاح السياسي في مصر

---

نجاد البرعي  
محام بالنقض  
ورئيس مجلس إدارة جماعة تنمية الديمقراطية

---

## ١ - مقدمة

تحتل قضية الإصلاح السياسي مكان الصدارة في الجدل المحتدم على الساحة السياسية المصرية، وهي قضية لا بد وأن نعتزف أنها ربما اعتبرت أهم القضايا التي يتعين على الجميع -وعلى رأسهم جماعات الضغط والمصالح ومنظمات العمل المدني- التصدي لها والعمل عليها، فلا يمكن أن نتوقع تحسنا في أي مجال من مجالات الحياة في مجتمع لا يمكن أن تحلم فيه القوي السياسية المعارضة بالوصول إلى الحكم ولا يتصور فيه الحزب الحاكم انتقاله "يوما ما" إلى صفوف المعارضة. وبالتالي تجمدت الخريطة السياسية فيه ما بين حكم دائم ومعارضة دائمة.

فقضية الإصلاح السياسي في حقيقة الأمر ليست قضية مجموعة من المثقفين الراغبين في القيام بدور سياسي، ولكنها في حقيقة الأمر قضية كل فرد في المجتمع، فلا يمكن تصور إمكانية حل أي مشكلة من مشاكل المجتمع المصري المتعددة والمتراكمة من مشكلة البطالة إلى مشكلة الفساد، ومن سوء وسائل المواصلات العامة إلى سوء حالة رغيف الخبز المدعم، ومن تفشي حالات الفشل الكلوي والكبدية إلى إخفاقات فرقنا الرياضية في البطولات الإقليمية والقارية، بغير مناقشة ضرورة الإصلاح السياسي.

ولا يمكن الحديث عن الإصلاح السياسي بغير مناقشة الإصلاح الدستوري باعتبار أن الدستور هو القانون الأعلى للبلاد وهو الذي يشكل الإطار المرجعي للعلاقة ما بين النظام الحاكم وبين المواطنين الذين يعيشون على أرض الدولة بحدودها الجغرافية، ومتى صدر الدستور أيا كان شكله أو طريقة إصداره اعتبر قانون الحكام أكثر منه قانونا للمحكومين، وإذا كان من المستقر عليه أن القانون -أي قانون- هو تنظيم للسلوك العام للمواطنين في الدولة، فإن الدستور بوجه خاص هو تنظيم لسلوك مؤسسات الدولة سواء في العلاقات بين بعضها البعض أو بينها وبين المواطنين.

فالدستور هو الذي ينظم السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص وعلاقة هذه السلطات ببعضها، ويضع الحدود التي يجب على الدولة أن لا تتعداها في علاقتها مع الجماعات والأفراد حفظاً لحقوق هؤلاء وحررياتهم. فالدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضيف عليه صفة السيادة والسمو بحسابه كفيل الحريات وموئله وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الأمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، ودون أي تفرقة أو تمييز - في مجال الالتزام بها - بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية: ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسسة أنشأها الدستور، وتستمد منه وجودها وكيانها، وهو المرجع في تحديد وظائفها، ومن ثم تعتبر جميعاً أمام الدستور على درجة سواء، وتقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة، والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي، هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور<sup>١</sup>، وهكذا يمكن القول أن الإصلاح السياسي والإصلاح الدستوري هما صنوان لا يفترقان، وهما بهذه المثابة لا يمكن عملياً الفصل بينهما، فلا يمكن بدء عملية إصلاح سياسي حقيقية بغير إصلاح دستوري، ولا فائدة ترجى من الإصلاح الدستوري ما لم يكن وليد رغبة حقيقية في إحداث تطور سياسي إيجابي في المجتمع، فلو افترضنا إصلاحاً دستورياً حقيقياً دون أن تكون هناك إرادة سياسية للقيام بعملية إصلاح سياسي شامل فإنه لا أمل يرجى في الوصول إلى ذلك الإصلاح.

## ٢- اقتران الإصلاح السياسي

### بالإصلاح الدستوري - درس التاريخ

على مدي التاريخ المصري الحديث ارتبط الحديث عن الإصلاح السياسي بوجوب إقرار دستور ديمقراطي يحمي خطوات الإصلاح ويدفع عنها تغول السلطة التنفيذية على سلطات الدولة الأخرى من ناحية أو تغولها على سلطات المحكومين من ناحية أخرى.

## ٢-١: اقتران الإصلاح السياسي

### بالإصلاح الدستوري في مصر ١٧٩٥-١٩٢٣

في عام ١٧٩٥م وقبل ثلاث سنوات من الاحتلال الفرنسي لمصر، شهدت مصر تطورات سياسية واجتماعية هامة على مستوى الفكر والممارسة. كما شهدت أول موقعة اجتماعية سياسية كبرى من أجل الديمقراطية. برزت فيها بصورة قاطعة مواقف القوى الوطنية والقيادات الشعبية من قضايا الشعب وتبنت فيها طلائع هذه القوى المطالب الوطنية في العدالة والمساواة والحرية. وفى إطار تصاعد هذه المقاومة الشعبية ضد الوالي العثماني والمماليك، كانت مصر على شفا ثورة شعبية أدت إلى انتزاع العلماء والزعامات الشعبية لـ "حجة" مكتوبة من الوالي العثماني والمماليك وكانت هذه الحجة بمثابة "ماجناكارتا" مصر الأولى، كما كانت نواة لأول دستور حديث للبلاد يضع ضوابط للعلاقة بين الفرد والسلطة. حيث تضمنت نزولا من حكام البلاد لبعض مطالب الشعب المتعلقة بالضرائب والتمثيل الشعبي وغيرها. وعندما وصلت حملة نابليون بونابرت إلى مصر في عام ١٧٩٨م عقد نابليون مفاوضات مع علماء الأزهر والزعماء الشعبيين انتهت إلى تكوين هيكل متكامل للدولة في مصر على الطراز الحديث. وتمثلت نواة البرلمان المصري في ذلك الوقت في "الديوان العام" الذي أنشأه نابليون بونابرت عندما دعا إلى إنشاء جمعية عامة تكون لها صفة تمثيل المصريين على مستوى القطر كله؛ وذلك بقصد استشارتها في المجالس التي شكلها نابليون وفى وضع النظام الإداري والمالي والقضائي في الدولة وتآلف هذا الديوان العام فى صورته التأسيسية الأولى من ١٨٠ عضوا. وانعقد هذا البرلمان للمرة الأولى في ٦ أكتوبر ١٧٩٨م، ولكن وفى أول مواجهة بين البرلمان وقادة الحملة الفرنسية بشأن الضرائب، عطل بونابرت البرلمان الناشئ فاشتعلت ثورة القاهرة الأولى في ٢١ أكتوبر ١٧٩٨م وكان من بين مطالبها إعادة هذا البرلمان<sup>٢</sup>.

وإبان الثورة العراقية تضمنت مطالب الثوار في مظاهرة عابدين الشهيرة " ٩ سبتمبر ١٨٨١ " إقالة الوزارة وقيام حياة نيابية وإصلاح أوضاع الجيش، ووفقا للمؤرخ عبد الرحمن الرافعى في كتابه تاريخ الثورة العراقية فقد أقال الخديوي توفيق وزارة رياض باشا وعهد إلى شريف باشا بتأليف الوزارة واجتمع مجلس شورى النواب فعلا في ١٦ ديسمبر ١٨٨١ على أن يعرض عليه الدستور الجديد بعد إعداده بواسطة الحكومة، كان الدستور الجديد يتضمن نظاما برلمانيا تنقرر فيه

مسؤولية الوزارة أمام البرلمان ويكون للبرلمان سلطة التشريع في كل الأمور بما في ذلك الشئون المالية، وهو ما أثار حفيظة الدول الدائنة خاصة فرنسا وإنجلترا اللتين رأتا أن المجلس يجب أن يكون مجلسا استشاريا وليس له حق مناقشة الميزانية، ولكن مجلس شورى النواب أصر على أن يكون له كافة الحقوق في مجال مناقشة الميزانية فاستقال شريف باشا، وتألقت وزارة محمود سامي البارودي الذي عين فيها أحمد عرابي وزيراً للحربية وعرفت باسم وزارة الثورة العرابية، ووافقت على مشروع دستور ١٨٨٢ وحملته إلى الخديوي الذي أصدره في فبراير ١٨٨٢، وهو أول دستور لمصر جاء متضمنا لمبادئ النظام النيابي البرلماني. فقد اعترف بسلطات فعلية للبرلمان في مجال التشريع والرقابة على الحكومة، وأقر بالمسؤولية الوزارية أمام البرلمان، ولكن الظروف السياسية والاحتلال الإنجليزي لمصر لم يتح لهذا الدستور أن يطبق بشكل فعلي.

وفي خطبته في العيد المئوي لمحمد على يوم ٢١ مايو ١٩٠٢ دعا مصطفى كامل صراحة إلى الإصلاح السياسي والدستوري، واستأنف دعواه تلك على صفحات اللواء يدعو إلى المجلس النيابي كأداة لإصلاح عيوب الحكم، وكتب في عدد نوفمبر ١٩٠٢ مقالة في اللواء تحت عنوان إفلاس الاحتلال أظهر فيها فساد الإدارة الحكومية وختمها بقوله " وعندي أن هذه الأدوار المختلفة والأدوار المتنوعة دالة كلها على شدة حاجة هذه البلاد إلى مجلس نيابي تكون له السلطة التشريعية الكبرى فلا يسن قانون بغير إرادته ولا تحرر مادة إلا بمشيبته ولا يززع نظام بغير أمره، ولا تعلق كلمة إلا كلمته، وإلا فإن بقاء السلطة في يد رجل واحد سواء كان مصرياً أو أجنبياً يضر بالبلاد كثيراً ويجلب عليها الوبال".

وقد اشتدت الحركة الدستورية في مصر منذ بداية العقد الثاني من العشرينيات، وأخذ لطفى السيد يغذيها بقلمه حتى اجتمع عليها الجميع. ولم تقنع الأمة بتوسيع اختصاصات مجالس المديرية واستمرت في مطالبها الدستورية التي اجتمعت عليها في ذلك الوقت كما لم تجتمع من قبل، حتى قام مجلس شورى القوانين يشارك الأمة في مطلب الدستور فاتهمه المعتمد البريطاني " جورست " بأنه غدا آلة يحركها الحزب الوطني لمحاربة الإنجليز. وعندما حل كتشنر محل جورست رأى أنه من الحكمة الاستجابة لمطالب الحركة الدستورية واسترضاء الشعور القومي ولهذا ألغى مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية وانتهى بذلك القانون النظامي الصادر عام ١٨٨٣ وصدر قانون نظامي جديد في أول يوليو سنة ١٩١٣ فنشأ نظام الجمعية التشريعية، وفي نفس التاريخ صدر قانون الانتخاب.<sup>٣</sup>

## ٢-٢: اقتران الإصلاح السياسي

بالإصلاح الدستوري في مصر من ١٩٢٣ إلى ١٩٧١:

يعتبر دستور ١٩٢٣ هو أول محاولة دستورية لوضع مصر على طريق الملكيات البرلمانية وفقا للنماذج التي كانت سائدة في ذلك الوقت حول العالم ، وقد صدر هذا الدستور عقب صدور تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢، والذي أعلنت فيه الحكومة البريطانية من جانب واحد انتهاء حمايتها على مصر واعترافها باستقلال البلاد بتحفظات أربعة شهيرة<sup>٤</sup>، وهي التحفظات التي كرست استمرار الاحتلال بشكل أقل حدة وظهورا.

وخلال الفترة من ١٩٢٣ وحتى ١٩٧١ تاريخ صدور الدستور المصري الدائم فإن البلاد تعرضت لعدد من لتقلبات السياسية وجدت صداها في تعدد الدساتير والإعلانات الدستورية.

ففي فترة لا تتجاوز ٤٧ عاما صدر في مصر ستة دساتير وإعلان دستوري واحد، منها دستوران خلال ثلاثين عاما، وأربعة دساتير وإعلان دستوري خلال سبعة عشر عاما، من بينها ثلاثة دساتير وإعلانات دستورية خلال فترة لا تزيد على خمس سنوات فقط ، وهو الأمر الذي يوضحه الجدول التالي.

### جدول رقم ١

الدساتير والإعلانات الدستورية التي صدرت خلال الفترة من ١٩٢٣-١٩٧٠

م	تاريخ صدوره	طريقة الصدور
١	دستور ١٩٢٣ ٢٠ أبريل	بموجب منحة ملكية من الملك فؤاد الأول بالأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣
٢	دستور ١٩٣٠ ٢٣ أكتوبر	بموجب منحة ملكية من الملك فؤاد الأول بموجب الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠
٣	١٠ فبراير	إعلان من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش لواء أركان حرب محمد نجيب
٤	دستور ١٩٥٦ ١٦	منحة من الشعب المصري لنفسه وفقا لديباجته ولكن لم يتم الاستفتاء عليه.

٥	دستور ١٩٥٨	مارس ١٩٥٨	إعلان صادر عن رئيس الجمهورية العربية المتحدة جمال عبد الناصر.
٦	دستور ١٩٦٤		إعلان صادر عن رئيس الجمهورية وتضمنت ديباجته إشارة إلى الميثاق الوطني الصادر عن مؤتمر القوى الشعبية ١٩٦١.
٧	دستور ١٩٧١		منحة من الشعب لنفسه وقد عرض الدستور في استفتاء شعبي وجرت الموافقة عليه

ويمكن القول بأن الدساتير في مصر لم تتم صياغتها بمشاركة شعبية حقيقية، ولكنها كانت ثمرة لجان إدارية تقوم السلطة التنفيذية بتأليفها بغرض وضع الدستور، فلم يحدث في تاريخ مصر الحديث أن تم انتخاب لجنة لوضع الدستور، أو جرت مناقشات موسعة حوله قبل إقراره، كما لم يجر استفتاء الشعب سوى على دستور ١٩٧١ والذي اتسم بالشكليات الشديدة شأنه شأن جميع الاستفتاءات التي أجرتها الدولة المصرية اعتباراً من عام ١٩٥٦ والتي كانت تنتهي دائماً بادعاء أن ٩٩٪ من المشاركين في الاستفتاء قد صوتوا بالموافقة على الموضوع الذي طرحت الحكومة فيه، مما يجعلنا نعتقد بأن الدساتير في مصر تصدر في حقيقتها عن السلطة التنفيذية مباشرة وتحقيقاً لغايات تراها تلك السلطة. وسوف نجد في تلك الدساتير جميعها بدرجة أو بأخرى عيوباً جوهرية تتمثل في طغيان سلطة الملك ورئيس الجمهورية على غيرها من سلطات الحكم سواء أكانت تشريعية أو قضائية، وضعف رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية إلى الدرجة التي تمكنها من الاستمرار في الحكم بغير البرلمان أو حتى ببرلمان يضم أحزاباً غير موالية لها.

وقد أطلق الزعيم المصري سعد زغلول على لجنة وضع دستور ١٩٢٣ لجنة الأصدقاء وهي لجنة تضم ثلاثين شخصية عامة شكلها الملك فؤاد الأول باقتراح من عبد الخالق ثروت باشا رئيس مجلس الوزراء في ذلك الوقت، وعلى الرغم من أن دستور ١٩٢٣ يعتبر من أفضل الدساتير المصرية التي صدرت على الإطلاق فإنه مع ذلك كان يتضمن تغولا كبيرا للملك على حساب باقي السلطات، حد منه في واقع الأمر قوة حكومة الوفد والشعبية الطاغية التي كانت لزيمى الوفد على التوالي سعد زغلول باشا ومصطفى النحاس باشا، وهي القوة والشعبية التي انحسرت تدريجياً حتى خسر الوفد معظمها في عام ١٩٤٢ بعد حادث ٤ فبراير الشهير، وخسر الباقي بعد انكسار امام الملك عندما عاد إلى الحكم عام ١٩٤٩.

أما دستور ١٩٣٠، فقد صدر هو أيضا في ظروف ومناخ مضطربين لا يرجى فيهما دعم لأي من الحريات الأساسية، فنتيجة الصراع السياسي بين حكومة الوفد من جانب والملك فؤاد من جانب آخر، أصدر الملك في أكتوبر ١٩٣٠ أمرا ملكيا بإبطال دستور ١٩٢٣ وإعلان دستور جديد - دستور ١٩٣٠ - وحل مجلسي النواب والشيوخ. وقد فسرت المذكرة المرفقة بالدستور الجديد هذا الانقلاب الدستوري بقولها "إن دستور ١٩٢٣ يعتبر صورة سوية لما بلغته الديمقراطية في أوروبا في العصر الحاضر، مع أن الأحوال الاجتماعية والاقتصادية في مصر، وخصوصا من حيث التعليم ونوع الثروة العامة وتوزيعها لا تشبه في كثير أحوال البلاد التي تنقل عنها ومن ثم فلم يحقق ما عقد عليه من الآمال"، وهاجم البيان نظام الانتخاب الذي كان قائما وحرّم طبقة العمال والفلاحين والتي كان معظمها مؤيدا لحكومة الوفد من أن يكون لها دور في عملية الانتخاب، كما حرم حق الترشيح لعضوية البرلمان لكل من زاول إحدى المهن الحرة في مكان غير القاهرة<sup>٥</sup>.

أما الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ فبراير ١٩٥٣ فقد صدر في أعقاب الثورة المصرية من القائد العام للثورة المصرية اللواء محمد نجيب مطيحا بكل الحريات المعروفة لدرجة أنه نص في المادة الثامنة منه على أن "يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا وحق تعيين الوزراء وعزلهم" كما أوكل سلطة التشريع إلى مجلس الوزراء وأوكل إليه كذلك السلطة التنفيذية<sup>٦</sup>، مسقطا بذلك مبدأ دستوريا هاما هو مبدأ الفصل بين السلطات.

وفي أجواء التوتر الناتج عن الثورة المصرية صدر دستور ١٩٥٦، ثم صدر الإعلان الدستوري المؤقت عام ١٩٥٨ نتيجة الوحدة بين مصر وسوريا وقد صدر بقرار من رئيس الجمهورية العربية المتحدة في ذلك الوقت الزعيم جمال عبد الناصر وبناء على موافقة مجلس الأمة في مصر ومجلس النواب السوري على خطوات الوحدة بين مصر وسوريا والمبادئ التي انعقد عليها الاتفاق بين الجانبين المصري والسوري لتكون أساسا لنظام الحكم.

وعقب الانفصال بين مصر وسوريا أصدر الرئيس جمال عبد الناصر في ٢٤ مارس إعلانا دستوريا جديدا يتضمن أحكام الدستور المؤقت لمصر إلى حين انتهاء مجلس الأمة من وضع دستور جديد دائم لمصر يستفتى عليه الشعب وهو الأمر الذي لم يتحقق إلا في عام ١٩٧١<sup>٧</sup>.

وهكذا نخلص إلى أن الدساتير المصرية لم تكن أبدا سوى ابن موصول النسب بالسلطة التنفيذية، هي التي تضعه وتحكم به، فهو والحال كذلك لا يمكن إلا أن



يكون مقيدا للحريات بشكل عام، الأمر الذي لم يساعدها على تحقيق ما يمكن أن يطلق عليه إصلاحا سياسيا حقيقيا.<sup>٨</sup>

### ٣- كيف يضمن الدستور عملية الإصلاح

أوضحنا أن التلازم ما بين مطالب الإصلاح السياسي وبين مطلب وضع دستور أو تعديله، هو تلازم تاريخي، له ضرورات واقعية، فمن ناحية لا يمكن ضمان استمرار واستقرار عملية الإصلاح السياسي بغير دستور يحميها من تغول السلطة التنفيذية عليها، ولكن في الوقت نفسه لا يمكن الموافقة على أن الدستور فقط هو الضامن لعملية الإصلاح السياسي، فالدستور مهما كان صريحا واضحا فلأنه لا يمكن أن يضمن الإصلاح السياسي إلا إن توافرت الإرادة السياسية للنظام الحاكم على البدء فيه أو الاستمرار في دعمه وتطويره. وعلى ذلك فإن الدستور وإرادة الإصلاح هما الجناحان اللذان يطير بهما المجتمع إلى المستقبل.

ولكي يضمن الدستور عملية الإصلاح يتحتم أن يتوافر فيه الشروط التالية :  
٣-١: التوازن في توزيع السلطات بين مؤسسات النظام السياسي وفقا لطبيعة هذا النظام، فبقطع النظر عن نوع النظام السياسي وطبيعته برلمانيا كان أم رئاسيا، فإن الدستور يجب أن يضمن توازن السلطات وتوزيع المسئوليات، وعمليات رقابة متبادلة، وهو الأمر الذي يضمن ألا ينفرد شخص أو تنفرد مؤسسة بالقوة والنفوذ على حساب الأشخاص أو المؤسسات الأخرى.

٣-٢: ضمان الحقوق والحريات العامة دون إحالة إلى أي وثيقة أخرى ما خلا الدستور ذاته، فالحقوق والحريات العامة لا يجوز تقييدها لا بقانون دائم ولا بقانون مؤقت، فهذه لم يجعل الدستور للمشرع عليها من سبيل، بل هي حريات وحقوق تجوز تسميتها بالحريات والحقوق المطلقة، فلا يجوز للمشرع أن يتدخل بتشريع في تحديدها، ولا حتى تنظيمها بما يسلبها محتواها، وإلا كان التشريع باطلا لمخالفته للدستور، وهذا التفريق بين الحريات والحقوق العامة المطلقة والحريات والحقوق العامة التي يجوز تنظيمها بقانون، سجلته محكمة القضاء الإداري بمصر في أحد أحكامها التاريخية على الوجه الآتي "ومن حيث أن الدستور قد أفرد بابا خاصا يقرر فيه حقوق المصريين العامة وواجباتهم. ومن أهم ما اشتمل عليه من الأحكام وقد قصد به كما جاء في التقرير المرفوع من لجنة الدستور أن يكون وضع قانونيا له وضع الدستور وعلوه على القوانين العادية، وحتى يكون قييدا للشارع المصري

لا يتعداه فيما يسنه من الأحكام، ومن حيث إنه يستخلص من النصوص الواردة في هذا الباب ومن الأعمال التحضيرية للجنة الدستور أن هذه النصوص التي تقرر الحقوق العامة للمصريين إنما هي خطاب من الدستور للمشرع يقيد فيه من حرية المشرع ذاته في تقييد هذا النوع من الحقوق<sup>٩</sup>.

٣-٣: أن ينظم الدستور بشكل واضح طريقة تعديله أو استبداله، وأن يجعل للنصوص الخاصة بالحقوق والحريات العامة قدسية مطلقة وقوه أعلى من باقي موادها، فلا يجوز تعديلها أو استبدالها أو المساس بها تحت أي ظرف من الظروف ولا بأي طريقة من الطرق حتى ولو بإجماع الأمة<sup>١٠</sup>، فالحقوق والحريات العامة كما يراها فقهاء القانون الدستوري المحترمون ونتاجهم، هي حقوق وجدت قبل أن توجد الدولة ذاتها، وأن كل تشريعات الدولة، حتى التشريعات الدستورية ذاتها، يجب أن تضمن حمايتها وصونها باعتبارها من خلق النظام الاجتماعي، وليست وليدة إرادة المشرع<sup>١١</sup>. ويقول ديجيه في هذا الصدد: "إن الدولة في سلطتها التشريعية، تتقيد هي أيضا بقانون أعلى منها" وهو يراه في مصدرين: "إعلانات الحقوق" و"النصوص الدستورية الجامدة"، ففي إعلان الحقوق - كما يقول - "تنعقد جمعية في ظروف استثنائية، وتعلن مبادئ معينة تختارها من بين مبادئ القانون الأعلى، وتفرضها على الدولة، لا على السلطة التشريعية العادية فحسب بل أيضا على السلطة المؤسسية، وكل تشريع، أي كان هذا وأيما كانت السلطة التي أصدرته لا بد أن يكون متفقا مع هذه المبادئ. فإذا خالف التشريع مبدأ منها كان مخالفا للقانون، ولا يكون إذن واجب الطاعة، والنصوص الدستورية الجامدة تأتي مكتملة لإعلان الحقوق... فإن هذه النصوص الدستورية تقيد السلطة التشريعية العادية ولا يجوز لهذه أن تمسها بنسخ أو بتعديل". ويترتب على ذلك من وجهة نظره، وجوب التسليم بان القضاء الذي يملك الامتناع عن تطبيق التشريعات المخالفة لإعلانات الحقوق أو للدستور، يجب أيضا أن يمتنع عن تطبيق تشريع قد لا يخالف دستورا مكتوبا، ولكنه يتعارض حتما مع مبدأ من مبادئ القانون الأعلى غير المكتوب، وهو مبدأ يحس ضمير الجمهور إحساسا قويا أنه ملزم للدولة<sup>١٢</sup>.

ولما كان ديجيه يرى أن القاعدة القانونية تسبق الدولة وتعلو عليها، فقد كان طبيعيا أن ينكر على الدولة أن يكون لها سلطان سواء تمثل هذا السلطان في شخص حاكم مستبد مطلق يزعم لنفسه أنه يستمد سلطانه من عند الله أو تمثل في صورة حاكم ديمقراطي شعبي يذهب إلى أنه يستمد سلطانه من سيادة الأمة، فلا سيادة لحاكم مفرد ولا لطبقة ممتازة ولا للامة جمعاء وانما السيادة للقانون وفيه وحده

يتمثل السلطان، ومن هنا كانت الدولة هي التي تخضع القانون ولا يخضع القانون للدولة. يخضع للقانون كل من الحاكم والمحكوم، " وليكن الحاكم إمبراطوراً أو ملكاً أو قنصلاً أو رئيس جمهورية، ثم ليعلن عن إرادته فما هو إلا إنسان وليست لإرادته في ذاتها قوة منشئة في عالم القانون اعلى من القوة التي تكون لإرادة اضعف شخص من رعاياه"<sup>١٣</sup>.

٣-٤: ان يضمن الدستور طريقة مساءلة القائمين على الشأن العام والممارسين لمهام عامة، سواء اكان رئيس الدولة أو رئيس البرلمان أو أعضاء أو أعضاء جهاز الحكم في السلطة التنفيذية، وأن تعتبر الجرائم التي تقع منهم ومن تابعيهم بعلمهم الفعلي أو المفترض جرائم لا تسقط بالتقادم، فهذا الضمان الدستوري يمنع من العبث بمواد المسائلة القانونية لرأس الدولة واعوانه ومساعديه، عن طريق صياغة تشريعات تمكنهم من الإفلات من العقاب أو عدم وضع تشريعات تنظم عقابهم أصلاً.

#### ٤ - خاتمة

يبدو من المستقر أن الدستور وحده قد لا يضمن الإصلاح ولكنه شرط للقول ببدئها، فالإصلاح السياسي يتعين أن يكون نتيجة إرادة سياسية تتوافر لدى القائمين على النظام السياسي يدفعهم إليها اقتناع بأن النظام السياسي في وضعه الراهن ما عاد قادراً على التطور، وأن حالة الجمود والشلل التي أصابته يمكن أن تؤدي إلى حالة فوضى تطيح بهم من فوق مقاعد الحكم إلى أقبية السجون، وعندما تتوافر تلك الإرادة وتستقر في وعي الحكام يبدأ العمل من أجل وضع الدستور الذي يكفل الضمان الضروري لتلك العملية ويضع لها قواعد، كما أن عملية الإصلاح ذاتها لا يمكن أن تمضي في طريقها بغير قواعد قانونية تؤطرها وتضبط حركتها، وتعينها على بلوغ غايتها بسلام واستقرار.

## هوامش

١ - حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسته ١٩٩٧/٢/١ في القضية رقم ٧ لسنة ١٦ ق دستورية - الجريدة الرسمية العدد ٧ تابع في ١٩٩٧/٢/١٣، وراجع أيضا حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسته ١٩٩٤/٢/٥ في القضية رقم ٢٣ لسنة ١٥ ق دستورية مجموعة أحكام الدستورية العليا الجزء السادس ص ١٠٠. وراجع أيضا حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسته ١٩٩٢/١/٤ في الدعوى رقم ٢٢ لسنة ٨ ق دستورية مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا الجزء الخامس المجلد الأول ص ١٠٠ وفي المعنى نفسه يمكن مراجعة حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسته ١٩٩٤/٢/٥ القضية ٢٣ لسنة ١٥ ق دستورية الجريدة الرسمية العدد ٨ في ١٩٩٤/٢/٢٤.

٢ <http://www.nowab.com/Tarekh/Hayat/main.htm>

٣ ويرى د. مصطفى أبو زيد فهمي في كتابه النظام الدستوري المصري أن هذا القانون الجديد لم يأت بما كان ينتظر من تغييرات هامة على نظام الحكم ترضى طموح الأمة وتحقق بعض أمانيتها الوطنية، فلقد أقام هذا القانون نظاما للحكم المطلق، كما أن معظم اختصاصات الجمعية التشريعية في هذا القانون اختصاصات استشارية، وإن كانت منتخبة في معظمها إلا أنها لم تكن تملك اختصاصات نهائية، فضلا عن أن الوزارة لم تكن مسئولة أمام هذه الجمعية التي كانت بمثابة البرلمان في إطار هذا القانون.

د.محمد سعد أبو عامود. موسوعة الشباب السياسية - الفصل الثالث - الناشر مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية - مؤسسة الأهرام.

٤ التحفظات هي "تأمين مواصلات الإمبراطورية البريطانية في مصر، والدفاع عن مصر ضد كل اعتداء أجنبي بالذات أو الوساطة، وحماية المصالح الأجنبية في مصر وحماية الأقليات، وأخيرا موضوع السودان والتواجد فيه".

٥ لمزيد من التفاصيل عن الطريقة التي وضع بها دستور ١٩٣٠ يمكن مراجعة د. عبد العظيم رمضان تطور الحركة الوطنية المصرية ١٩١٨-١٩٣٦ ص ٧٣٤ وما بعدها وللمزيد عبد الرحمن الرفاعي في أعقاب الثورة المصرية الجزء الأول كتاب الشعب طبعة ١٩٦٩ ص ١٣١ وما بعدها.

٦ نصت المادة التاسعة من هذا الإعلان الدستوري "يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية" ونصت المادة العاشرة على أن "يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخص أعمال السلطة التنفيذية"، فضلا عن أن هذا الإعلان نص في المادة الحادية عشرة منه على أن "يتألف من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء مؤتمر ينظر في السياسة العامة للدولة وما يتصل بها من موضوعات، ويناقش ما يري مناقشته من تصرفات كل وزير في وزارته".

٧ لمزيد من المعلومات حول الخلفية التاريخية لوضع الدساتير في مصر يراجع "دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة" - المستشار د. فاروق عبد البر الجزء الأول والثاني.

٨ للمزيد من التفاصيل حول الدساتير المصرية يمكن الرجوع إلي -نجد البرعي - المقصلة والتنور - الناشر: المجموعة المتحدة محامون مستشارون قانونيون واقتصاديون، الفصل الثاني. في واقع الأمر فإن دستور ١٩٧١ يعتبر قد صدر هو أيضا في ظروف استثنائية حيث كان جزء كبير من أرض مصر تحت الاحتلال الإسرائيلي نتيجة عدوان ١٩٦٧، فضلا عن أن الرئيس أنور السادات تمسك لإصداره كجزء من خطة صراعه على السلطة والتي انتهت لصالحه باسم ثورة التصحيح. على أنه من الجدير القول بأن ثلاثة دساتير أو إعلانات دستورية صدرت ومصر دولة محتلة فعلا

-دساتير ١٩٢٣ و١٩٣٠ والإعلان الدستوري ١٩٥٣ - كما أن الدساتير الباقية صدرت جميعها في ظروف استثنائية تتضمن إما ثورات أو وحدات اندماجية يعقبها انفصال، وهو الأمر الذي جعل كلمة المؤقت لا تكاد تغادر عناوين الدساتير التي صدرت بعد ثورة ١٩٥٢ عدا دستور ١٩٧١ الذي حمل لقب الدستور الدائم من باب التغيير، وإن كانت تعديلات هامة ورئيسية قد أجريت عليه عام ١٩٨٠ بعد أقل من عشر سنوات على صدوره كان من أهمها فتح باب ولاية رئاسة الدولة إلي ما لا نهاية من الزمن بعد أن كان الدستور يقيدتها بفترتين متتابعتين، وحين هذه التعديلات أدخلت على الدستور في ظروف توتر سياسي حيث كانت الجماعات الإسلامية المسلحة تعمل بشكل قوي في البلاد وتثير القلاقل، وقد قام السادات بتعديلات دستورية للمزايدة على الفكر السلفي حيث ضمن الدستور المادة ٢ الشهيرة والتي جعلت الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، فضلا عن أنه جعل رئاسة الجمهورية أبدية، وهو النص الذي لم يطبق عليه حيث اغتيل في عام ١٩٨١ دون أن يكمل مدته الثانية !!

٩ مجموعة مجلس الدولة لاحكام القضاء الادارى ٥ رقم ٣٥٧ ص ١٠٩٩ - الحكم الصادر فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٥١. ويورد العلامة الدكتور عبد الرزاق السنهوري العديد من الأمثلة على مواد في الحقوق والحريات العامة لا يجوز تقييدها تنظيميا بقانون مثل الحق في المساواة أمام القانون والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، والتساوي في الواجبات والتكاليف العامة فحق المواطنين في المساواة حق عام مطلق لا يجوز تحديده. وإذا صدر تشريع يحدد من هذا الحق، بان جعل لطائفة منهم إعفاء من بعض الواجبات والتكاليف العامة، كان هذا التشريع باطلا لمخالفته للدستور. كذلك يكون باطلا التشريع الذى يحذف بطائفة من المواطنين، فيخل بالمساواة بينها وبين الطوائف الأخرى، كما لا يجوز باعتبار أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها"، أن يصدر تشريع يعاقب على فعل سابق على صدوره، كما لا يجوز إصدار تشريع ينص على إبعاد مواطن عن بلده ما دام الدستور ينص على أنه لا يجوز ذلك، فإذا صدر تشريع يجيز إبعاد مصري عن مصر أو أردني عن الأردن كان هذا التشريع باطلا لمخالفته الدستور. وكأبعاد المصري أو الأردني عن بلده منعه من الرجوع إليها بعد أن خرج منها، والتشريع الذي يجيز هذا المنع يكون باطلا... الخ .

١٠ تشمل تلك الحقوق فيما تشمل الحق في الحرية، والمساواة بين الجنسين، والأمان الشخصي والحق في التعبير والتنظيم، والاعتقاد، وممارسة الشعائر، والحق في سلامة الجسد، والتجمع السلمي، والإضراب عن العمل السلمي، والاعتصام السلمي.

١١ ويقول فى هذا المعنى: "كلما تقدمت بى السن، وزدت دراسة للقانون وتعميقا فى هذه الدراسة، كلما زدت اقتناعا بأن القانون لم تخلقه الدولة بل هو شئ خارج عنها، وبأن فكرة القانون مستقلة كل الاستقلال عن فكرة الدولة، وبأن القاعدة القانونية تفرض طاعتها على الدولة كما تفرض طاعتها على الافراد". ويقول فى مكان آخر: " تخضع الدولة لقاعدة قانونية أعلى منها لا تملك لها خلقا ولا نستطيع لها خرقا ... والأمر الجوهري هو أن ندرك وأن نؤكد فى نشاط لا يعتره الوهن أن هناك قاعدة قانونية تعلق على السلطة العامة، قاعدة تقيد هذه السلطة بما تفرض عليها من الواجبات. ويجب إن نهى بكل ما نملك من قوة وبكل ما تتسع له صدورنا من سخط، فى وجه هذه النظريات التى تنتسب إلى أكبر أعلام الفلسفة والقانون فى ألمانيا، من أمثال كانت وهيجل واهرنج وجييك، وهى نظريات تقرر أن الدولة تصنع القانون، وأنها لا تتقيد به، أو أنها على الأقل لا تتقيد به إلا فى الحدود التى ترسمها بيدها ... وقد سبق أن كشفت عن خطر هذه النظريات الضارة، وبينت أنها

تؤدي إلى سياسة السلطان المطلق في الداخل وإلى سياسة الفتح في الخارج".  
١٢ - ديجيه في القانون الدستوري الطبعة الثانية جزء اول ص ٦٥. يوجد إذن في نظرية ديجيه قانون يسبق الدولة في القدم ويعلو عليها، هو الأصل الذي ترد إليه جميع التشريعات، ويكون التشريع صحيحا أو باطلا لا لموافقته أو مخالفته لنصوص الدستور فحسب، بل أيضا لموافقته أو مخالفته لهذا القانون الأعلى. ونصوص ذاتها لا تكون صحيحة إلا بقدر ما تتفق مع هذا القانون بل ان كثيرا من هذه النصوص ليست إلا تقنيننا له فما هي خصائص هذا القانون الأعلى، وكيف نتعرف على مبادئه ؟ يجيب ديجيه بأن أي مبدأ أدبي أو اقتصادي، حتى يصبح من مبادئ القانون الأعلى يجب أن تجتمع له ظاهرتان : شعور جمهور الناس بأن هذا المبدأ قد أصبح قيامه ضروريا للاحتفاظ بالتضامن الاجتماعي ثم شعور جمهور الناس بأن هذا المبدأ حق وعدل، والعدل شيء نسبي في نظر ديجيه فليس يوجد شيء عادل في ذاته، وإنما يكون الشيء عادلا بالنسبة الى بيئة معينة والى زمن معين ومبادئ القانون الاعلى ملزمة للناس وتأتي هذه القوة الملزمة من أن الإخلال بهذه المبادئ يترد اثره في الشعور العام فيحس الجمهور أن العدل يقتضى تدخل السلطة العامة لقمع هذا الإخلال وقيامة للتضامن الاجتماعي

١٣ وينكر ديجيه تبعا لذلك أن يكون هناك تمييز بين القانون العام والقانون الخاص إلا من ناحية تنظيم دراسة القانون وتبويبها وألا من ناحية الجزاء الذي يترتب على القاعدة القانونية وكيفية تحقيق هذه القاعدة. ذلك أن التمييز بين القانون العام والقانون الخاص انما يقوم على أساس أن الدولة لها شخصية معنوية وأن لها سلطانا: ومن ثم تكون علاقات الأفراد بالدولة غير علاقاتهم بعضهم ببعض، ولما كان ديجيه ينكر على الدولة أن يكون لها سلطان أو أن يكون لها شخصية معنوية فهو يرى ألا أساس لهذا التمييز وأن التمييز لا يقوم إلا إذا سلمنا أن الدولة هي التي تخلق القانون، فعند ذلك تكون دراسة القانون الخاص هي دراسة هذا القانون الذي خلقته الدولة، ودراسة القانون العام هي دراسة القيود التي تضعها الدولة على سلطانها بمحض إرادتها ( ديجيه القانون الدستوري الطبعة الثانية جزء اول ص ٥٢٥ - ص ٥٢٦ ).

## تقييم دستور ١٩٧١ في مرآة المبادئ العالمية لحقوق الإنسان

---

عبد الله خليل  
المحامي بالنقض والخبير في مجال حقوق الإنسان

---





## مقدمة:

من المعروف أن الدساتير تضع قواعد عامة مرنة، وتترك للمشرع وضع القواعد القانونية التفصيلية المتعلقة بإنفاذ هذه المبادئ الدستورية، وهو ما يطلق عليه "تفويض السلطة التشريعية في إصدار القوانين المكملة للدستور"، إلا أنه في الآونة الأخيرة لجأت بعض الدساتير إلى صياغة أكثر إحكاماً ووضوحاً للأحكام التي تسمح بفرض تحديدات أو تقييدات على حقوق الإنسان بشكل لا يسمح بتأويلها أو تفسيرها أو الخروج عليها من السلطة التشريعية، وعلى نحو يحمي حقوق الإنسان من المساس بها إلا في الحدود المنصوص عليها صراحةً.

وبالتالي وضعت الدساتير الحديثة قيوداً على السلطة التشريعية والتنفيذية تحد من إطلاق سلطاتها في فرض هذه التقييدات، بأن تحدد الظروف التي تفرض فيها القيود والتحديدات، وإلى أي مدى تفرض وعلى أي أساس ولأية أغراض، وتحت أي شكل يسمح بالمساس بحقوق الإنسان أو بالحد منها، وذلك حتى يتلافى الدستور التهديد بإلغاء حقوق الفرد وحياته بواسطة السلطة التشريعية.

وتحاول الدراسة في البداية تحديد النهج الذي اتبعه الدستور المصري لمحاولة تقييمه على ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

## نهج الدستور المصري في مجال

### تنظيم الحقوق والحريات العامة

الملاحظ على نهج الدستور المصري بأنه فوض المشرع بالمساس بحقوق الأفراد والمؤسسات الديمقراطية في المجتمع بمقتضى القانون.

استخدام عبارات: (وفقاً لأحكام القانون- ينظمها القانون- حدود القانون- الأحوال المبينة في القانون):

الدستور في المادة "٥" قد أقر التعددية الحزبية، ثم فوض السلطة التشريعية

فى تنظيم حق تكوين الأحزاب السياسية فى عبارة (وينظم القانون)، حتى الجنسية نص فى المادة "٦" على أن (ينظمها القانون)، والحق فى الأمان الشخصى فقد نصت المادة "٤١" مستخدمة ذات المصطلحات فى تنظيمه (وفقاً لأحكام القانون). وأيضاً حددت ذات المادة عبارة " (ويحدد القانون) مدة الحبس الاحتياطي " ، كما نصت المادة "٤٢" فقرة "أولى" والتي تتناول أحوال القبض أو الحبس أو تقييد الحرية، والحماية من التعذيب بأن نصت (كما لا يجوز حبسه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون)، كما تناولت المادة "٤٤" من الدستور بشأن حرمة المسكن - ونصت على أن يكون ذلك (وفقاً لأحكام القانون)، وكذلك المادة "٤٥" المتعلقة بحرمة الحياة الخاصة، ونصت على أن يتم ذلك (وفقاً لأحكام القانون)، وكذلك المادة "٤٧" والتي تناولت إقرار حرية الرأي والتعبير إلا أن ذلك لا يتم إلا فى (حدود القانون)، وأيضاً المادة "٤٨" التي تناولت حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام وذلك كله (وفقاً للقانون)، كما سمحت صياغة المادة "٤٦" للمحكمة العليا ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا، والمحكمة الإدارية العليا بتقييد حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية، بحيث قصرتها على الأديان السماوية الثلاثة.(١)

وعند التعديل الدستوري الذي أُجرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ - فرض الدستور قيوداً جديدة على الصحافة فى الفصل الثانى المسمى " سلطة الصحافة "، حيث حدد فى المادة ٢٠٦ ممارسة الصحافة لسلطتها الشعبية على الوجه المبين (فى الدستور والقانون)، وفى المادة "٢٠٧" نص على أن تمارس الصحافة رسالتها بحرية وذلك (طبقاً للدستور والقانون)، كما تناولت المادة "٢٠٨" الحديث عن كفالة حرية الصحافة والرقابة على الصحف، وقد نصت على أن ذلك كله وفقاً (للدستور والقانون)، كما تناولت المادة "٢٠٩" حرية إصدار الصحف وملكيته وفرضت قيوداً على الملكية وحصرت ملكيتها للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة (طبقاً للقانون) وأخضعت الفقرة "الثانية" من المادة "٢٠٩" ملكية الصحف وتمويلها برقابة الشعب على الوجه المبين (بالدستور والقانون)، ونصت المادة "٢١٠" على أن للصحفيين حق الحصول على أنباء ومعلومات طبقاً للأوضاع (التي يحددها القانون).

كما أخضعت المادة "٢١١" من الدستور الصحافة لوصاية المجلس الأعلى لشئون الصحافة على أن " (يحدد القانون) طريقة تشكيله واختصاصاته وعلاقاته بسلطات الدولة " .

## الأحكام الإدارية العليا

ق.د. فى ٢٥/٣/١٩٨٠، ق ٢٠١١ س ٣٣ - ق.د. فى ١/١٢/١٩٨٧، ق ١٢٩٠، س ٣٩ - وحكم الإدارية العليا فى ٢٧/١١/١٩٨٤، ق ١٣٥٩، س ٢٨، مجموعة السنة ٣٠، بند ٢٨، ص ١٤٦.

وكذلك المادة "٥٠" من الدستور والتي تتناول حرية التنقل داخل البلاد، ونصت على أن يتم ذلك فى (الأحوال المبينة فى القانون)، وكذلك المادة "٥٢" التي تتناول حق المواطن فى مغادرة البلاد ونصت على (وينظم القانون) هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد، "، والمادة "٥٤" التي تتناول حق المواطنين فى الاجتماعات الخاصة والعامة وإقامة المواكب والتجمعات فى (حدود القانون)، ثم المادة "٥٥" التي تقر حق المواطنين فى تكوين الجمعيات على (الوجه المبين فى القانون)، والمادة "٦٢" التي تتناول حق الانتخاب والترشيح (وفقاً لأحكام القانون)، والمادة "٧١" التي تتناول حق كل من يقبض عليه أو يعتقل فى التظلم أمام القضاء من الإجراء الذي قيد حريته الشخصية، إلا أنها نصت على أن: (ينظم القانون حق التظلم).

وحتى السلطة القضائية لم تسلم هى الأخرى من هذا التدخل - حيث نصت المادة "١٦٧" على أن: (يحدد القانون) الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم ".  
ونصت المادة "١٧١" على أن ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فى من يتولون القضاء فيها، كما نصت المادة "١٧٢" من الدستور على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية (ويحدد القانون) اختصاصاته الأخرى، وكان من المفترض أن ينظم الدستور تشكيل المحكمة الدستورية العليا، وكافة اختصاصاتها وآلية عملها فى تفسير النصوص التشريعية أو الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، إلا أن المادة "١٧٥" من الدستور نصت على " أن يتم ذلك كله على (الوجه المبين فى القانون) "، كما نصت على (يعين القانون) الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها"، كما نصت المادة "١٧٦" على أن: (ينظم القانون) كيفية تشكيل المحكمة الإدارية العليا ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم ".  
وإن كان القانون قد قنن محاكم أمن الدولة فإنه أفرد الفصل السادس أيضاً لجهاز استثنائي هو المدعي العام الاشتراكي، ونص فى المادة "١٧٩" (ويحدد

القانون) اختصاصاته الأخرى ويكون خاضعاً لرقابة مجلس الشعب " وذلك كله على (الوجه المبين فى القانون).

•• وقد تبين من خلال مراجعة مواد الدستور أن هناك (٣٢ نصاً دستورياً) ينظم الحقوق والحريات العامة موزعة كالتالى:  
(٢) الباب الأول - (٢٤) الباب الثالث - (٦) الفصل الثانى  
عدد النصوص التى أحال فيها الدستور إلى القانون بشأن تنظيم الحقوق والحريات العامة = ١٩ نصاً.

## الحقوق والحريات الأساسية التى فوض الدستور

### المشروع فى إصدار القوانين بتنظيمها

وأثر هذا التفويض على تقييد هذه الحقوق

#### ١- حرية تكوين الأحزاب:

فقد صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بتعديلاته الذى قيد الحق فى تكوين الأحزاب ووضع شروطاً مضافة لتأسيس أى حزب، كما اشترط الترخيص المسبق من لجنة حكومية أطلق عليها لجنة شئون الأحزاب كشرط لاكتساب الحزب الشخصية الاعتبارية، كما أنشئ محكمة استثنائية أطلق عليها " محكمة الأحزاب " .

#### ٢- حق الجنسية:

صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية، والذى أطلق سلطات وزير الداخلية ورئيس الجمهورية فى منح الجنسية، وظل أبناء الزوجة المصرية المتزوجة من أجنبى محرومين من الجنسية المصرية بالمساواة بينهم وبين أبناء الأب المصرى المتزوج من أجنبية حتى صدور القانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠٤ .

#### ٣- حق الأمان الشخصى والحماية من التعذيب:

فمازال قانون العقوبات المصرى يسبغ حماية على مرتكبى جرائم التعذيب، ولم يتم إدماج المادة " ١ " من اتفاقية مناهضة التعذيب فى قانون العقوبات حتى الآن، ولم يرد فى هذا القانون سوى صورة تجريبية قاصرة عن حماية الأشخاص من التعرض للتعذيب، حيث اقتضت المادة " ١٢٦ " من قانون العقوبات على تجريم فعل واحد من أشكال التعذيب، وهو التعذيب من أجل حمل المتهم على الاعتراف .

ومازال قانون الإجراءات الجنائية قاصراً عن تنظيم قواعد الاستجواب، وعلى النص بضرورة إجراء فحص طبي على المعتقل أو المقبوض عليه فور اعتقاله وحقه فى

الاستعانة بطبيب مستقل، وهي الأمور التي تنص عليها كافة المعايير الدولية لحقوق الإنسان باعتبارها ضمانات أساسية، كما أنه ما يزال التشريع قاصراً عن ضمانات حق الدفاع. كما أن قانون تنظيم السجون رقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ لا يوفر الحماية اللازمة للأشخاص من التعرض للتعذيب أو غيره من ضروب العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، كما أنه توسع في حق السلطة التنفيذية في إنشاء سجون خاصة أو أماكن خاصة، وفرض على هذه الأماكن حماية وإجراءات معقدة للإشراف القضائي عليها، مما يجعلها فضاء خصباً لارتكاب جرائم التعذيب.

وتعتبر المادة ٣٥ من قانون الإجراءات الجنائية من المواد التي تتيح لرجال الشرطة الاعتداء على الحرية الشخصية والتعسف في احتجاز الأشخاص بالتوسع في عمليات القبض الوقائي، والقاعدة في قانون الإجراءات الجنائية المصري طبقاً للمادة "١٤٣": بأنه لا يوجد حد أقصى لمدة الحبس الاحتياطي السابقة للمحكمة، ولا يزال القانون المصري لا يعترف بحق المحبوس احتياطياً من الطعن على قرار رفض الإفراج أمام محكمة أعلى، وبالتالي فإنه يحرم المتهم من ضمانات المحاكمة العادلة، كما أنه يحجب القضاء على مشروعية الحبس الاحتياطي، وما زالت النيابة العامة أو حتى قاضي المعارضات، غير ملزمين بتسبب قرارات الحبس الاحتياطي، كما أن ليس هناك أي تفعيل لنص المادة "١٣٩" من قانون الإجراءات الجنائية والتي توجب إبلاغ المتهم أو أهله وذويه بأسباب القبض عليه أو اعتقاله ومكان احتجازه.

وحتى حق الأمان الشخصي للمعاقين عقلياً غير متوافر، فلا تخضع دور الصحة النفسية ومستشفيات الأمراض العقلية العامة والخاصة، للإشراف الكامل للنيابة العامة أو أي جهة قانونية لحماية حقوق الأشخاص المصابين بإعاقة عقلية وحمايتهم من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية، الأمر الذي حولها إلى أماكن احتجاز قطاع خاص.

#### ٤- حرمة الحياة الخاصة:

وقد تسبب عدم وجود ضوابط لهذا الحق - بأن قام المشرع بدس القواعد الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الطوارئ وقانون محاكم أمن الدولة ١٥٠ لسنة ١٩٨٠ قبل إلغائه، بل أضاف إلى قانون الإجراءات الجنائية بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ نصوصاً تعطي للنيابة العامة استثناءً من القواعد العامة الخاصة بحرمة الحياة الخاصة للأفراد فأجاز لها إجراء مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية وتسجيل المحادثات بدون الحصول مسبقاً على أمر مسبب من القاضي

الجزئي، كما أجازت لها الحبس الاحتياطي للمتهمين في بعض الجرائم لمدد تصل إلى ٦٠ يوماً، وفي جرائم أخرى سلطة الحبس الاحتياطي لمدة ستة أشهر منتزعة بذلك سلطة محكمة الجناح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة.

#### ٥- حرية التنقل:

قد خول هذا النص وزير الداخلية في إصدار عدد من القرارات آخرها القرار رقم ٢٢١٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن تنظيم قوائم الممنوعين، وسمح لجهات حكومية بدون أمر قضائي بإدراج المواطنين على قوائم ترقب الوصول ومنعهم من السفر كالأمن العام ومباحث أمن الدولة والمدعي العام الاشتراكي والمخابرات العامة، كما توسع قانون المضدرات وقانون العقوبات في التدابير التي تحد من حرية التنقل داخل البلاد.

#### ٦- الحق في التجمع السلمي:

والأمر الذي يثير الدهشة والاستغراب أن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة والمظاهرات مازال نافذاً سارياً في ظل صراحة النص الدستوري بإباحة الاجتماعات العامة والخاصة والمواكب، ورغم التعارض الصارخ لهذين القانونين مع النص الدستوري، ورغم صدورهم قبل العمل بدستور ١٩٧١، إلا أن المشرع لم يقم بإلغاء هذه القوانين ولم يكلف نفسه حتى العناء ببحث مدى ملائمتها للدستور اعتماداً على العبارة الواردة فيه وفقاً للقانون.

#### ٧- حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والإعلام:

إن لهذا الحق النصيب الأوفر من النصوص الدستورية التي استمرت في ملاحقته ومحاصرته في أبواب الدستور المختلفة حتى التعديل الدستوري الذي تم في ١٩٨٠ والذي انتبه إلى وجود مساحة من الحرية قد تمكن الصحافة مستقبلياً من الانطلاق والحصول على استقلاليتها دون أن تكون "سلطة"، وتحت هذا شعار الخداع البراق استطاع التعديل الدستوري عام ١٩٨٠ إضافة المواد من "٢٠٦ حتى ٢١١" وذلك بفرض قيود على حرية إصدار الصحف وحصص ملكيتها في الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة والأحزاب السياسية. وبالتالي حرم الأفراد من ملكية الصحف وأنشأ مجلساً للوصاية عليها أسماء في الدستور (مجلس أعلى لشئون الصحافة). وفي ظل استغلال عبارة (وفقاً للقانون) حظيت حرية الصحافة بنصيب وافر من المحاصرة والقيود سواء في قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ بالتوسع في التجريم والمغالة في العقوبات السالبة للحرية، أو أيضاً في قانون المطبوعات

رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٦، ثم قانون تنظيم سلطة الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ واشترط الترخيص المسبق، ثم القوانين التي تنص على سرية المعلومات والوثائق كالقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥ وقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢ لسنة ١٩٧٩، والقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠ بشأن الإحصاء والتعداد، والقرار الجمهوري رقم ٢٥١٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، والقانون رقم ٣١٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون ١٤ لسنة ١٩٦٧، وبموجب القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٩ سيطرة الدولة على الإذاعة والتلفزيون.

#### ٨- حق تكوين الجمعيات:

لم يسلم حق تكوين الجمعيات في ظل الدستور ١٩٧١ من الاعتداء عليه تحت ستار من عبارة (على الوجه المبين في القانون)، رغم أن الدستور نص في المادة "٥٥" صراحةً على الحظر الذي يقع على هذا الحق مقصوراً بالجمعيات التي يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري.

ولو أن المشرع يعتنق المذهب الليبرالي في تفسيره لأحكام الدستور لالتزم بحرفية الحظر وأطلق الحق كما هو، فقد ظل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بكل ما يحمله من قيود سارياً ونافاً حتى صدر القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ إلا أنه بعد القضاء بعدم دستورية هذا القانون لعيب في الشكل بسبب عرضه على مجلس الشورى، أصدرت السلطة التشريعية القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر - تضمن ذات القيود التي كانت واردة في القوانين السابقة من ضرورة الحصول على الترخيص المسبق لاكتساب الجمعية الشخصية الاعتبارية، وأعطت للجهة الإدارية ممثلة في وزارة الشؤون الاجتماعية الحق في رفض قيد الجمعية، ومحاصرة جميع أنشطة الجمعيات وإخضاعها للترخيص المسبق، وفرضت قيوداً على قبول التبرعات والأموال، وأعطت للجهة الإدارية الحق في الاعتراض على قرار الجمعية، وفي حل الجمعية وعزل مجلس الإدارة ووقف نشاطها وتعيين مجلس إدارة مؤقت.

#### ٩- حق المشاركة في الحياة العامة:

استغل أيضاً عبارة (وفقاً لأحكام القانون) الواردة في المادة "٦٢" من الدستور - في الهيمنة الكاملة للسلطة التنفيذية على كافة المراحل العملية الانتخابية، استناداً إلى قانون صادر قبل صدور دستور ١٩٧١ وهو القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، والذي توسع في فئات المحرومين من مباشرة الحقوق السياسية، وإطلاق الهيمنة الكاملة لوزارة الداخلية في إعداد

قوائم الناخبين، والتقسيم غير المتكافئ للدوائر الانتخابية، وأيضاً تحديد توقيت الانتخاب، وإعلان نتائج الانتخابات، وأيضاً فيما يتعلق بشروط الترشيح لانتخابات مجلسي الشعب والشورى، وأيضاً انتخابات المجالس المحلية، وأحكمت السلطة التنفيذية قبضتها على حق الانتخاب والترشيح بموجب القوانين التي كانت تحكم هذه العملية قبل صدور الدستور، وبموجب القوانين المعدلة لها المتعاقبة بعد صدور هذا الدستور.

#### ١٠- استقلال القضاء:

استغلت السلطة عبارات (وفقاً للقانون) أو (التي ينظمها القانون) أو (طبقاً للأحوال التي ينص عليها القانون) في العدوان على استقلال السلطة القضائية بإصدار القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ حيث توسعت في سلطات وزير العدل في الإشراف والتدخل في شئون القضاء، وأيضاً أصبح من حق رئيس الجمهورية تعيين النائب العام دون مشاركة من السلطة القضائية، ومازالت موافقة مجلس القضاء الأعلى على تعيين رئيس محكمة النقض غير لازمة، ومازالت السلطة القضائية غير مستقلة بوضع موازنتها، وفرض قيود على حق القضاة في التعبير والاجتماع وتكوين الجمعيات، وأجاز نذب القضاة لغير أعمالهم أو بالإضافة لأعمالهم. كما أصدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن المحكمة الدستورية العليا - ونص على أن: "أعضاء المحكمة يعينون بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية دون اشتراط موافقته، ورئيس المحكمة الدستورية العليا يعين بقرار من رئيس الجمهورية دون اشتراط موافقة أو أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية".

#### تفويض الدستور لصلاحيات التشريع لجهة الإدارة

منح الدستور السلطة التنفيذية سلطة إصدار تدابير وقرارات لها قوة القانون تفرض تقييدات وتحديدات على حقوق الإنسان الأساسية، فقد فوضت المادة "٧٤" من الدستور - "رئيس الجمهورية" في اتخاذ ما أسمته في الإجراءات السريعة لمواجهة خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، وقد استعمل الرئيس الراحل "أنور السادات" هذه المادة في إصدار القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ الذي فرض قيوداً تضيق على الحقوق والحريات العامة، بل تضمن جزاءات جنائية مشددة على مخالفة أحكامه، كما استخدم أيضاً نص هذه المادة في اتخاذ إجراءات اعتقال عدد كبير من قيادات القوى السياسية المعارضة فيما عرف بأحداث سبتمبر ١٩٨٠.



وفيما نصت عليه المادة "١٠٨" التي أعطت تفويضاً لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون. وطبقاً للمادة "١٤٥" يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط. وإعمالاً للمادة "١٤٧" من الدستور فإن لرئيس الجمهورية في غيبة مجلس الشعب أن يصدر قرارات تكون لها قوة القانون.

### مبدأ الفصل بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الضمانات الهامة لضمان التوازن وعدم تغول سلطات الدولة كل منها على الأخرى، وهذا المبدأ لا يتعارض مع مبدأ تعاون سلطات الدولة مع الحفاظ على استقلال كل منهم.

والدستور المصري " فرئيس الجمهورية طبقاً للمادة "١٣٧" هو رئيس السلطة التنفيذية، وقد أجازت له المادة "١٣٦" حل مجلس الشعب، وعرض الأمر على الاستفتاء، وفي هذه الحالة يصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وهو ما يمثل طغيان سلطة رئيس السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

وطبقاً للمادة "١٥٠" من الدستور - رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وطبقاً للمادة "١٧٣" من الدستور يرأس المجلس الأعلى للهيئات القضائية، ووفقاً لنص المادة "١٨٤" هو الرئيس الأعلى لهيئة الشرطة.

وبالتالي فإن رئيس السلطة التنفيذية يجمع في قبضته رئاسة كافة السلطات في الدولة، كما أن رئاسته للقوات المسلحة باعتباره القائد الأعلى لها، وأيضاً القائد الأعلى لهيئة الشرطة يخل بوظيفته المدنية كرئيس دولة، حيث أنه يجمع في قبضته في مواجهة السلطات المدنية الأخرى سلطة توجيه الأوامر إلى القوات المسلحة، وأيضاً سلطة إصدار الأوامر العليا لهيئة الشرطة المدنية النظامية، وبالتالي فإن موقف السلطتين المدنيتين الأخرين التشريعية والقضائية في مواجهة رئيس السلطة التنفيذية موقف غير متكافئ، إذ أنها في مواجهة سلطة أخرى تجمع في قبضتها القوى العسكرية لمواجهتها.

## تقييم الدستور في مرآة المبادئ العالمية لحقوق الإنسان

### أولاً: قواعد الدستور المصري في مجال تنظيم حقوق الإنسان الأساسية مقدمة:

تنص المادة ٣٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - والفقرة ١ من المادة ٥ من العهد الدوليين على ما يلي:

" ليس في هذا الإعلان [ أو هذا العهد ] نص يجوز تأويله على أنه يخول لدولة أو جماعة أو فرد أي حق في القيام بنشاط أو تأدية عمل يهدف إلى هدم الحقوق والحريات الواردة فيه [ أي حق أو أية حرية من الحقوق أو الحريات المعترف بها في العهد أو يستهدف تقييد أيهما تقييداً أكبر مما هو منصوص عليه فيه ].

ويستهدف هذا النص أساساً تأمين الحقوق التي يحميها الإعلان العالمي، والتي يؤكدتها العهدهان الدوليان، ونطاق وأهداف هذا النص، إنما هو العمل على ألا يتم تقييد أو تحديد الحقوق المأمونة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو في العهدين الدوليين، إلا بالقدر الذي يكون التحديد فيه ضرورياً، حتى لا يترتب على ذلك إلغاء هذه الحقوق أو العصف بها.

وتعبير أي دولة الوارد في المادة ٣٠ من الإعلان العالمي وفي الفقرة "١" من المادة "٥" من العهدين الدوليين تدل على أن هاتين المادتين تشملمان حظرين متميزين :

أولاً: أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو في العهدين الدوليين ما يخول لفرد أو لجماعة أي حق في القيام بنشاط يدير الحقوق التي تعترف بها هذه الصكوك.

ثانياً: لا يجوز لأي دولة أن تتذرع بهاتين المادتين لتحديد أو تضييق نطاق الحقوق والحريات بقدر يفوق ما هو مسموح به في الإعلان العالمي والعهدين الدوليين.

وبالتالي ليس هناك نص في الإعلان العالمي أو في العهدين الدوليين يمكن تفسيره على أنه يخول للدولة القيام بأي عمل يهدف إلى الحد من حقوق الفرد وحرياته، بقدر يفوق ما هو منصوص عليه في الإعلان العالمي أو في مواد العهدين

الدوليين، ويستتبع ذلك أنه ينبغي على الدولة ألا تتخطى الحدود المنصوص عليها عندما تنص على أنشطة الذين يمارسون الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والتي يكفلها العهدان الدوليان بقصد الإضرار بهذه الحقوق، وإن كان بمقتضى هاتين المادتين يجوز تحديد أو تقييد هذه الحقوق وتلك الحريات، فلا بد وأن تكون على الأقل ضرورية في مجتمع ديمقراطي، وألا يؤدي هذا التقييد أو التحديد إلى الحرمان من مباشرة الحقوق، وألا تكون قد خرقت هذا الحق.

وقد تنبه واضعو مشروع "اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧" المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لهذه المشكلة، وأوجدوا حلالها - وتنص الفقرة "١" من المادة "٨" من هذه الاتفاقية على ما يلي:

"يتعهد العمال وأصحاب الأعمال ومنظماتهم عند تمتعهم بالحقوق الواردة في هذه الاتفاقية باحترام القانون، شأنهم في ذلك شأن الأشخاص والجماعات المنظمة".

ولتجنب احتمال قيام الدولة بالتهرب من التزاماتها الدولية في هذا المجال بسن قوانين تحد من الحرية النقابية - تنص الفقرة "٢" من المادة المذكورة أعلاه على أنه :

"يجب ألا يمس التشريع الوطني، الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، كما لا يجوز تطبيقه بطريقة تؤدي إلى ذلك".

وبما أن محكمة العدل الدولية قد خولت بمقتضى دستور منظمة العمل الدولية بالولاية الجبرية في نظر المنازعات المتعلقة بتفسير الاتفاقيات المبرمة تحت رعاية المنظمة وبتطبيقها، وبما أن الدستور ينص كذلك على آليات لمعالجة الشكاوى التي تقدمها منظمات العمال وأرباب العمل مدعية أن هناك اتفاقيات قد انتهكت، فإن المبدأ المقرر في الفقرة ٢ من المادة "٨" من الاتفاقية السالفة الذكر ليعتبر مبدأً جديداً بعيد المدى، يخضع التحديدات التي تفرض بمقتضى القانون الوطني للتحديدات الاستثنائية النابعة من الالتزام الرئيسي الذي تم التعهد به في الاتفاقية.

ومن العرض السابق يتضح الآتي:

(١) وإن كان هناك قبول دولي بالمبدأ القائم بأنه ينبغي أن تكون ممارسة حقوق الإنسان ملائمة للتشريعات السارية في الدولة، رغم أن تلك الحقوق تتمتع بحماية الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ويؤمنها العهدان الدوليان لحقوق

الإنسان، إلا أنه لا بد ألا تتنافى هذه التشريعات وتطبيقها مع أغراض هذه الصكوك الدولية وروحها. ويجب أن تقوم الديمقراطية على أساس احترام القانون، إلا أنه يتعين أن يكون هذا القانون عادلاً، وإلا فسر على أنه يسمح للدول بفرض أي تحديدات أو تقييدات تريدها الدولة.

(٢) وبناء على ما تقدم فإن عبارات (يقرها القانون - أو بموجب القوانين - أو في حدود القانون - أو التي ينص عليها القانون) لا بد من تحديد مدلولها، وقد جاءت في قواعد الدستور المصري غير محددة المدلول، وبالتالي أصبح في مقدور الدولة في الواقع أن تنهزب من التزاماتها الدولية في هذا المجال، وذلك بسن القوانين التي تحد من حقوق الأفراد وحررياتهم والسابق الإشارة إليها في الدراسة.

(٣) لقد وضعت المادة "٣٠" والفقرة الأولى من المادة "٥" من العهدين الدوليين معياراً محدداً لا يجوز للدولة أن تتجاوزه، بأن تكون تلك المعايير أو القيود مقبولة وضرورية في مجتمع ديمقراطي، وبالتالي ففي حالة انتفاء المجتمع الديمقراطي في الدولة، فهذا يعني أن القيود الواردة في القوانين والتي تنظم الحقوق الأساسية وتتجاوز الحدود المنصوص عليها في الإعلان العالمي والعهدين الدوليين.

(٤) أن صياغات قواعد الدستور المصري فيما يتعلق بالحقوق والحرريات العامة لم يتم صياغتها في عبارات دقيقة ولم تحدد القيود التي تفرض على صلاحيات السلطة التشريعية بشأن فرض التحديدات والتقييدات على حقوق الإنسان المصري وحرياته، وهو الأمر الذي سمح بهذه السلطة بفرض قيود وتحديدات تتجاوز الحدود الواردة في الإعلان العالمي والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان.

(٥) هناك توسع في الدستور في تفويض السلطة التنفيذية لصلاحيات في التشريع بإصدار تدابير أو قرارات لها قوة القانون تحت مسميات مختلفة كإجراءات سريعة لمواجهة خطر يهدد الوحدة الوطنية، أو إصدار قرارات لها قوة القانون دون تحديد مدة زمنية محددة لهذا التفويض، وأيضاً أعطت رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضبط.

(٦) أن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ غير مطبق فعلياً طبقاً لقواعد الدستور المصري، فرئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، وله حق حل

البرلمان، كما أنه هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الرئيس الأعلى للشرطة، وهو الذي يرأس المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وهو ما يجعل مبدأ الفصل بين السلطات مجرد حبر على ورق، كما أن جمع رئيس السلطة التنفيذية للقوة العسكرية الممثلة في القوات المسلحة، وفي هيئة الشرطة يجعل موقف المؤسسات المدنية الأخرى في موقف ضعف في مواجهة السلطات العسكرية الممنوحة لرئيس السلطة التنفيذية.

### ثانياً: الطوارئ الاستثنائية

طبقاً للمادة الرابعة من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية :

١. في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.
٢. لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد ٦، ٧، ٨ (الفقرتين ١، ٢) و ١١، ١٥، ١٦، ١٨.

٣ - على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها وبأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

وطبقاً لهذا النص فإن النوع الوحيد من الطوارئ الاستثنائية (حالات الطوارئ الاستثنائية التي تنطوي على خطر يهدد حياة الأمة والمعلن رسمياً عن وجودها بواسطة الدولة الطرف المعنية).<sup>(٢)</sup>

والسؤال المطروح الآن:

هل يتوافق نص المادة ١٤٨ من الدستور مع أحكام المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ؟

الإجابة على هذا التساؤل :

يتعين علينا عرض نص المادة "١٤٨" كما هي واردة في الدستور والتي تنص على أن (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون،

ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلّاً 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).

وطبقاً للمادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وتفسير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأن حالة الطوارئ الاستثنائية التي تنطوي على خطر يهدد حياة الأمة، أي أنه لا بد أن تكون هناك أزمة استثنائية أو حالة طوارئ استثنائية تؤثر على جميع السكان، وليس مجرد مجموعات معينة تشكل تهديداً للحياة المنظمة للمجتمع الذي تتكون منه الدولة.

وبالتالي لا بد للدولة الطرف أن تؤكد عنصرين في هذا الشأن:

(أ) يجب أن تكون حالة الطوارئ ذات تأثير يعم الأمة بأسرها، حتى لا تعتبر في غياب ذلك الشرط، ومهما بلغت حدة أثر حالة الطوارئ المحلية، "حالة طوارئ استثنائية" بالمعنى المقصود في الفقرة ١ من المادة ٤ من العهد.

(ب) يجب أن يهدد الخطر الحياة المنظمة، مما يوحي بأن حالة الطوارئ يجب ألا تكون بالضرورة حالة طوارئ تهدد "حياة الأمة" بالفناء، بل حالة طوارئ تؤدي إلى انهيار الاتصال أو الاتصالات، بدرجة يصبح معها استمرار الحياة المنظمة، أثناء ذلك، غير ممكن.

كما أن هناك عدداً من المتطلبات تستلزمها المادة "٤" من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

١. أنه يجب أن تكون حالة الطوارئ معلنة رسمياً وتحت شروط ينص عليها القانون ومبرراتها.

٢. إعلام جميع الدول الأطراف في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وعن طريق الأمين العام للأمم المتحدة بهذا الإعلان وبتدابير عدم التقييد لحقوق الإنسان والأسباب التي أدت إلى ذلك، وبمدة هذا الإعلان وتاريخ إنجائه ولا يغني عن هذا الإعلان الداخلي عن حالة الطوارئ الاستثنائية.

٣. أن تكون التدابير التي تتخذها الحكومة بالقدر الذي تتطلبه مقتضيات الموقف.

٤. ألا تكون تدابير عدم التقييد مخالفة للالتزامات الأخرى المترتبة على الدولة الطرف بمقتضى القانون الدولي أو بمقتضى معاهدة، وألا يكون عدم التقييد - الرغبة منه - التحرر من الالتزامات المترتبة على الدولة بمقتضى صكوك

أخرى خاصة بحقوق الإنسان.

٥. عدم انطواء تدابير عدم التقييد بحقوق الإنسان على أي تمييز لا سند له غير العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.
  ٦. يجب أن يحدد الإعلان الصادر من السلطة التشريعية - مدة نفاذ "حالة الطوارئ" باستثناء حالة الحرب، ويجب أن يكون هذا الإعلان محدوداً بمدة رأي الفقه الدولي بألا تتجاوز ستة شهور.<sup>(٣)</sup>
  ٧. لا يجوز حتى في حالات الطوارئ الاستثنائية عدم التقييد أو التحلل من الالتزامات الواردة في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المواد "٦" الحق في التمتع بالحياة، "٧" التحرر من التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة، "٨" التحرر من الرق والاستعباد والعمل الإجباري، "١١" السجن بسبب العجز عن الوفاء بالالتزامات التعاقدية، "١٥" حظر تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي، "١٦" الاعتراف بالشخصية القانونية، "١٨" حرية الفكر والعقيدة والدين.
- كما أن الحقوق التي يحددها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا تخضع لأي استثناءات في حالة الطوارئ الاستثنائية.
- وهناك بعض المتطلبات الأخرى:

أنه يجب على السلطة التشريعية أن يكون لديها سلطة إبطال إعلان حالة الطوارئ الاستثنائية، وكذلك سلطة تعديل فترة صلاحيتها.

وفى الملاحظات الختامية للجنة المعنية لحقوق الإنسان في ٢٠٠٢/١١/١ الجلسة رقم ٧٦ - رداً على تقرير الحكومة المصرية المقدم - بناء على المادة "٤٠" من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية أعربت اللجنة: (عن قلقها من استمرار حالة الطوارئ المعلنة في مصر منذ عام ١٩٨١ وحتى الآن وهو الأمر الذي يعني أن الدولة العضو في حالة شبه دائمة من حالة الطوارئ، وهو ما يتنافى مع المادة "الرابعة" من العهد الدولي - وعليه - فعلى الدولة العضو إعادة النظر في ضرورة الإبقاء على حالة الطوارئ).

## الخلاصة والاستنتاج

(١) أن المادة "١٤٨" من الدستور لم تحدد أسباب إعلان حالة الطوارئ على وجه الدقة وبشكل لا يسمح بالتأويل، إنما أحالت إلى القانون، علماً بأن القانون النافذ بشأن حالة الطوارئ هو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ أي قبل صدور الدستور الحالي

(٢) أن نص المادة لم يقيد إعلان حالة الطوارئ الصادر من رئيس السلطة التنفيذية بضرورة الالتزام بالقيود الواردة في المادة "٤" من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية خاصة فيما يتعلق بعدم جواز فرض أي قيود على الحقوق الواردة في المواد (٦،٧، ٨ "الفقرتين ٢، ١، ١١، ١٥، ١٦، ١٨)، وهو ما أدى إلى وجود نمط شائع من الانتهاكات، ويمثل نمط الاعتقال المتكرر مخالفة صارخة للمادة "٧" من الاتفاقية، حيث يتم إيقاع عقوبة قاسية ولا إنسانية على المعتقل بدون حكم قضائي، و بالمخالفة لقرارات القضاء بالإفراج عنه، وهو ما يدخل في تعريف التعذيب النفسي للمعتقل المحذور نظراً لما يسببه من آلام نفسية شديدة ليس ناتجاً عن طبيعة العقوبة المشروعة، بل هو ناتج عن فعل يتسم بعدم المشروعية مرتكزاً على إجراءات استثنائية محظورة طبقاً لالتزامات مصر الدولية والتي تحظر مثل هذه الأفعال حتى في حالات الطوارئ.

وبالتالي فإن الاعتقال المتكرر يشكل خرقاً للمادة ٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعدم حظر مثل هذه الأفعال حتى في حالات الطوارئ الاستثنائية.

(٣) أن نص المادة "١٤٨" من الدستور لم يقيد رئيس السلطة التنفيذية بمدة محددة وذلك حتى يقيد المشرع بمدة زمنية لا يجوز له تجاوزها، بل جاءت عبارة الفقرة "٣" من المادة (يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة) وذلك على إطلاقها، كما أجازت المادة مد هذه الحالة بموافقة مجلس الشعب لمدد غير محددة. وقد استغلت الحكومة التي تسيطر على الأغلبية البرلمانية منذ عام ١٩٨١ هذا النص الدستوري وهذه الأغلبية في تحويل حالة الطوارئ من حالة مؤقتة إلى حالة دائمة غير محددة زمنياً، وهو ما أشارت إليه ملاحظة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بأن حالة الطوارئ في مصر قد تحولت إلى حالة دائمة منذ عام ١٩٨١ حتى الآن.

## التوصيات

لقد تبين من الدراسة أن قواعد الدستور المصري فيما يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات العامة، وإعمال مبدأ الفصل بين السلطات، لا تتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان - لذلك نوصي :

١- إن أي تحديد أو تقييد تشريعي على حقوق الإنسان يجب أن يجيزه الدستور، ويجب أن يحدد الظروف والمدى والأسباب والشكل المسموح به لتقييد حقوق



الإنسان.

٢- صياغة الأحكام الدستورية التي تجيز التحديدات أو التقييدات على حقوق الإنسان في عبارات دقيقة واضحة وصريحة بحيث لا تسمح للسلطة التشريعية بالتفسير أو التأويل، ويجب أن يحدد الدستور بعدم جواز فرض أي تحديدات أو تقييدات على حقوق الإنسان وحرياته لغير الأهداف التي وضعت من أجلها، وأن تكون موقوتة بفترة زمنية محددة، وعدم جواز نفاذها لأكثر من المدة المطلوبة.

٣- إلغاء أي تفويض للسلطة التنفيذية بإصدار تدابير أو إجراءات أو قوانين تحت أي مسميات مرنة أو مطاطة لتحد من الحقوق أو الحريات العامة.

٤- إن القول القائل بأن الدساتير تضع قواعد عامة مرنة، ويترك في مجال حقوق عامة، ويترك للمشرع وضع التفاصيل المتعلقة بإنفاذ وإعمال هذه القواعد لم تعد لها صدى في الدساتير الحديثة وعلى وجه الخصوص في مجال تنظيم حقوق الإنسان وحرياته، بسبب تغول السلطة التشريعية على هذه الحقوق، وفرض قيود عليها غير مقبولة، لذلك لجأت الدساتير الحديثة إلى النص على حقوق الإنسان وحرياته ووضع ضوابط تفصيلية على المشرع تحد من تدخله لفرض قيود لم يصرح بها الدستور، ولمنع خضوع هذه النصوص لأي تأويلات أو تفسيرات غير مقبولة.

وقد أرفقنا نماذج من بعض الدساتير الحديثة في البرتغال وأسبانيا - عنيت هذه الدساتير بوضع تنظيم جديد لحقوق الإنسان وحرياته - بحيث لم تترك فرصة للمشرع لتقييد هذا الحق أو العصف به.

٥- ضرورة الالتزام بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بحالات الطوارئ الاستثنائية خاصة فيما ورد في المادة "٤" من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وضرورة تعديل قواعد الدستور فيما يتعلق بتنظيم إعلان حالة الطوارئ وتحديد المدة الزمنية لهذه الحالة، وللأسباب التي تدعو إلى إعلانها طبقاً للمعايير الدولية، والنص صراحةً على حظر الأفعال المشار إليها في المادة "٤"، أو حظر إنشاء محاكم استثنائية حتى في حالة الطوارئ وحظر إحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية.

## دراسة الأحكام الدستورية لبعض الدول المتعلقة بتحديدات فرضت على ممارسة بعض حقوق الإنسان وبعض حرياته الأساسية:

### (١) البرتغال

إن الدستور البرتغالي الذي أصبح نافذاً في ٢٥ نيسان / أبريل ١٩٧٦، يحتوي  
الأحكام الرئيسية التالية المتعلقة بصورة خاصة بالتحديدات أو التقييدات  
المفروضة على ممارسة بعض الحقوق.

المادة ١٣: مبدأ المساواة

١- لكل المواطنين الكرامة نفسها على الصعيد الاجتماعي وهم متساوون أمام  
القانون.

٢- لا يجوز تمييز أحد أو تفضيله أو الإجحاف به أو حرمانه من حق أو إعفاؤه من  
واجب بسبب قرابته أو جنسه أو عنصره أو لغته أو محله الأصلي أو ديانته  
أو اقتناعاته السياسية أو الأيديولوجية أو تعليمه أو مركزه الاقتصادي أو  
حالته الاجتماعية.

المادة ١٨: القوة القانونية

١- أن الأحكام الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات والضمانات تطبق  
مباشرة وتلزم الشخصيات المعنية العامة والخاصة.

٢- لا يستطيع القانون تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا في الحالات التي  
ينص عليها الدستور صراحة.

٣- إن القوانين التي تقيد الحقوق والحريات والضمانات ينبغي أن يكون لها  
طابع عام ومجرد، وينبغي ألا تقيد مدى ونطاق المضمون ذاته للأحكام  
الدستورية.

المادة ٣٧: حرية التعبير والإعلام

١- لكل الحق في التعبير بحرية عن فكره والتعريف به، وذلك بالكلام أو  
بالصورة أو بكل وسيلة أخرى، كما أن لكل الحق في الاستعلام دون معوقات  
ولا تمييز.

٢- لا يجوز منع أو تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي شكل من أشكال الرقابة.

٣- أن المخالفات التي ترتكب في ممارسة هذه الحقوق تخضع لاختصاص

نظام العقوبات فى التشريع العام، ويكون تقديرها من اختصاص السلطات القضائية.

٤- حق الرد مكفول لكل شخص طبيعى أو اعتبارى وذلك فى جو من المساواة والفاعلية.

المادة ٣٨: حرية الصحافة

١- حرية الصحافة مكفولة.

٢- تتضمن حرية الصحافة حرية التعبير والخلق لدى الصحفيين ومحررى الموضوعات الأدبية وكذلك حرية تدخل الصحفيين فى التوجيه الإيديولوجى لوسائل الإعلام التى لا تكون ملكاً للدولة أو الأحزاب سياسية، دون أن تتمكن أى جماعة أو فئة أخرى من مراقبة حرية إبداعهم أو منعها.

٣- تتضمن حرية الصحافة الحق فى تأسيس صحف وغيرها من المطبوعات، بلا مراعاة لأي تصريح إدارى أو كفالة أو أهلية سابقة.

٤- يمكن أن تكون المطبوعات الدورية وغير الدورية ملكاً لأشخاص معنويين بلا هدف فى الربح، أو ملكاً لجرائد ودور للنشر مكونة على هيئة شركة أو ملكاً لأشخاص طبيعيين برتغاليي الجنسية.

٥- أى نظام إدارى أو ضرائبى وأية سياسة انتمان أو تجارة خارجية يجب ألا يؤثر مباشرة أو غير مباشرة فى حرية الصحافة، وعلى القانون أن يكفل الوسائل اللازمة لصيانة استقلال الصحافة فى مواجهة السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية.

٦- لا يجوز أن يكون التليفزيون ملكية خاصة.

٧- يحدد القانون - بواسطة لائحة للإعلام، نظام وسائل الاتصال الجماهيرى، وبخاصة الوسائل التى تملكها الدولة.

المادة ٤٦: حرية الاشتراك فى الجمعيات

١- للمواطنين الحق - بحرية وبدون حاجة إلى تصريح، فى تكوين جمعيات لا تهدف إلى إثارة العنف ولا تخالف أغراضها التشريع الجنائى.

٢- تواصل الجمعيات متابعة أغراضها بحرية دون تدخل السلطات العامة، ولا يجوز للدولة حلها، ولا يجوز تعطيل أنشطتها إلا فى الأحوال التى ينص عليها القانون وبمقتضى قرار قضائى.

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

٤- تحظر الجمعيات المسلحة، أو ذات الطابع العسكرى أو المنظمة تنظيمياً

عسكرياً أو شبه العسكرية التي لا تتبع الدولة أو القوات المسلحة وكذلك المنظمات التي تستند إلى الأيديولوجية الفاشستية.

المادة ٥٩: حق الإضراب

١- حق الإضراب مكفول.

٢- وعلى العاملين أن يحددوا إطار المصالح التي يجب الدفاع عنها عن طريق الإضراب، ذلك أن القانون لا يستطيع تحديد هذا الإطار.

(٢) أسبانيا

المادة ١٦ :

الحرية الأيديولوجية والدينية، بما في ذلك حرية الأفراد والجماعات في ممارسة العبادات مكفولة، وليس لهذه الحرية من حد في ظاهرها إلا الحد اللازم للحفاظ على النظام العام الذي يحميه القانون.

المادة ١٧ :

١- لكل شخص الحق في الحرية والأمن، ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا مراعاة لأحكام هذه المادة وفي الأحوال وبالشكل المنصوص عليها بالقانون.

٢- لا يجوز أن تستمر المراقبة بأي حال أكثر من المدة اللازمة لإجراء التحقيقات التي تهدف إلي توضيح الوقائع، وعلي أي حال، يجب الإفراج عن المحتجز أو وضعه تحت تصرف السلطة القضائية خلال مدة أقصاها اثنتان وسبعون ساعة.

٣- كل إنسان مقبوض عليه يجب أن يحاط بسرعة وبطريقة يفهمها بحقوقه وأسباب القبض عليه، ولا يجوز إجباره علي الاعتراف، ويضمن للمقبوض عليه مساعده محام في التحقيقات التي تقوم بها الشرطة أو الدعاوى القضائية وبمقتضى النصوص التي يضعها القانون.

٤- يحدد القانون الإجراءات الخاصة بأمر الإحضار إلي المحكمة لكي يوضع بسرعة كل شخص مقبوض عليه بغير وجه حق تحت تصرف السلطة القضائية، كما يحدد القانون أقصى مدة للحبس الاحتياطي.

المادة ٢٠ :

١- الحقوق التالية معترف بها ومصونة وهي:

- الحق في التعبير بحرية عن الأفكار والآراء ونشرها بالكلام أو بالكتابة أو بكل وسيلة أخرى من وسائل النقل.

- الحق في الإنتاج والخلق الأدبي والفني والعلمي والتقني.
- الحق في حرية التعليم الجامعي.
- الحق في حرية إيصال أو تلقي خبر صادق بأية وسيلة من وسائل النشر، ويحدد القانون حق الاستناد إلي شرط الضمير وسر المهنة وممارسة هذه الحريات.

٢- لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي شكل من أشكال الرقابة المسبقة.  
المادة ٢٢ :

- ١- حق الاشتراك في الجمعيات معترف به.
- ٢- والجمعيات التي تهدف إلى أغراض أو تستخدم وسائل معروفة بأنها تشكل جريمة هي جمعيات غير قانونية.
- ٣- إن الجمعيات التي تكونت تطبيقاً لهذه المادة يجب أن تقيّد في سجل بقصد إشهارها فقط.

- ٤- لا يجوز حل الجمعيات أو تعطيل أنشطتها إلا بمقتضى أمر قضائي مسبب.
  - ٥- تحظر الجمعيات السرية والجمعيات ذات الطابع شبه العسكري.
- المادة ٢٣ :

- ١- للمواطنين الحق في المشاركة في الشؤون العامة مباشرة أو بواسطة ممثلين تم اختيارهم بحرية في انتخابات دورية بالاقتراع العام.
- ٢- كما أن لهم تبوؤ الوظائف والمناصب العامة مع الأخذ في الاعتبار المقتضيات التي تحددها القوانين.

## فهرس

- (١) حكم محكمة النقض الصادر فى ٢٧ مايو ١٩٦٤ - مجموعة النقض السنة ١٥ - العدد الثانى - ص ٢٧٢، الدعوى رقم ٩٩ لسنة ٤ ق دستورية - جلسة ٤ يونيو سنة ١٩٨٨ - نشر الجريدة الرسمية فى ١٩٨٨/٦/٢٣ - العدد ٢٥.
- (٢) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى، الدورة الثالثة عشرة، ملحق رقم ٩، (١٩٩٢ / E)، الدورة الرابعة عشرة، ملحق رقم ٤ (E/٢٢٥٩)، الفقرة ٢٨٠، المرفق الأول، الجزء ب، المادة ٣.
- (٣) ندوة ١٩٥٩ الخاصة بالمعالجة القانونية وغيرها لمكافحة الاستعمال غير القانونى وإساءة استعمال السلطة - بوينس آيرس - ٣١ آب/ أغسطس - ١١ أيلول / سبتمبر ١٩٥٩ (ST/TAO/HR/٦) الفقرة ٣٧.

## النموذج البرلماني للإصلاح الدستوري

---

د. محمد السيد سعيد

نائب مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

---





## مقدمة

فى الوقت الذى تنمو فيه حركة الاصلاح السياسى بمعدلات معقولة لا زال الفكر الدستورى فى مصر حبيسا للنموذج الأساسى الذى أنتجته ثورة يوليو فى ظروف دولية ومحلية خاصة. ولا أدل على ذلك من أن حركة "كفاية" التى مثلت المتغير الأصيل والجديد فى الحياة السياسية المصرية خلال العام الماضى حصرت ذاتها منذ البداية فى مطالب تتعلق بتحسين أداء النظام الرئاسى فى مصر، أى أنها بدت وكأنها تحصر الخيارات الدستورية للبلاد فى هذا النظام.

ويرى كاتب هذه الورقة الموجزة أن الاصلاح السياسى فى مصر لن ينطلق حقا إلى آفاقه المأمولة والواقعية فى الوقت نفسه بدون إحداث قطيعة مع المعطيات التاريخية والنفسية والسياسية للنظام الرئاسى كما تطور فعليا فى مصر منذ عام ١٩٥٢. وتركز هذه الورقة على تقديم وشرح الأسباب والحجج التى تسند الدعوة للانتقال إلى نظام برلمانى فى مصر.

## مبشرات الانتقال الدستورى

هناك أربعة أسباب رئيسية للتحويل عن النظام الرئاسى وإلى النظام البرلمانى فى مصر.

### ١- الحاجة إلى قطيعة قوية مع التقاليد الاستبدادية

#### للنظام الرئاسى فى مصر

فالنظام الرئاسى الذى تطور فى مصر منذ عام ١٩٥٢ لم يؤسس لوضع استبدادى متطرف فحسب، بل اتسم أيضا بالطابع التعسفى، بل ونقول الفوضى. بل ويزعم هذا الكاتب أن الاستبداد الشخصانى ينطوي بالضرورة على نقيضه أى الفوضوية والعشوائية. ومن يقرأ بعناية ما توفر من معلومات عن اتخاذ قرارات ارتبطت بهزيمة ١٩٦٧ يمكنه أن يدرك هذه الحقيقة بصورة جلية للغاية، ومنها قرارات إغلاق

مضايق تيران وسحب القوات المصرية من سيناء بصورة فوضوية، وقبل أن تخوض أى معركة، وعلى نحو بدأ بعيدا تماما عن أبجديات العلوم العسكرية والاستراتيجية. كما قد تمكن الرئيس من فرض سياسات وأوضاع جديدة كلية، بل وثورية، فكر فيها أحيانا لمدة ساعات، ودون مراجعة أو دراسة كافية من جهاز الدولة والمجتمع. وأعاد النظام الرئاسى المنقلب إنتاج تلك الحالة العشوائية كإحدى نتائج الاستبداد على كافة مستويات الحياة السياسية والاجتماعية، بما فيها القوات المسلحة. وقد تحسن الوضع بعد ذلك إلى حد كبير بالنسبة للقوات المسلحة، ولكن العشوائية كرفيق للاستبداد استمرت واكتسبت أحيانا أبعادا درامية للغاية كما يظهر مثلا من زيارة الرئيس السادات للقدس. وبغض النظر عن الموقف من هذه الفكرة بذاتها لا ينبغي نسيان أنها خرجت من رأس الرئيس السادات مباشرة إلى الواقع دون أن يكون لها أى جذور فى الحياة السياسية والفكرية لمصر، وأن أحدا فى جهاز الدولة لم يتمكن من مراجعتها. ولا شك أن هذا الطابع الفوضى قد يتبلور فى "لاحدث" كما تبلور فى "أحداث" بعينها. ويبدو من المؤكد أن الركود الشامل والتصفية الكاملة للحياة السياسية فى البلاد فى ظل الرئيس مبارك يعود أساسا إلى سمات شخصية للرئيس فرضت على الواقع السياسى المصرى، بما يتناقض تماما تقريبا مع حاجاته الموضوعية، بل ومع مصالحه الاستراتيجية والكلية، حيث أصبحت الديمقراطية بذاتها مصلحة قومية مصرية من الطراز الأول.

ولأن الانتقال الديمقراطى يحتاج أحيانا إلى "قطيعة" مع تراث وتقاليد تكونت بصورة تاريخية وصارت تتمتع بطبيعة آلية أو أوتوماتيكية، فإن مصر تحتاج إلى نظام دستورى يختلف فى جوانب جوهرية عن النظام الرئاسى: أى إلى جمهورية برلمانية. والواقع أن هذا هو ما حدث فى تجارب الانتقال الديمقراطى الناجحة نسبيا بالمقارنة مع التجارب المتعثرة. وعلى سبيل المثال يلفت النظر أنه بينما استمر تعثر عملية الانتقال فى روسيا ودول الكومنولث الروسى حتى الآن نجحت بصورة كبيرة تجارب الانتقال فى أكثرية بلاد أوروبا الشرقية، وخاصة بولندا والمجر. ويعود الفارق جزئيا إلى اختيار التجارب الناجحة للنموذج البرلمانى بالمقارنة بالنماذج المتعثرة والفاشلة التى اختارت النموذج الرئاسى.

وتتضاعف أهمية هذه القطيعة مع النظام الرئاسى لأنه كان اتسم بالتطرف الشديد فى تركيز السلطة بيد الرئيس على نحو لم تشهد البلاد التى عاشت تجارب شمولية أو تسلطية أخرى مثل دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتى السابق أو الصين حاليا. ذلك أن الأحزاب الحاكمة كانت قوية للغاية وكان بوسعها فى حالات

كثيرة خلع الرئيس أو رئيس الوزراء عندما يصطدم أو "يعبث" بنظام الدولة. أما فى الحالة المصرية فقد كانت حزب الدولة فى العادة هو حزب الرئيس وألوعية بيده ككل شىء آخر فى البلاد، وهو الأمر الذى يربى نخبة عاجزة وخانعة ومنعدمة الموهبة القيادية.

## ٢- ضمان نضوج وتنمية نظام الدولة

فطالما استمر النظام الرئاسى أو الفردى المتطرف أو حتى المعتدل قد لا يمكن تنمية نظام الدولة. فحتى فى الولايات المتحدة وهى النظام الرئاسى الأكبر فى عصرنا يبدو أن إمكانية نمو نظام دولة فعال ومستقل نسبيا مقيدة بشدة. ذلك أن التغيير الكبير "لإدارة" كل بضع سنوات، يجعل إمكانية تنمية فكر واستقلالية الإدارة العامة أمرا بعيد المنال. ويشكو علماء السياسة الأمريكيون من هذه السمة للنظام السياسى الأمريكى ويؤكدون شبه استحالة أن يكون للدولة القدرة على التخطيط طويل المدى. أما فى النظام البرلمانى فقد حتمت حقيقة الانتقال الدورى للسلطة بين الأحزاب السياسية إلى التمييز الصارم نسبيا بين المستويين السياسى والإدارى، حيث تتغير مواقع السلطة السياسية بينما تستمر السلطة الإدارية مستقلة وبدون انقلابات أو تغيرات كبيرة مما يساعدها على تقديم مساندة قوية للحكومة فى إدارة المجتمع وخاصة فيما يتعلق بشئونه المدنية. ويضمن هذا النظام تنمية وتطوير حكم القانون وضمن استقراره لفترة طويلة من الزمن على أسس عقلانية. وكانت مصر تتمتع فى ظل النظام البرلمانى الذى أخذ به دستور ١٩٢٣ بل ومنذ الأخذ بنظام النظارات المصرية واستقلالها الملحوظ فى خضم الثورة العرابية (نظارتى شريف والبارودى) بإدارة عامة قوية ومستقرة نسبيا، وهو الأمر الذى حقق نتائج مبهرة على الأقل بالنسبة للتجديدات الكبرى فى التكنولوجيات الريادية وبالنسبة للإدارة الحضرية، بل وأزعم أيضا فى مختلف الشئون المدنية مثل الصحة والتعليم والبناء والنقل والتخطيط الحضرى. وكانت مصر من أول بلاد العالم التى أخذت بتجديدات تكنولوجية كبرى لم تدخل حتى بعض البلاد الأوربية الا بعد مصر بعقود.

بل أزعم أيضا أن النظام البرلمانى أكثر قدرة بكثير على تنمية نظام الدولة بمعنى أوسع كثيرا. ففى ظل النظم الرئاسية وخاصة الشديدة المركزية يمكن أن تنمو عصابات أو مراكز قوى أو ما يمكن تسميته "بدولة خلدونية" حيث تنتش العصابات من مختلف الأنواع، بينما يتطلب الانتقال إلى "الدولة الحديثة" الأخذ

بالنظام البرلماني عموماً. ولا يجب أن ننسى أبداً أن إنتاج مراكز قوى ظلت ملمحا دائماً للنظام الرئاسي في مصر. وبتعبير آخر فإن هذا النظام أنتج دائماً توازناً عجيباً بين البنية الرسمية والبنية الفعلية للسلطة، وجعل الأخيرة أكثر أهمية وسيطرة عن الرئيس نفسه في بعض الحالات. وحالة ازدواج السلطة بين الرئيس والمشير معروفة وينسب لها الكثير من المصائب التي ألمت بمصر.

بل يمكن القول أيضاً أن تنمية النظام السياسي والدستوري صارت أيضاً مرهونة بالانتقال إلى نظام برلماني؛ لأنه النظام الذي يوحد بين "نظام الوزارات" من ناحية ونظام المسؤولية الدستورية من ناحية أخرى. ولأن هذا الجانب بالغ الأهمية ليس فقط فيما يتعلق بالمساءلة بل وأيضاً بالشفافية الضرورية في أي مجتمع ديموقراطي متقدم، فإنه صار من الضروري إنهاء الغموض القائم حول هذه المسألة في النظام الدستوري المصري الذي يمنح السلطة المطلقة لرئيس الدولة، بينما يكتفى بمحاسبة وزرائه وهم مجرد مساعدين لا مكانة شكلية أو دستورية لهم في نظام السلطة. وقد أدت هذه الحقيقة بين حقائق أخرى إلى حلول رئاسة الجمهورية في أحوال كثيرة محل نظام الوزارات في اتخاذ القرارات وصنع السياسات. كما أدى أحياناً إلى اضمحلال التمايز بين الطرفين وضياع المسؤولية وتوزيع القضية الواحدة بين نسقين إداريين وسياسيين. وقد اقترح بعض المفكرين ومنهم الأستاذ الكبير هيكل أن يتوسع رئيس الدولة في الأخذ بنظام المستشارين الدائمين برئاسة الدولة وهو ما يمثل كارثة حقيقية بالنسبة لنظام الدولة؛ حيث يجعل ثنائية السلطة حالة ميئوس من شغائها. ومع ذلك من المعتقد أنه يكاد يستحيل حل المشكلة في بلد يحتل فيه الرئيس كل الفضاء السياسي ولم تتطور فيه مؤسسات ضابطة وموازنة على النحو الذي حدث في الولايات المتحدة؛ حيث يمتنع الرئيس عن التدخل في شؤون أكثر الوزارات، ويضمن الدستور استقلال بعض السلطات الإدارية (العدل والبنك المركزي: هيئة الاحتياطي الفيدرالي). ومع ذلك فالمشكلة لم تحل حتى في الولايات المتحدة وقد لا تحل أبداً في أي بلد آخر، وهو ما يفسر التفضيل العام للنظم البرلمانية في العالم اليوم.

### ٣- تقوية النظام الحزبي وإنعاش الطبقة السياسية

النظام البرلماني يقوم على توزيع السلطات بصورة تتحيز للبرلمان وذلك على حساب الحاكم أو السيد الأعلى "Sovereign"، وهو ما يتسق بدرجة أكبر مع معنى ودلالة الديموقراطية. ولأن هذا النظام نشأ بصورة تاريخية من أحشاء النظم

الاقطاعية التي منحت سلطة السيادة لملك أو رئيس تطور النظام البرلماني على أساس التمييز المصطنع وغير المنطقي بين سلطة السيادة وسلطة الحكم. واستمرت النظرية الدستورية والديموقراطية فى الأخذ بهذا التمييز بالرغم من أن تطبيقاته الفعلية صارت محدودة. فالرئيس أو "السيد الأعلى" كما يقال هو رمز الدولة وهو يمارس سلطات السيادة- وخاصة فى نموذج ويستمنستر البريطانى والذى أخذ منه النظام الهندى وإن بشكل رئيس للدولة وليس ملكا. أما سلطات الحكم فيمارسها الحزب -أو ائتلاف الأحزاب- صاحب الأغلبية فى البرلمان.

وبوجه عام فإن النظام البرلماني كما شرح موريس دوفرجية هو الأكثر قدرة على إنعاش الأحزاب السياسية، وإن كان للنظم الانتخابية دور كبير أيضا فى الوصول إلى هذه النتيجة. فتركز السلطة الفعلية بيد البرلمان يجعل الأحزاب وليس الأشخاص محور الحياة السياسية، ويركز أذهان المواطنين على الجوانب السياسية والفكرية والايديولوجية للعملية الانتخابية لا على المقارنات الشخصية كما يحدث فى النظم الرئاسية. وبوجه عام يضمن النظام البرلماني ليس فقط نضوج وتبلور الأحزاب وتقويتها كمؤسسات تلعب الدور الأكبر فى الحياة السياسية وفى الديموقراطية بوجه عام فحسب، بل تضمن تجديدها بصورة دورية، حيث تجرى التقاليد الفعلية على استقالة رؤساء الأحزاب الذين يهزمون فى الانتخابات العامة.

والواقع أن مصر تحتاج احتياجا شديدا للأحزاب السياسية بعد أكثر من خمسين عاما من حل الأحزاب فى مصر، لأسباب كثيرة. فالأحزاب كما أشرنا هى حجر الزاوية فى النظم الديموقراطية. وهى المؤسسة التى تركز الاختيارات السياسية الكبرى فى عدد محدود نسبيا حتى يمكن التعامل معها من الناحية الفعلية، وهى أيضا الأدوات الأساسية لتمثل وتقنين وتوفيق المصالح الاجتماعية فى كل مرحلة أو لحظة. ولكنها أيضا هى المؤسسات التى تقوم بتجسيد وتكثيف حضور وتربية النخبة تربية سياسية راقية. وبدون الأحزاب السياسية يصعب أن تنتعش النخبة أو تسيطر فعليا على فنون السياسة والادارة وهى الفنون التى لا يستقيم نظام الدولة أو ادارة الدولة والمجتمع بدونها. بل يمكن القول بأن النظام البرلماني هو نظام للنخبة مقابل النظام الرئاسى باعتباره نظاما للقيادة الفردية إلى حد بعيد. وتواجه مصر الان مشكلات متعددة فى الانتقال الديموقراطى نتجت عن الانقطاع الطويل عن التقاليد الديموقراطية. فهى تواجه مشكلة انقراض النخب السياسية وانحطاط مستواها انحطاطا شديدا بحيث أصبحت أقرب إلى عبيد السلطان منها

إلى مفهوم الطبقة السياسية التي تقدر حريتها. كما تواجه مشكلة أشد وأكثر استعصاءً بكثير فيما يتعلق بالثقافة السياسية والتربية السياسية الغائبة منذ عشرات السنين، بل ربما منذ قرون طويلة. ولا مجال لتنمية العقلانية فى الإدارة السياسية للمجتمع بدون إعادة الحياة للأحزاب باعتبارها مؤسسات للتثقيف والتدريب السياسى، وهو ما يحتم الانتقال إلى نظام برلمانى.

#### ٤- نموذج الجمهورية البرلمانية

##### هو الاختيار الأكثر - وليس الأقل - واقعية

لقد أن الأوان لمناقشة عقلانية وإن شديدة الاختصار للقضية الأساسية التى يطرحها أنصار النظام الرئاسى، وهى نظرية الفرعونية السياسية. تقول هذه النظرية أن هناك صعوبة كبيرة فى الانتقال إلى النظام البرلمانى لأن الشعب المصرى يتعلق بالزعامة الشخصية، ويريد أن يتوحد مع زعماء كبار وذلك لأن الثقافة السياسية الأساسية تقوم على مفهوم الفرعونية السياسية.

والواقع أن هذا الادعاء يعد من أكثر التعميمات الشائعة جهلا بالتاريخ السياسى والدستورى الحقيقى لمصر. فحتى فى العصر الفرعونى مثل الاستبداد الفردى بالسلطة فى القصر الفرعونى أو البيت الكبير استثناء وليس قاعدة. وقامت المملكة الوسطى أساسا على توافق وتوزيع دقيق للسلطة بين البيت الكبير (الفرعون) وأمراء الأقاليم. وحافظت المملكة الحديثة على هذا التوزيع أو هذا الوفاق أو الحل الوسط الجوهري حتى أثناء الصعود الإمبراطورى. وبوجه عام لم يكن الفرعون يحتل الفضاء كله أو يركز السلطة بصورة متطرفة كما توحى الأسطورة المنقولة إلينا من أصول توراتية.

وعلى أى حال، لا يبدو صحيحا أن مصر والمصريين متعلقون بالاستبداد بأكثر من أى شعب آخر، ولا حتى بمفهوم الكاريزما والبطل بأكثر من أى شعب آخر. وبكل صراحة هذه أيضا أسطورة أيديولوجية بلورها أصحاب مدرسة المستبد العادل (بعد رشيد رضا فكريا وبعد وفاة سعد فعليا) وبرروا بها انقلاباتهم على الدستور والديموقراطية. فقد أحب المصريون وقدروا عاليا شخصية مصطفى النحاس الذى لم يتمتع بأدنى مستويات الكاريزما، وكان مصرى عاديا، بل وأقل من العادى من حيث المظهر الخارجى، لأنه وفر وظائف القيادة الديموقراطية الحققة.

ويواصل البعض تبرير الدعوة للإبقاء على النظام الرئاسى فى مصر بالقول

بأن مصر تحتاج إلى دولة قوية الآن بأكثر من أى وقت مضى. والواقع أن مصر كان لديها منذ محمد على دولة "طاغوتية" وليس بالضرورة دولة قوية. وأن الدولة الطاغوتية التى يستأثر فيها شخص واحد بالسلطة والنفوذ قد تكون فى الحقيقة دولة ضعيفة. بل انها تميل لأن تكون دولة ضعيفة من الناحية الوظيفية. فالدولة العصرية القوية هى دولة نظم عمل أو قادرة على معالجة وحل المشكلات بكفاءة، وليست دولة تتسم بالتمركز الشديد للسلطة.





## الدولة والدين .. والإصلاح الدستوري إعادة التفكير فى علاقة مركبة

---

نبيل عبد الفتاح

مساعد مدير مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام

---

تاريخ العلاقة بين الدولة والأديان في مصر طويل وممتد، ويعود إلى بدايات تأسيس أنماط الدولة الفرعونية القديمة، وأنظمة الحكم المختلفة، واستمرت عمليات التداخل بين الدينى، والسياسى، وتوظيف الجماعات الحاكمة للأديان كإحدى أبرز أدوات السيطرة على المحكومين - أيضاً كانت أوضاعهم الاجتماعية وعقائدهم الدينية- بل وسند لشرعية السلطة، وتبرير سياساتها أو أوامرها.. إلخ.

نستطيع القول عموماً إن تاريخ الأديان فى مصر، هو تاريخ التداخل بين الدينى والسياسى والاجتماعى والثقافى، من تطور الأديان الفرعونية، إلى المسيحية والأرثوذكسية على وجه الخصوص، إلى الإسلام، ومن ثم شكل هذا التداخل واستخدامات الأديان، مرجعيات متعددة، ومركز للخبرات، وذاكرات تاريخية ودينية ومذهبية لدى قطاعات من المصريين لا تنتمى إلى الدينى أو المذهب الرسمى للحاكم فى كل مرحلة. وتأسيساً على الإشارات السالفة، يمكن القول أننا إزاء موضوع رئيسى تاريخياً، ولاسيما فى ظل مراحل تطور الحكم فى مصر الإسلامية، وتنوع المصريين بين أديان ومذاهب متعددة - إسلامية ومسيحية ويهودية- إذ ترتب على ديانة الحاكم الإسلامية أساليب فى الحكم تتخذ من الدين العظيم ستاراً للسياسى، ومن المقدس قناعاً وتبريراً للدنيوى المحمل بالمصالح، والدنس حيناً.

ويمكن القول إن السياقات السياسية والاجتماعية والدينية والرمزية السائدة منذ أوائل عقد السبعينيات من القرن الماضى، أدت إلى تحويلات فى مناهج طرح موضوع علاقة الدين بالدولة فى مصر، والأحرى علاقته بالحكم وسياساته الدينية واستراتيجياته فى السيطرة الرمزية والسياسية.

إن المطالبات والضغوط العديدة الداخلية والخارجية بالإصلاح الدستورى والسياسى، تطرح مجدداً مسألة الدين والدولة على قائمة أولويات الجدل العام من بعض الجماعات الليبرالية، وبعض الأقباط - وهم ليسوا كتلة واحدة- والإخوان المسلمين، والأحزاب السياسية الرسمية، أو الحزب الوطنى الحاكم.

فى هذا الإطار تثار أسئلة عديدة من بينها أين نضع النصوص الخاصة بالحريات

الدينية فى الدستور المصرى فى إطار التقاليد والمنظومات المعاصرة لحقوق الإنسان؟ ما موقف القوى السياسية الرئيسية من موضوع علاقة الدين والدولة فى إطار مشروع إصلاح دستورى أياً كان محتواه ومداه؟  
الإجابة على هذين السؤالين تبدو عسيرة، وذلك لاعتبارات عديدة نسوق بعضها تمثيلاً لا حصراً فيما يلى:

١- نقص فى الأدبيات السياسية للجماعات السياسية الرسمية والمحجوب عنها الشرعية القانونية حول مسألة الدين والدولة والحريات الدينية تتعدى المبادئ العامة، والنصوص الواردة فى الوثيقة الدستورية لعام ١٩٧١ وتعديلاتها فى ١٩٨٠، وغالب التركيز يدور حول المادة الثانية وتعديلاتها الشهيرة بإضافة أداة التعريف الألف واللام حول "الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع".

٢- هناك غياب لمعالجات علاقة الدولة والدين والحريات الدينية، والمواطنة فى إطار رؤى الإصلاح الدستورى والسياسى، ولذلك تركّز الجدل والسجال العام حول كيفية إصلاح البنية الدستورية والسياسية، وطبيعة وشكل النظام الدستورى المأمول لتطور ديمقراطى فى مصر.

٣- ركزت الأحزاب السياسية الرسمية - الوطنى والمعارضة - فى حواراتها على بعض القضايا الجزئية، حول قوانين مباشرة الحقوق السياسية، والأحزاب، والطوارئ، وهل يلغى الأخير كلياً ويستبدل بقانون لمكافحة الإرهاب، أم يوقف تطبيقه أثناء العمليات الانتخابية لمجلس الشعب القادم؟ أو يلغى كلية لانتفاء أسبابه ودواعيه؟ ثم الحوار حول ميثاق شرف بين الأحزاب؟ ثم مشروع تعديل المادة ٧٦ من الدستور، وما شكلته من تجاوزات فى الحوار، وأطرافه وسريته، وما انطوت عليه المادة من تناقضات، وتطويل وضعف فى الصياغة الفنية، والأخطر عدم دستورية فقرات كاملة تتنافى مع مبدأى المساواة، وتكافؤ الفرص بين المرشحين للمنصب الرئاسى؟

الأسباب آنفة السرد تشير إلى أن مداخل واستراتيجيات التعامل مع الإصلاح الدستورى والسياسى، ركزت على موضوعات ذات طابع جزئى، ولم تتناول القضايا البنائية، ومن ثم لم تطرح إشكاليات الدين والدولة والحريات الدينية والمواطنة فى إطار الإصلاح السياسى المأمول، وذلك لغلبة الطروحات والمناورات، بل والسعى إلى الصفقات السياسية حول تركيبة البرلمان القادم، والحصة السياسية للمقاعد لكل حزب فى ضوء المناورات، والمفاوضات التى تتم فيما وراء المشاهد الحوارية

المعلن عنها فى وسائل الإعلام على اختلافها.

من هنا يبدو أن طرح مسألة إشكاليات العلاقة بين الدين والدولة، يبدو أنها ستكون جزءاً من مشاكل الحوار الكبرى حول طبيعة الإصلاح السياسى، ونظراً لأن تاريخ علاقة الدين، والدولة فى مصر، يشكل واحداً من أبرز التواريخ المصرية، وتداخلاً مع التطور السياسى والإجتماعى والثقافى، من هنا يبدو أساسياً إلقاء نظرة طائر -مؤسسة على بلورة وإيجاز مراحلها المتعددة - على مناهج التعامل مع الدولة والدين، منذ بداية الدولة الحديثة حتى المرحلة الراهنة؟

ثم تناول المحددات الجديدة التى ستطرح فيها الإشكاليات فى إطار الإصلاح السياسى؟ ثم مواقف الأطراف السياسية المختلفة؟ ما هى الاحتمالات المختلفة للعلاقة بين الدين والدولة فى إطار الإصلاحات الدستورية والسياسية؟

وسنتناول ذلك فيما يلى:

أولاً: الدولة والصفوة الحاكمة والأديان: تاريخ من العلاقات والتوظيفات والعلامات.

ثانياً: الدولة والأديان فى سياقات متغيرة .

ثالثاً: الدولة والأديان فى التصورات الإصلاحية .

## أولاً: الدولة والصفوة الحاكمة والأديان

### تاريخ من العلاقات والتوظيفات والعلامات

إشكالية الدين والدولة، برزت فى إطار عمليات بناء الدولة الحديثة فى عهدى محمد على باشا، والخديوي إسماعيل باشا، ودارت حول الموقف من النظام القانونى للشريعة، ولكن لنا أن نوجز - فى ضوء دراساتها السابقة<sup>(1)</sup> كيفية التعامل مع إشكالية الدين والدولة والحدثة فيما يلى:

١- استخدام محمد على باشا بعض المفاهيم القانونية الحدائيه، والتى تم فيها الخروج على قواعد نظام الشريعة الإسلامية فى مجال العقوبات، حيث استبعد بعض العقوبات الحدية بأخرى وصفية، وأدخل مفاهيم جديدة كالاتفاق الجنائى، وذلك فى إطار عمليات تحديث وتنظيم لأجهزة الدولة.

٢- قام إسماعيل باشا فى إطار طموحه الشخصى لجعل مصر قطعة من أوروبا -وفق التعبير ذائع الصيت - إلى استعارة الأنظمة القانونية الغربية لتحكم العلاقات القانونية، وتنظم وتؤطر أجهزة الدولة، والجمهور، والأجانب فى

مصر. وكان أحد أبرز أهداف الاستعارات القانونية والثقافية الكبرى التي تمت، هو دمج الاقتصاد المصرى فى بنية الاقتصاد الرأسمالى الدولى آنذاك. كانت المحاكم المختلطة، ثم المحاكم الوطنية مرحلة هامة - وذات محمولات إيجابية وسلبية فى تاريخنا القضائى، والقانونى وشكلت موارىث للخبرات القانونية بالقيم والتقاليد القانونية والأساليب، والمناهج الفقهية الحديثة فى العلوم القانونية. ورغمما عن بعض الآثار السلبية للمحاكم المختلطة، والشعور السائد لدى بعض الصفوة المصرية الوطنية المثقفة، أنها تشكل مساساً باستقلال القضاء الوطنى، ومن ثم ظل مطلب توحيد جهتى القضاء المختلط والوطنى، أحد أبرز مطالب الحركة الوطنية المصرية المعادية للاستعمار الغربى، وحزب الوفد تحديداً، ثم تمكنت الأمة من توقيع اتفاقية مونترية ١٩٩٧.

شكل نموذج إسماعيل باشا فى استعارة الحداثة القانونية الغربية، نقلة فى الفكر، والمبادئ والقيم والمؤسسات والتقاليد القانونية على نحو يمكن معه أن نطلق عليها قطيعة قانونية مع النظم والتقاليد القانونية التى كانت سائدة فى مصر، والاستثناء الوحيد كان بقاء نظم الأحوال الشخصية جميعها خاضعة للقانون والتقاليد الدينية والإسلامية والمسيحية آنذاك، وحتى اللحظة الراهنة. ويلاحظ أيضاً أن دراسات الشريعة الإسلامية تأثرت بالمناهج والأساليب التدريسية فى كليات الحقوق التى اعتمدت على المناهج القانونية الحديثة -آنذاك- ولاسيما الوضعية القانونية، والشرح على المتون.

٣- إن النظم القانونية المصرية، والتقنيات الحديثة فى الفروع القانونية وعلى رأسها القانون المدنى، والمرافعات.. إلخ اعتمدت على المصادر الغربية، وعلى تقاليد القضاء المصرى الوطنى أو المختلط. وبرزت وبوضوح إشكالية الدينى والسياسى، والقانونى فى الجدل الذى ثار حول نظرية مصادر التقنين المدنى المصرى وهل يعتمد على المصدر الغربى، أم الشريعة الإسلامية؟ وفى هذا السياق، برز رأى يرى أنه قانون علمانى، ولا علاقة له بنظام الشريعة، ورأى الفقيه القانونى الكبير عبد الرزاق السنهورى، الذى أخذ بعملية تطعيم القانون من الشريعة الإسلامية، وأخذ عنها "نظرية التعسف فى استعمال الحق"، وهى نظرية تقررها الشريعة فى أوسع مدى ولا تقتصر فيها على المعيار النفسى الذى اقتصرت عليه أكثر القوانين، بل تضم إليه معياراً مادياً،

إذ تقيّد كل حق بالأغراض الاجتماعية والاقتصادية التى قرر من أجلها. وقد أخذ المشروع بهذه الأحكام، فقرر المبدأ بمعياريه النفسى والمادى، وأورد تطبيقات كثيرة اقتبسها هو أيضاً من الشريعة الإسلامية. ومسئولية عدم التمييز التى تأخذ بها التشريعات الجرمائية لأنها هى التى تتفق مع الشريعة الإسلامية. وكذلك الأمر فى حالة الدين، تنظمها التقنيات اللاتينية وتنظمها التقنيات الجرمانية، متفقة فى ذلك مع الشريعة الإسلامية، وقد أخذ المشروع بها اتباعاً للشريعة، ومبدأً للحوادث غير المتوقعة Principe de l'imprvision . وقد أخذ به القضاء الإدارى فى فرنسا دون القضاء المدنى، فرجح المشروع الأخذ به استناداً إلى نظرية الضرورة فى الشريعة الإسلامية<sup>(٢)</sup>.

٤- وتذهب المذكرة الإيضاحية لمشروع تنقيح القانون المدنى من حيث المبدأ إلى أن "وهناك أحكام تفصيلية كثيرة اقتبسها المشروع من الفقه الإسلامى، يكفى هنا مجرد الإشارة إلى بعضها. من ذلك الأحكام الخاصة بمجلس العقد، وإيجاد الوقف، والحكر، وإيجار الأراضى الزراعية، وهلاك الزرع فى العين المؤجرة، وانقضاء الإيجار بموت المستأجر، وفسخه بالعذر، ووقوع الإبراء من الدين بإرادة منفردة، هذا إلى مسائل أخرى كثيرة سبق أن اقتبسها التقنين الحالى من الشريعة الإسلامية وجاراه المشروع فى ذلك، كبيع المريض مرض الموت، والغبن، وخيار الرؤية، وتبعة الهلاك فى المبيع، وغرس الأشجار فى العين المؤجرة، والأحكام المتعلقة بالعلو والسفل، وبالحوادث المشتركة، ومدة التقادم، وأما المبدأ القاضى بالألا تركة إلا بعد سداد الدين، فهذه كلها موضوعات على جانب كبير من الأهمية وقد أخذت برمتها من الشريعة الإسلامية"<sup>(٣)</sup>.

وفى إطار مصادر مشروع القانون المدنى آنذاك<sup>(٤)</sup>، استمد المشروع كثيراً من نظريات الشريعة الإسلامية العامة، وكثيراً من أحكامها التفصيلية، فمن أهم ما اقتبس من النظريات العامة النزعة المادية أو الموضوعية التى تميز الفقه الإسلامى ونظرية التنسيق فى استعمال الحق ومسئولية عدم التمييز وحوالة الدين.. إلخ.

إن نظرة على نظرية مصادر القانون المدنى المصرى تشير إلى النزعة التأويلية القانونية التى أخذ بها واصفوا القانون - وبالأحرى مشروعه- لبعض ما جاء فى الفقه الإسلامى.

٥- إن الجدل الذي ثار حول مشروع القانون المدنى المصرى، اتسم بالثراء والعمق، والأهم أنه كشف عن عدة اتجاهات أساسية فى علاقة الدين بالدولة فى أبرز وأهم قضاياها وإشكالياتها، وتداخلاتها، وهى النظم القانونية، ولاسيما القانون المدنى أبو القوانين جميعاً كما كان يقال فى التعبير الشائع لدى الفقه.

كشف الجدل حول مشروع القانون عن ثلاثة اتجاهات رئيسية إزاء علاقة قانون الدولة، ونظام الشريعة يمكن إيجازها فيما يلى:

١- الاتجاه القانونى الليبرالى الوضعى، الذى يرى أن القانون مصدره علمانى، ومن ثم لا يرى مسوغاً لمشروعية الجدل هو المصادر وهل هى الشريعة أم التقنيات الحديثة.

٢- اتجاه العميد السنهورى كما برز فى مداوات المشروع أمام اللجنة المشكّلة بمجلس الشيوخ والتى تمثلت فى الأخذ ببعض المبادئ العامة للشريعة من بعض مذاهب الفقه الإسلامى، التى سايرت المبادئ القانونية الحديثة. هذا الاتجاه الذى أخذ بنظرية دمج بعض الأحكام فى القانون المدنى، كان يرى أن ذلك يساهم فى تطوير الفقه الإسلامى، ويراعى بعض الاتجاهات الداعية للأصالة والخصوصية القانونية، وذلك تحت وطأة مراحل الاستعمار البريطانى، وبعض آثار المحاكم المختلطة السلبية، فضلاً عن بروز بعض الجماعات المطالبة بسياسة للهوية تعتمد على الموروث الثقافى نى الجذور الإسلامىة من مثيل جماعة الإخوان وشباب محمد ومن لف لفه، كأثر من الجدل حول الهوية الذى ساد الجماعة الثقافىة المصرىة، وبرز فى السجال حول الفرعونىة والعروبة، والقبعة والطربوش.. إلخ.

٣- الاتجاه المطالب باعتماد مبادئ الشريعة الإسلامىة، وتمثل فى بعض مستشارى محكمة النقض، ومحمد صادق فهمى<sup>(٥)</sup>، وكان ضمن هذا الاتجاه المستشار حسن الهضيبى - الذى أصبح بعدئذ المرشد العام الثانى لجماعة الإخوان المسلمىن- والذى ذهب إلى: "أود أن أقول إن لى رأياً فى المسألة برمتها، وليس القانون المدنى فقط. وهذا الرأى بمثابة اعتقاد لدى لا يتغير وأرجو أن ألقى الله عليه. إننى لم أتعرض للقانون المدنى باعتراض أو بنشر، وأنا لم أقل شيئاً يتعلق بمضمونه، لأن من رأىسى ألا أناقشه. واعتقادى أن التشريع فى بلادنا كلها وفى حياتنا جميعاً يجب أن يكون قائماً على أحكام القرآن. وإذا قلت القرآن فإننى أعنى كذلك بطبيعة الحال سنة الرسول صلى

الله عليه وسلم لأن طاعته من طاعة الله<sup>(٦)</sup> .

ومن الأمور الجديرة بالاعتبار أن المستشار حسن الهضيبي، ذهب إلى أن هذين المصدرين - القرآن والحديث - هما المصدران لكل تشريع فإذا ما أردنا أن نأخذ شيئاً من التشريعات أو النظم الأجنبية فيجب أن نردها أولاً إلى هذين المصدرين "وإن تنازعتم في شئ فردوه إلى الله والرسول" فإذا كان هذا التقنين صادراً عن أحكام القرآن والسنة كان بها، وإلا فيجب أن نرفضه رفضاً باتاً، ونرد أنفسنا إلى الحدود التي أمر الله بها"<sup>(٧)</sup> .

إن هذا السجال الهام كشف عن عدد من الأمور الهامة يمكن رصدها فيما يلي:

١- إن بعض الاتجاهات الأصولية النازعة إلى الأخذ بسياسات للهوية تقوم على تغليب ديانة الأغلبية من المصريين في الأمور التشريعية، والاعتماد على العودة إلى نظام الشريعة في المجالات المختلفة للتشريع، ومن ثم ضرورة مراجعة تاريخ الحداثة القانونية في مصر، من منظور مدى اتفاق الهياكل التشريعية القائمة مع مبادئ الشريعة ونصوصها أم لا؟

ومن ثم كان الموقف الغالب يميل إلى منهج المراجعة وإدخال لا منطق ومنهج الرفض لمبادئ وهياكل القوانين الوضعية الغربية.

وكان منهج عميد الفقه القانوني المدني المصري عبد الرزاق السنهوري مع الاستعانة بالموروث الفقهي الإسلامي، ودمج بعض مبادئه ونظرياته العامة إلى القانون المدني، وطور هذه النظرية في أثناء وضعه للقانون المدني العراقي بعدئذ.

٢- على مستوى الحياة السياسية المصرية، كان ثمة نزوع عام إلى علمنة الهياكل السياسية والدستورية، كما برزت في الدساتير المصرية المتعاقبة على نحو ما سوف نشير إليه في موضعه. إلا أن ظهور جماعة الإخوان المسلمين - وبعض الجماعات الصوفية - وشباب محمد، وبعض الاتجاهات المحافظة داخل المؤسسة الدينية الرسمية كردود أفعال إزاء أنماط تغريبية في القيم والرموز والحياة الاجتماعية والثقافية في المدينة - القاهرة والإسكندرية أساساً - إلى طرح مسألة إعادة التأهيل الديني الإسلامي للمجتمع من خلال الدعوة، ثم سرعان ما تحولت جماعة الإخوان من المجال الدعوى والتربوي إلى المجال السياسي، ومن هنا بدأت الصراعات بينها وبين النظام السياسي وصفوته الحاكمة على نحو ما تذخر به الكتابات التاريخية



حول الجماعة، وعلاقة الدين بالدولة في مصر<sup>(٨)</sup>. في هذا السياق يمكن وضع خطاب المستشار حسن الهضيبي أثناء مناقشات التقنين المدني.

٣- إذا نظرنا إلى التنظيم الدستوري للمشروع المصري حول علاقة الدين بالدولة منذ دستور ١٩ أبريل ١٩٢٣ سنجد أن المشرع الدستوري نص في المادة ١٣٨ على أن الإسلام دين الدولة.

وفي المادة ١٢ على أن حرية الاعتقاد مطلقة. وفي المادة ١٣ على أن تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب. من ناحية أخرى أخذ بقاعدة المساواة بين المصريين في المادة (٣) التي ذهب فيها إلى 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 يعنها القانون"<sup>(٩)</sup>.

ولا شك أن النص على ديانة الدولة، كان بمثابة تحية كريمة من المشرع الدستوري لديانة الأغلبية كما ذهب إلى ذلك شيخ فقهاء القانون الدستوري د. عبد الحميد متولى -رحمه الله-، ولكن ذلك لا يرتب تمييزاً في الحقوق أو الواجبات العامة بين المواطنين على أساس معيار العقيدة الدينية، والمبادئ الإسلامية للمصريين المسلمين على مواطنيهم وإخوانهم من الأقباط أو اليهود المصريين آنذاك وذهب دستور ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ في ظل الملكية -المادة ١٣٨- إلى أن الإسلام دين الدولة وفي المادة ١٢ إلى أن حرية الاعتقاد مطلقة، وفي المادة ١٣ إلى أن "تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على ألا يخل ذلك بالنظام ولا ينافي الآداب. ونص أيضاً في مادته الثالثة 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 مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعنها القانون. ومن الجدير بالملاحظة أن هذا الاتجاه كان تعبيراً عن مبادئ ثورة مصر الوطنية الشعبية الكبرى عام ١٩١٩ ضد الاستعمار البريطاني، والتي كانت نتاجاً للكفاح

العرقى المصرى المشترك -مسلمين ومسيحيين-، وللربط بين الاستقلال والدستور والدولة الحديثة لدى الحركة القومية المصرية. إلا أنه يلاحظ أن أسس الاندماج القومى تحت أعلام المواطنة والمساواة وعدم التمييز بدأت بعض ينابيعها فى الجفاف فى نهايات عقد الأربعينيات بدعوة بعضهم لإنشاء أحزاب سياسية قبطية، كما ظهرت أطروحات الإخوان السياسية بقوة آنذاك<sup>(١٠)</sup>.

٤- إن دعاوى أسلمة المنظومات القانونية والعودة إلى نظام الشريعة، فضلاً عن بروز بعض القوى الدينية - الإسلامية، أدى إلى بروز مجموعات صغيرة ترى صورة إقامة أحزاب سياسية مسيحية، كشف عن أزمات فى التكامل القومى المصرى، وفى الهندسة السياسية للبلاد قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢.

٥- يمكن اعتبار أن قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ نقطة تغير سياسية واسعة المدى فى علاقة الدين بالدولة فى مصر، وذلك بالنظر إلى الصراع السياسى الضارى الذى تم بين جماعة الإخوان، وبين نظام يوليو، نظراً لسابق العلاقات بين بعض قادة النظام والجماعة، ومن ثم الصراع حول مدى ولاء كليهما للأخر. هذا الصراع الدامى بدأ معه تحول كئيفى فى استخدامات الصفوة السياسية العسكرية الجذور-، ومعها حلفاءها من المؤسسة الدينية الرسمية، وعناصر إخوانية سابقة، وأجهزة الدولة الأيديولوجية والأمنية- فى استخدام الأديان فى السياسة اليومية، ولعب الدين عموماً- والإسلام تحديداً- أدواراً هامة كمصدر للشرعية السياسية، وأداة للتبرير للخطابات والسياسات العامة، وفى التعبئة السياسية، وفى بعض توجهات السياسة الخارجية، وإحدى أدواتها.<sup>(١١)</sup>

فى هذا الإطار يمكن القول إن موضوع علاقة الأديان -الإسلام والمسيحية- بالسياسات العامة، وبالصراعات السياسية، والإعلام والتعليم باتت أمراً خاضعاً لسطوة السلطة الحاكمة وسياساتها، فضلاً عن أنها أصبحت جزءاً لا يتجزأ من سياسات الهيمنة الأيديولوجية، والهوية. ثمة ملاحظة هامة، مفادها أن سياسات الهوية، والدين، باتت موضوعاً للصراع، والتلاعب السياسى وفق مصالح السلطة الحاكمة، وهو الأمر الذى أثر على ظهور بعض المشكلات الهيكلية المستمرة حتى الآن فى مجال الاندماج القومى، سواء من حيث بروز مشكلة تراجع مشاركة الأقباط فى الحياة السياسية، أو المؤسسات التمثيلية<sup>(١٢)</sup>. من ناحية أخرى برزت عدة ظواهر جديدة

منها: دمج السلطات الدستورية، وهيمنة رئيس الجمهورية على بنية النظام السياسي، وقراراته، وبروز ثقافة دولية لا تبالى بدولة القانون، وضوابطه ورواده، وتأثر مبادئ المواطنة بالدور السياسي للدين واستخداماته، وبرز أعراف جديدة تميز في الوظائف العامة، وفي البرلمان، والحكم المحلي والجيش والمحافظين، وفي إقامة أماكن العبادة وممارسة الشعائر الدينية، بل ومبدأ الحرية الدينية كما طرح باحثون وكتاب أقباط ومسلمون، ودارسون للنظام السياسي المصري<sup>(١٣)</sup>.

٦- في دساتير نظام يوليو ١٩٥٢، يمكننا أن نلاحظ بعض التحولات التي أثرت على التنظيم السابق لعلاقة الدين والدولة، وهو ما نرصده فيما يلي: فى مشروع دستور ١٩٥٤، نصت المادة ١١ على أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية فى الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو يناهى الآداب". ونصت المادة الثالثة من مشروع الدستور على مبدأ المساواة بين المواطنين، وجرى نصها على أن "المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو الاجتماعية".

اعتمد مشروع دستور ١٩٥٤ على المبادئ الدستورية الحديثة والمقارنة آنذاك، ولاسيما بداية الجيل الأول لمنظومات حقوق الإنسان، ولم يأخذ بما جرت عليه دساتير مصر الملكية ١٩٢٣، ١٩٣٠ بدين رسمى للدولة جرياً فيما يبدو على مبدأ أن الدولة كشخص معنوى لا ديانة لها<sup>(١٤)</sup>.

٧- ذهب دستور الجمهورية المصرية الصادر فى ٢٣ يونيو ١٩٥٦، فى مادته الثالثة إلى الإسلام دين الدولة، وهو عودة للنص القديم الذى جرت عليه الدساتير الملكية. وذهب فى مجال تحديد هوية الدولة فى المادة (١) إلى أن مصر دولة عربية مستقلة ذات سيادة والشعب المصرى جزء من الأمة العربية. وهو صياغة جديدة تعتمد سياسة للهوية ترتكز على القومية والأمة العربية، والتي ستغدو إحدى الأفكار المحركة للخطاب السياسى الرسمى، وللسياسات الخارجية لنظام يوليو ١٩٥٢.

وفى مجال المساواة بين المواطنين ذهبت المادة ٣١ إلى أن: "المصريون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".

فى الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة - ٥ مارس ١٩٥٨، لم يشر إلى دين الدولة، وفى مجال هوية الدولة ذهبت المادة (١) إلى أن الجمهورية العربية المتحدة جمهورية ديمقراطية مستقلة، ذات سيادة، وشعبها جزء من الأمة العربية.

فى دستور ٢٦ مارس ١٩٦٤ عاد المشرع الدستورى إلى النص على ديانة الدولة وذهب فى المادة (٥) إلى أن الإسلام دين الدولة، وفى المادة (٣٤) إلى أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد، طبقاً للعادات المرعية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام، أو يناهى الآداب العامة. ونصت المادة ٢٤ على مبدأ المساواة، وذهبت إلى أن "المصريون لدى القانون سواء. وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة.

٨- إن نظرة على التطور الدستورى فى المرحلة الناصرية، تشير إلى غلبة طابع التأقيت على الدساتير المختلفة، وغلبة الطابع الرئاسى، وهيمنة رئيس الجمهورية، فضلاً عن غياب نص يدور حول علاقة التشريع وإنتاجه بالدين إلا فى نطاق نظم الأحوال الشخصية لدى المسلمين أو الأقباط أو اليهود من المصريين. ناهيك عن غلبة المفاهيم العلمانية والوضعية القانونية عموماً، ومن ثم لم تكن هناك سجلات كبرى فى هذا المجال، إلا فيما يتعلق بتقرير لجنة الميثاق الوطنى الذى نزع إلى إسناد غالب الاتجاهات العامة فى الميثاق، ولاسيما الملكية العامة لوسائل الإنتاج إلى الدين الإسلامى، وإبراز موافقة الميثاق للمبادئ الإسلامية.. إلخ.

من ناحية أخرى، كانت الحياة الاجتماعية للأقباط جزءاً لا يتجزأ من حركة القوى الاجتماعية المصرية عموماً، ولم تشهد هذه المرحلة توترات طائفية أو دينية استثنائية، ولاسيما فى نطاق الفئات الوسطى الصغيرة، والعمال والفلاحين حيث استفادوا من السياسات الاجتماعية للناصرية، وظلت هناك مشاكل تمثيل سياسى فى البرلمان<sup>(١٥)</sup>، وبروز أعراف مناهضة لمبادئ المواطنة والمساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، وتزايدت الاحتقانات والتوترات الطائفية والدينية، بعد بروز أزمات الهوية فى أعقاب هزيمة ٥ يونيو ١٩٦٧ وما بعدها، وبدايات ظاهرة العودة للدين فى مصر والمنطقة، ثم خروج بعض قادة الإخوان من السجون عام ١٩٧١، ثم ١٩٧٤ بعد المصالحة بين الرئيس السادات، والجماعة<sup>(١٦)</sup>.

٩- قام الرئيس أنور السادات بسياسات دينية تمثل وصلاً مع سياسات الناصرية وقطعاً معها في المجال السياسي بتوظيف الإسلام في خلق توازنات سياسية، وإعادة صياغة الخريطة السياسية وتوجهاتها الأيديولوجية من أيديولوجيا الاشتراكية والفكرة القومية العربية الجامعة إلى النص على الفكرة القومية العربية الجامعة شكلاً مع توظيف الإسلام والمصرية كمكافئ للفكرة العربية الجامعة في سياسة الهوية، وفي بناء خريطة تحالفاته الداخلية في مواجهة الجماعات الناصرية والماركسية.

١٠- برزت السياسة الدينية للسادات في الإفراج عن قادة وجماعة الإخوان، وتعيين عملية بناء التوازنات والتحالفات السياسية للصفوة والسلطة السياسية الحاكمة، وذلك من خلال إدارة الجدل العام حول تعديل الدستور، من خلال المؤسسة الدينية الرسمية فما يخص الهيكل الدستوري الدائم - كما أطلق عليه ذلك - وخاصة المادة ٢ من دستور ١٩٧١ التي ذهبت للمرة الأولى في تاريخ الدساتير المصرية إلى أن "الإسلام دين الدولة، ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع"، والمادة ٤٦ التي ذهبت إلى "تكفل الدولة، حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية". واستمرت سياسة الهوية إلى النص في المادة ١ إلى أن "الشعب المصرى جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة".

استمر النص على مبدأ المساواة بين المواطنين كما جرى عليه نص المادة ٥٤ أن "المواطنون لدى القانون سواء. هم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة" (١٧)

١١- فى ظل تطور سياسات الدين الرسمية، وما أدت إليه من نمو الحركة الإسلامية السياسية من الإخوان المسلمين، إلى الجماعات الدعوية، إلى المؤسسة الأزهرية الرسمية، إلى بروز نوعى فى مسار الأصوليات الإسلامية الراديكالية - من حزب التحرير الإسلامى، وجماعات المسلمين المعروفة إعلامياً بالتكفير والهجرة إلى الجماعة الإسلامية والجهاد -، وبرز أنماط من العنف المادى، والرمزى، واللفظى، وفاقم من الاحتقانات والأزمات السياسية، تسوية النزاع المصرى/ الإسرائيلي، وزيارة الرئيس السادات للقدس، والقطيعة المصرية/ العربية، وتزايد أصوات قوى المعارضة السياسية الداخلية، والإسلامية من جانب الإخوان والقوى الإسلامية الراديكالية

لسياسة السادات الإقليمية والداخلية.

قام الرئيس السادات بمناورة سياسية كبيرة من خلال تعديل بعض مواد الدستور المصرى شمل المادة الثانية من الدستور التى ذهبت إلى أن "الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع"<sup>(١٨)</sup> وتمير تعديل المادة ٧٧ الخاصة بمدة رئاسة الجمهورية، ورفع التأقيت من مدتين متتاليتين إلى أن "مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى".

ورمى التعديل صرف انتباه الرأى العام المصرى عن تعديل مدد الرئاسة، وتعبئة قطاعات تؤيد تطبيق الشريعة الإسلامية بوصفها المصدر الرئيسى للتشريع، فى ظل احتقانات طائفية عديدة تمت فى السبعينات.

لاشك أن تعديل طبيعة علاقة الدولة والسلطة الحاكمة بالدين والشريعة الإسلامية كانت ترمى إلى تعبئة قطاعات جماهيرية، وجماعات سياسية كالإخوان لهذا التعديل الهام، وذلك بقطع النظر عن آراء الجماعة فى سياسات السادات الأخرى وانتقاداتها لها، إلا أن هذا التعديل كان تعبيراً عن تطور نوعى فى الحركة الإسلامية السياسية وتحولها إلى قوة ضغط.

١٢- ثمة تطور نوعى فى منهج طرح الجماعات الإسلامية، السياسية حول مسألة الدين والدولة، مع دمج الشريعة ونظرياتها العامة فى القانون الوضعى إلى ضرورة تطبيق أحكامها كاملة، ومن ثم رفض أنساق القوانين الوضعية ومن نظرية ضرورة موافقة القوانين الوضعية مع مبادئ الشريعة إلى ضرورة حاكمية الشريعة الإسلامية، وتطبيقها فى كافة المجالات بما فيها الجوانب العقابية والجنائية بما فيها نظام الحدود.

١٣- طرحت السلطة والصفوة الحاكمة جانباً مشروعات القوانين الإسلامية التى شكلت لجاناً لتقنين أحكام الشريعة منذ بدايات وضع دستور ١٩٧١، إلا أن كانت محض لعبة سياسية أدارها ببراعة الرئيس السادات والسلطة الحاكمة.

ذهب النظام إلى استراتيجية توظيف الجدل حول الشريعة، ولجان تقنين أحكامها إلى بيئة تجديد لشرعية النظام، فضلاً عن التغطية على سياساته الأخرى وأخطائه، ثم الميل إلى استمرارية نمط التشريعات الوضعية والعلمانية بمقولة عدم معارضتها لأحكام الشريعة ومطابقتها لها. ولا

شك أن استراتيجية الرئيس السادات استمرت في ظل حكم الرئيس حسنى مبارك.

كان اغتيال الرئيس السادات هي نتاج لسياسة الدين في عهده، ويوصفه لا يحكم بما أنزل الله<sup>(١٩)</sup>.

١٤- شكل نظام حكم الرئيس مبارك استمرارية لتقاليد نظام يوليو ١٩٥٢

وسياساته الدينية، وذلك عبر استراتيجيتين يمكن رصدتهما فيما يلي:

- دمج جزئى لجماعة الإخوان المسلمين فى الأطر الرسمية، والسماح بتحالفاتها السياسية مع بعض الأحزاب المعارضة، ودخول الانتخابات، والبرلمان مع الوفد منذ ١٩٨٤، حتى انتخابات ٢٠٠٠، مع وضعها تحت ضغط الضربات الوقائية بين الحين والآخر، وخاصة حتى عام ١٩٨٥، وبروز المواجهات المستمرة.

- إن استمرارية وضع السلطة السياسية لجماعة الإخوان محجوبة عن الشرعية القانونية، ومن ثم حظورة قانوناً شكل سيفاً مسلطاً على الجماعة حتى اللحظة الراهنة.

١٥- المواجهات الضارية مع الجماعات السياسية الإسلامية الراديكالية، واعتبارها جماعات إرهابية، وتكثيف العمليات الأمنية تجاهها، فضلاً عن الحرب الإعلامية الضارية ضد الجهاد والجماعة الإسلامية، ثم جماعة الإخوان منذ ١٩٩٥، وحتى الآن.

النظام المصرى الحالى ليست لديه رؤية لعلاقة الدين بالدولة، وإنما مواقفه تتسم بالذرائعية والبراجماتية، بل إن علاقته بالمؤسسة الدينية الرسمية أدت إلى كسر تماسكها التقليدي، وبروز قوى معارضة داخلها فردية أو أقرب إلى جماعة الإخوان المسلمين .

إن ملفات علاقة الدولة بالأديان والمؤسسات الدينية الإسلامية والمسيحية والجماعات السياسية الإسلامية، باتت ملفات أمنية محضة أكثر من كونها أكثر تركيباً على الأصعدة السياسية والتعليمية والثقافية والاجتماعية.. إلخ، وهو ما أدى إلى اختزالها، وباتت معالجاتها فنية وأمنية، وثبت أيضاً عدم نجاح السياسة الإعلامية الحكومية التى اتسمت بالسطحية.

إن سياسة الدين فى مجال إنتاج التشريعات ظلت على أساسيات منهج الرئيس السادات، ولكن مع تخفيض الضغوط المرتبطة بالتعبئة السياسية - الدينية للمؤسسات الأصولية الرسمية والإعلام، وذلك من خلال إنتاج

تشريعات وضعية مع القول إنها لا تخالف مبادئ وأحكام الشريعة الإسلامية.

### ثانياً: الدين والدولة فى سياقات متغيرة

السؤال الذى نحاول الإجابة عليه هنا، فى ظل أية سياقات داخلية، وخارجية تطرح مسألة العلاقة بين الدين والدولة فى المرحلة الحالية؟ وإلى مدى سيكون انعكاساتها على احتمالات الوصول إلى صياغة جديدة لهذه العلاقة؟ هل فى ظل استمرارية لمواريث نظام يوليو؟ أم أن ثمة قطيعة سياسية يمكن أن تتم؟ هل سيؤدى التغيير العولمى، ومحمولاته فى مجال منظومات حقوق الإنسان، وتحديدًا صعود مبادئ المواطنة وحريات التدين والاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية إلى تحول فى طبيعة العلاقة من الدولة والأديان ومؤسساتها الدينية الرسمية، بل و"المواطن"؟

سوف نحاول الإجابة عن هذه الأسئلة فيما يلى:

(١) الضغوط الخارجية: المتغيرات، والصيرورات.

(٢) المطلب الداخلى على الإصلاح، وعلاقاته.

### ١- الضغوط الخارجية: المتغيرات والصيرورات:

إذا كانت صياغة المادة ٢، وتعديلاتها - فى عام ١٩٨٠ - بخصوص وضع الشريعة الإسلامية فى إطار نظرية مصادر التشريع المصرى، تمثل نقطة تحول دستورية هامة، ولأول مرة فى التاريخ الدستورى المصرى، هى محصلة مناورات ورهانات السلطة الحاكمة، وتلاعب الرئيس السادات، بالدين فى إطار اللعب السياسية والإنتاج التشريعى فى مصر، إلا أنها أيضاً كانت تعبيراً عن تحولات متراكمة فى المزاج السياسى والحساسية الدينية التى تنامت بعد هزيمة يونيو ١٩٦٧، ومن ثم كانت تعبيراً عن متغيرات سابقة، ولاحقة تمثلت فى ظاهرة العودة إلى الدين كمرجعية ومركز للاستلهام فى الحياة الاجتماعية، ثم المصالحة بين السادات، وجماعة الإخوان، وبروز دور المؤسسة الأزهرية مجدداً كفاعل رئيسى على المسرح السياسى فى ظل قيادة الإمام الأكبر الشيخ عبد الحليم محمود، وبروز توترات ذات طابع طائفى كنتاج للمؤتمرات الإسلامية والقبطية التى عقدت بخصوص تطبيق الشريعة الإسلامية، سواء بالضغط لتحقيق هذا المطلب، أو رفض الأكليروس وهياكله القيادية لتطبيق قوانين ذات مصدر دينى.



لاشك أن نص المادة الثانية من الدستور فى أصلها وتعديلاتها هى انتصار للحركة الإسلامية عموماً - الرسمية والإخوان والجماعات الدعوية .. إلخ -، وهى فى ذات الوقت تعبيراً عن سياقات ومتغيرات المرحلة الممتدة من هزيمة يونيو ١٩٦٧، إلى وضع دستور ١٩٧١، وثورة عوائد النفط والدور المتصاعد للإسلام فى العلاقات الإقليمية والدولية، و بروز الدور السعودى الداعم للمؤسسات والجمعيات الإسلامية، واستخدام الولايات المتحدة الأمريكية للمنظمات الإسلامية - مع أدوار مساندة سعودياً وقطرياً وخليجياً ومصرياً- لمواجهة التدخل والاحتلال السوفيتى لأفغانستان.

من ناحية أخرى يمكن اعتبار نجاح الحركة الإسلامية الرسمية والمحجوب عنها الشرعية لنص المادة الثانية من الدستور وتعديلها، بمثابة انتصار رمزى وسياسى، راح ضحيته فى -مسار الصراع وتفاعلاته مع القوى الإسلامية الراديكالية- الرئيس السادات نفسه فى ٦ أكتوبر ١٩٨١.

الانتصار الرمزي والسياسى لم يؤد لاعتبارات وتوازنات داخلية ودولية عديدة إلى تحولات رمزية ومرجعية وفلسفية فى طبيعة النظام القانونى المصرى الكلى، وأنساقه الفرعية التى ظلت كما هى تنتمى إلى الأصول والمصادر التاريخية الغربية، وإلى استمرارية الطابع الوضعى لعملية إنتاج المنظومات القانونية. ثمة تعايش تم بين استمرارية النظام القانونى المصرى، ذى الهندسة القانونية الحداثية، وبين ضغوط السياسة ومناوراتها بين الفاعلين فى فضائها الرسمى، والمحجوبين منهم عن الشرعية القانونية.

منذ نهاية المرحلة الساداتية، تلاحقت متغيرات دولية وإقليمية ومصرية عديدة يمكن رصد علاماتها الرئيسية فيما يلى:

(١) انهيار القطبية الثنائية، فمن قمة هيكل النظام الدولى، وسقوط حائط برلين، وثورة الديمقراطيات المخملية فى دول المنظومة الماركسية السابقة، وعولمة المنظمات الإسلامية السياسية الراديكالية، وأنماط العنف الإرهابى، وعولمة المواجهات الأمنية، والعسكرية، و بروز ظواهر عولمة الأديان عموماً.

(٢) تزايد الدعوات للتدخل العسكرى الغربى -الأورو/ أمريكى- تحت مسمى التدخل الإنسانى، ثم الغزو العسكرى المباشر، وإسقاط الدول والنظم السياسية والصفوات الحاكمة، وذلك كما حدث مع النظام البعثى فى العراق، وإعادة هيكلة الأنظمة السياسية فى المنطقة.

(٣) إعادة تشكيل النظم السياسية فى أطر مؤسسية وتمثيلية وفيدرالية للطف

العرقى والدينى والمذهبى والعرقى، كما حدث فى العراق، على نحو شكل انقلاباً شاملاً على نظام الحزب الواحد، والمذهب السيئ، والعشيرة والعائلة والمنطقة، والتحالفات الدائرة حولها من بعض المذاهب الدينية- والقومية كما كان قائماً فى عراق صدام حسين إلى نظام تمثيلى- فيدرالى قائم على التوازنات السابقة، ولكن أخطر ما فى التجربة العراقية ما بعد صدام حسين، أنها تعيد إنتاج الروابط وأبنية القوة الأولية، وإعلان شأن المذهب الدينى والعشيرة على الانتماءات السياسية، بل والقومية- الأكراد- فى صياغة العراق كنموذج للتسويق السياسى لدول المنطقة وتركيباتها الفسيفسائية، ولاسيما فى المشرق العربى ومنطقة الخليج وشبه الجزيرة العربية.

يمكن القول إن هناك نموذجاً آخر فى طور الصيرورة، والصراع، وهو السودان، ويتم فى إطار فيدرالى، وتشكل علاقة الدين والدولة داخله كما فى العراق إحدى معضلات عملية بناء الدولة الجديدة فى ظل تناقضات عرقية وجهوية ودينية ومذهبية... الخ، ناهيك عن رغبات سياسية انفصالية عن الدولة المركزية، وتدخل خارجى ضاغط على الحكومة والصفوة السودانية الحاكمة.

(٤) ضغط أمريكى، وأوروبى، ويدعمه ضغط من المنظمات الحقوقية والدفاعية عن حقوق المرأة وحقوق الإنسان والأقليات الدينية.. الخ - يربط بين مكافحة الإرهاب الدولى المعلوم ومنظماته الإسلامية الراديكالية، وبين ضرورة إصلاح النظم السياسية التسلطية فى المنطقة- ومصر فى قلبها- عن طريق الديمقراطية وإصلاح الأبنية الدستورية والسياسية، وإصلاح التعليم والخطاب الدينى، وتمكين المرأة، ودعم الحريات الدينية، والتعددية السياسية والحزبية. من هنا يبدو تزايد الضغوط الأمريكية- الأوروبية، ومبادراتها على اختلافها، وبين بعض المناورات السياسية- من قبل الصفوات الحاكمة فى المنطقة، ولاسيما فى مصر والسعودية، والتي ترمى إلى تخفيف الضغوط الغربية عن طرق بعض المبادرات الشكلية والمحدودة للإصلاح، كما حدث فى مبادرة الرئيس محمد حسنى مبارك بتعديل المادة ٧٦، وما انتهت إليه من إعادة الأمور إلى ما يشبه الاستفتاء على طريقة اختيار رئيس الجمهورية بدعوى الانتقال إلى الانتخاب.

(٥) إبداء الولايات المتحدة وإدارة الرئيس بوش، والمجموعة الأوروبية. رغبتها فى الحوار مع الجماعات الإسلامية والسياسية، وأنها لا تمنع من وصول المعتدلين إلى السلطة عبر الانتخابات، بل أن ثمة أخباراً حول تغيير فى سياسة وزارة الخارجية البريطانية إزاء بعض المنظمات الإسلامية السياسية الراديكالية كحماس، وحزب

الله، وأن حواراً قد يجرى في هذا الإطار.

(٦) إن حصاد المتغيرات الخارجية -العولمية- انعكست على مناطق عديدة في عالمنا، منها تحولات ديمقراطية في أفريقيا- بدأت في جنوب أفريقيا- وخاصة ما حدث في زامبيا، والسنغال من انتقال ديمقراطي للسلطة في ظل انتخابات شفافة، وإعمال مبدأ "عفى الله عما سلف" سياسياً. ثم الثورات السياسية الناعمة والبرتقالية، في أوكرانيا، وجورجيا، وقرانميريا... الخ، وبروز حركة، ما في المنطقة العربية، وبروز مظاهرات الاستقلال الثاني في لبنان، ومشاركة حماس في الانتخابات البلدية، والإعلان عن أنها ستكون طرفاً في التنافس البرلماني القادم.

## ٢- الطلب الداخلي على الإصلاح وعلاماته:

أ - الطلب الداخلي على الإصلاح في إطار الصفوة المثقفة، والقوى السياسية المعارضة والمحجوبة عن الشرعية القانونية، هو الأقدم تاريخياً، ويمتلك مشروعية وطنية، لأن القوى الإصلاحية المصرية تمتد تاريخها إلى بدايات الدولة الحديثة، وحتى العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي ولا تزال.

ينطلق الخطاب الإصلاحي المصري من ضرورة إعادة هيكلة الدستور والنظام السياسي على نمو ديموقراطي ونيابى، واستقلال السلطة القضائية ويمتد إلى التعليم والهيكل التشريعى، والمؤسسات الدينية وخطاباتها، وإلى أعمال مبادئ المواطنة والحريات الدينية، وفتح أسواق المنافسة السياسية بين القوى السياسية والحزبية على اختلافها بلا حبر أو استبعاد، أو تمييز بين المصريين بعضهم بعضاً ... إلخ.

ب - أن القوى الإصلاحية المصرية متعددة المنابع الفكرية والمدارس السياسية وتضم الأطياف السياسية المصرية بما فيها عناصر معتدلة داخل هوامش الحزب الوطنى، بهدف مقرطة النظام، ومواجهة الفساد بكافة أنماطه وتجلياته والانحرافات والخروج على دولة القانون. من هنا نستطيع أن نلاحظ تفاعلات الضغوط الخارجية، والطلب الداخلي على الإصلاح الذى يتنامى من لحظة إلى أخرى مع تغير فى المزاج السياسى للمصريين فى إطار المطالب الإصلاحية نحو المزيد من شمولية وتكاملية الطلب الإصلاحي، ورفض المناورات الحكومية، وسياسة التدرج الإصلاحي الشكلى كما حدث فى المادة ٧٦ من الدستور. وثمة ليبراليون، ويساريون، وإخوان مسلمون، وأقباط ومستقلون وأجيال تقف وراء المسعى الإصلاحي الشامل الآن.

ج - برزت قوى جديدة ذات مرجعيات متعددة كالحركة المصرية من أجل

التغيير "كفاية"، وقوى سياسية قديمة كجماعة الإخوان المسلمين. أما جماعة كفاية، فهي أقرب إلى الحركات الموقفية والمطالبية منها إلى حزب سياسى، ويمكن أن يتمخض عنها شئ مختلف، وفق مسار عملها وتفاعلاتها الجماهيرية. وأما الإخوان فهي حركة سياسية ذات مرجعية إسلامية. كلتا الجماعتين برز دورهما فى الشارع خلال المرحلة الماضية، وتتعرض الثانية إلى ضغوط شديدة من الحكومة عبر قمع التظاهرات والاعتقالات وتحقيقات الجهات المختصة.

فى ضوء السياقات والمتغيرات آنفة السرد، ما هى مكانة العلاقة بين الدين والدولة فى إطار التصورات الإصلاحية المطروحة؟

### ثالثاً: الدولة والأديان فى التصورات الإصلاحية

مسألة علاقة الدولة بالأديان فى مصر، ستظل مستمرة، نظراً للموروث التاريخى، الذى أصبح جزءاً لا يتجزأ من الثقافة المصرية عموماً والسياسية على وجه الخصوص، فضلاً عن أنها باتت تمثل أحد مكونات الثقافة الدولية فى مصر، ونقصد بذلك تحديداً أنها جزء من مدركات وقيم وتقاليد وسلوكيات أجهزة الدولة إزاء علاقة الدولة بالأديان.

ثقافة الدولة المصرية -بها حد أدنى من الوحدة، وبعض التناقض عموماً- ذات استمرارية يقودها تغيرات من مراحل تاريخية لأخرى، إلا أن خمسة عقود أو يزيد من تاريخ التسليطة السياسية أدى إلى تبلور مجموعة من المفاهيم والتقاليد، والممارسات. وسياسات الدين، تمثل مرجعية للتفكير السياسى والتشريعى والأمنى والإدارى فى مجال علاقة الدولة والصفوة السياسية الحاكمة والأديان عموماً والإسلام على وجه التحديد، فى المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصاد والثقافية والإعلامية.

إن الثقافة الدولية وتوظيفات الصفوة السياسية للدين والإسلام- فى مجالات الشرعية والتبرير والتعبئة السياسية والاجتماعية وفى الثقافة والتعليم - تشكل أحد أبرز محددات مواقف الصفوة من موقع الدين فى إطار أية مشاريع إصلاحية دستورية أو سياسية رسمية. ليس هذا فحسب، بل إن هذا الإرث الدولتى والنخبوى، سيؤثر على تصورات المعارضة والمستقلين إزاء العلاقة التاريخية المركبة.

ثمة محددات عديدة، والسياقات التى يطرح فيها الموضوع ستؤثر على منهجية وأسلوب التعامل معه فى إطار أية تصورات إصلاحية جزئية، أو شاملة، ولكن أن نحدد ذلك فيما يلى:

١- ثمة صعود عولمي للخطابات الخاصة بتحديد الدين في مجال حقوق الإنسان، والتركيز على مبادئ المساواة والمواطنة في الحقوق والواجبات بين المواطنين وعدم التمييز بينهم على أساس المعيار الديني أو المذهبي أو العرقي أو القومي أو اللغوي. وثمة تركيز على حقوق الأقليات الدينية والمذهبية - أيًا كانت سماوية أو وضعية، وحجمها كبيرة أم صغيرة العدد ضمن الهيكل السكاني - وعلى ضرورة تمثيلها سياسياً وإنصافها على المستويات كافة.

٢- بروز دور المنظمات الدفاعية غير الحكومية التي تدافع عن حقوق الأقليات الدينية، وتتابع دوماً مدى احترام الدول لها، بل وترصد وتوثق الانتهاكات المختلفة للأجهزة الحكومية لحقوق الأقليات الدينية، وتشكل تقاريرها آلية للتأثير على الرأي العام العولمي، فضلاً عن الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية.

٣- صدور قوانين ذات طابع عولمي في خطابها القانوني، كالقانون الأمريكي لحماية الحريات الدينية، والذي يعتمد على رصد وتوثيق الانتهاكات عبر آليات حددها، كالتقارير.. إلخ، وتأثير ذلك على القرارات الأمريكية في مجال المساعدات الاقتصادية والمعونات الفنية، والقروض.. إلخ، وأيضاً في المجال السياسي، والأخطر تأثيراً هذه التقارير السلبية في الصورة السياسية والإعلامية للدولة عولمياً.

٤- ظهور جماعات ضغط من المهاجرين من بلدان مختلفة داخل الولايات المتحدة وكندا والدول الغربية الأخرى، تطالب بحقوق مواطنيهم وتضغط للتأثير على القرارات السياسية والاقتصادية على أعضاء الكونجرس والبرلمان، والإدارات السياسية، وأصبح أقباط المهجر جزءاً من هذه الظاهرة العولمية السياسية، فضلاً عن استخدام "الفضاء النتي" Net مجالاً آخر للتأثير، والضغط على المستوى العولمي ومن ثم العرقي.

٥- ثمة حركية بدأت تنتاب الأجيال القبطية الشابة إزاء بعض السلوكيات التي تمايز بينهم، وبين إخوانهم من المواطنين المصريين المسلمين، وهو ما شهدته ساحة الكنائس، في حادثة النشر الفضائحي لجريدة النبا، وواقعات السيدة وفاء قسطنطين وغيرها بشأن تغيير الدين، وما أثارته الواقعات من سجال سياسي وديني وطائفي. إن وقائع النظار ذات شعارات دينية، إلا أنها تشير إلى احتقانات اجتماعية - ثقافية ودينية، وتشير إلى حلول المؤسسة الدينية الرسمية كبديل عن مؤسسات المشاركة والتمثيل السياسي القومية والرسمية.

٦- الأنشطة الدينية السياسية وتجسيدها الحركية والرمزية والطقوسية انتقلت من المجال السياسي إلى المجال الاجتماعي لمراكمة الرأسمال الديني

وتوظيفه واستثماره في أسلمة المجال الخاص كمدخل للمجال العام، وهو ما يبرز في نظام الزى والحجاب والنقاب، والسوق اللغوي المترع بالمفردات والاصطلاحات والعلامات الدينية الإسلامية -والمسيحية- على بعض المركبات الخاصة، بها وفي مصاعد وحوائط منازل الفئات الوسطى في القاهرة، والإسكندرية في بيئة تنتعش فيها الرموز واللغة والخطابات الدينية، باتت تشكل ضغطا على مناهج تعامل الدولة مع الأديان في المجال الاجتماعي، ويمكن توظيفها في بعض الأحيان سياسيا، عندما يتم طرح موضوع علاقة الدين بالدولة في إطار أية مشاريع للإصلاح الدستوري أو السياسي.

٧- يميل الحزب الوطني إلى إجراءات وتدابير سياسية وتشريعية جزئية ومتدرجة، ومن ثم يذهب إلى تأييد لقرارات الصفوة الحاكمة، ورغمما عن حساسية الموضوع الديني، والمادة الثانية المعدلة من دستور ١٩٧١، إلا أن المرجح أن المساس بهذه المادة وصياغتها قد يؤدي إلى وجود كتلة رافضة لذلك، كجزء من رهانات المنافسة السياسية والانتخابية في الدوائر الانتخابية لهؤلاء، مع جماعة الإخوان المسلمين، والعناصر المستقلة ذات الميول الإسلامية السياسية.

٨- أن استخدام الرموز والشعارات الدينية في ظل التعبئة النفسية، والرمزية لمساحات داخل المجال الخاص، والعلاقات الاجتماعية، كموضوع للتعبئة السياسية والانتخابية للجمهور في الدوائر المختلفة بات يشكل في ذاته قوة ضغط مؤثرة على احتمالات إعادة التفكير في المادة ٢ من الدستور.

٩- أحزاب المعارضة الرسمية الوفد، والعمل -المجد حاليا- والناصرى هم أقرب إلى إبقاء الأوضاع على ما هي عليه دستوريا في الأجل القصيرة والمتوسطة والبعيدة، لأن مصالحهم الانتخابية تتصادم مع أي تعديل بنيوي في المادة ٢ وغيرها من المواد المتصلة بها.

١٠- إن العناصر الليبرالية، ومعها حزب التجمع، وبعض المجموعات اليسارية تشجع وجود دستور علماني، وإصلاحات سياسية وثقافية وتعليمية ودينية عديدة. إلا أن الوزن السياسي والاجتماعي النسبي لهذه الجماعات ليس مؤثرا سياسيا، ومن ثم لا يستطيع قلب المعادلة السياسية -الدستورية- الدينية السائدة حتى الأجل المتوسط، وربما البعيد .

١١- ثمة بعض التغيير في خطاب جماعة الإخوان المسلمين إزاء الإصلاح الدستوري والسياسي كما برز في مبادرة المرشد العام للجماعة محمد مهدي عاكف (٢٠٠٠). إلا أن رؤية الجماعة، وأصوات بعض العناصر الإصلاحية من الجيل

الوسيط، لا تزال عند حدود الموازنة بين غلبة فقه الجماعة، وقادتها التاريخيين، وتراثهم الفقهي والأيدولوجي، والتأويلي، وبين متطلبات التغيير والإصلاح والتجديد الفقهي، وإبداع رؤى سياسية جديدة. ولاشك أن فقه المواءمات والموازنات - ذا الطابع السياسي - أمر يتصل بأمور تخص تماسك الجماعة. من هنا تبدو غلبة الضوابط الشرعية، وأن بنود المبادرة يحكمها ضابط رئيسي إلا وهو حدود الشريعة الإسلامية.

ويمكن القول إن الجماعة كانت تبدو مترددة من تغيير الدستور حتى لا يشمل المادة ٢ من الدستور ووضع الشريعة بوصفها المصدر الرئيسي للتشريع.

١٢- المصريون الأقباط، على اختلاف انتماءاتهم الاجتماعية والسياسية والمذهبية، لا يمكن اعتبارهم كتلة اجتماعية أو سياسية مندمجة، ولكن المرجح أن عقوداً من الاستبعاد السياسي، والتوترات الدينية والطائفية، واندماج فئات واسعة داخل المؤسسات الدينية المسيحية الرسمية، واللا رسمية، جعلت القيادات الدينية تلعب أدواراً عديدة في تمثيل مصالح الأقباط، وفي التعبير عنهم في المجال العام وإزاء الدولة. المرجح أن أي تغيير في طبيعة المادة الثانية من الدستور، سيكون أقرب إلى تصورات الصفوة القبطية، والأكليروس للدولة المدنية، ومعهم القوى الليبرالية، واليسارية في مصر. من ناحية أخرى لن يطرح الأقباط صراحة هذا المطلب، نظراً للحساسية الدينية، والطائفية والسياسية.

لاشك أن انضمام بعض المثقفين الأقباط إلى الأصوات التي تنادى بإقرار الحقوق الدينية للأقباط، وعدم التمييز على أساس ديني، وحرية التدين والاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية، ورفع القيود على بناء الكنائس، وإعمال قواعد المساواة في الوظائف العامة، وضرورة العمل على تمثيل الأقباط سياسياً، وهو ما سوف يجد دعماً من الجمعيات القبطية في المهجر، ولاسيما العاملة في مجال حقوق الإنسان.

١٣- الصفوة السياسية المصرية، وجهاز الدولة سيبدو أقرب إلى استمرار وضع المادة الثانية المعدلة في الدستور المصري في ظل أية إصلاحات متوقعة في ظل استمرار المشهد الحالي، والذي تنتابه نذر تغيير.

تغيير المادة الثانية والعودة إلى التقاليد الدستورية قبل ١٩٧١ يبدو غير محتمل نظراً للضغوط الداخلية من المؤسسة الدينية الرسمية، وجماعة الإخوان المسلمين، وكتلة بارزة في الحزب الوطني وبعض أحزاب المعارضة الأساسية التي ستقف ضد تغيير المادة.

الصفوة المصرية الحاكمة ستميل إلى استمرار المادة، كي لا يؤدي ذلك إلى تفكك

فى صقوفها وانشقاقات، ولأنها تسعى إلى استقرار سياسى وأمنى فى بيئة داخلية مضطربة، وبها احتقانات عديده.

أقرب الاستراتيجيات المرشحة هو استمرارية نص المادة الثانية - مع إمكانية التخفيف اللغوى لها فى ظل نظرية المصدر الرئيسى للتشريع - وإنتاج تشريعات وضعية لا تؤدى إلى تغيير فى طبيعة النظام القانونى الكلى ومصادره التاريخية باستثناء نظم الأحوال الشخصية التى تخضع للشرائع الدينية للمصريين، وهو ما يمثل استمراراً للتقاليد وثقافة الدولة المصرية فى ظل نظام يوليو.

١٤- ستقوم الصفوة المصرية الحاكمة بالانتخابات المترجة وليست البطيئة لمطالب المواطنين المصريين الأقباط وحقوقهم الدستورية والسياسية، وذلك لتخفيف الضغوط الداخلية من قوى سياسية ليبرالية ويسارية وناصرية، فضلاً عن المواطنين الأقباط. ويمكن توقع احتمال وضع بعض النصوص العامة للحريات الدينية فى صلب الوثيقة الدستورية لتخفيف الضغوط الدولية والداخلية، وفتح المجال أمام التدرج فى وضع تشريعات تنص عليها، وبما لا يبدو متصادماً مع الضغوط الداخلية السياسية والدينية.



## هوامش

- (١) نبيل عبد الفتاح: المصحف والسيف، صراع الدين والدولة في مصر، الناشر: مكتبة مدبولي، ١٩٨٤.
- (٢) انظر القانون المدني، مجموعة الأعمال التحضيرية، الجزء الأول، الباب التمهيدي أحكام عامة، ص ٢١، ٢٢، الناشر: الحكومة المصرية، وزارة العدل، مطبعة دار الكتاب العربي، القاهرة.
- (٣) المرجع سابق الذكر ص ٢٢.
- (٤) استند المشروع إلى مصادر أدبية هي: القانون المدني السائد آنذاك، والقضاء المصري وما استقر عليه من أحكام ومبادئ، والتقنيات المدنية الحديثة، كحركة التقنين اللاتيني، والجرمانية، كالقانون المدني النمساوي ١٨١٢، ١٩١٦، والسويسري والألماني، ثم رابعاً الشريعة الإسلامية.
- (٥) تقدم هؤلاء بمذكرات كتابية، وأهمها من هذا المنظور ما قدمه المستشار محمد صادق فهمي، وآراءه أمام اللجنة، وهناك تقرير صدر به عدد خاص من مجلة المحاماة.
- (٦) انظر محضر الجلسة السادسة والخمسين المنعقدة في يوم الأحد ٣٠ مايو ١٩٤٨.
- (٧) انظر المصدر سابق الذكر ص ٤٨.
- (٨) انظر في ذلك، نبيل عبد الفتاح، المصحف والسيف، المرجع سابق، وانظر أيضاً مؤلفنا، النص والرصاص، الإسلام السياسي والأقباط وأزمات الدولة الحديثة في مصر، دار النهار بيروت ١٩٩٨.
- (٩) انظر في سرد هذه النصوص جوزف مغيزل، حول الحوار القومي - الديني، ص ٨٣، ٨٤، ٨٥، في الحوار القومي الديني، الناشر مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٨٩.
- (١٠) انظر مؤلفنا: سياسات الأديان، الطبعة الثانية الهيئة العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، القاهرة ٢٠٠٣.
- (١١) انظر في ذلك، نبيل عبد الفتاح، المصحف والسيف مرجع سبق ذكره، وانظر أيضاً النص والرصاص، المرجع سابق ذكره، وانظر مؤلفنا سياسات الأديان، السابق الإشارة إليه، والمراجع المشار إليها في المؤلفات السابقة.
- (١٢) انظر في ذلك مؤلفنا، سياسات الأديان، المرجع سابق الإشارة إليه.
- (١٣) انظر في ذلك مؤلفنا النص والرصاص، والمراجع المشار إليها هناك، وانظر سامح فوزي، وانظر سعد الدين إبراهيم، الملل والنحل.
- (١٤) انظر في: "دستور في صندوق القمامة"، صلاح عيسى، الناشر، مركز القاهرة لحقوق الإنسان ١٩٩٩.
- (١٥) انظر مؤلفنا، سياسات الأديان، المرجع السابق الذكر، وانظر المراجع المشار إليها هناك، وتحليلنا لأساليب السلطة السياسية في محاولة إيجاد حلول لمشاكل التمثيل القبطي، كالدوائر المغلقة، وتخصيص عشرة مقاعد لتعيين الأقباط ثم المرأة وبعض الشخصيات العامة.
- (١٦) انظر في ذلك، المرجع السابق.
- (١٧) انظر في: الحوار القومي الديني، المرجع سابق الذكر، ص ٨٥، ٨٦ مرجع سبق ذكره.
- (١٨) شملت التعديلات المواد ١، ٢، ٤، ٥، ٧٧ من الدستور بناءً على نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور، الذي أجري يوم ٢٢ مايو ١٩٨٠ ونشرت التعديلات بالجريدة الرسمية بالعدد الصادر في ٢٦ يونيو ١٩٨٠.
- (١٩) انظر في ذلك مؤلفنا المصحف والسيف: صراع الدين والدولة في مصر، المرجع سابق ذكره.
- (٢٠) انظر مبادرة المرشد العام لجماعة الإخوان المسلمين السيد مهدي عاكف.



مشروع دستور ١٩٥٤  
كأساس للإصلاح السياسي والدستوري

---

صلاح عيسى  
رئيس تحرير جريدة القاهرة

---



يبدو أن الحكم بعدم صلاحية دستور ١٩٧١ للبقاء لم يعد في حاجة إلى مزيد من الحثيات، فبعد ٣٤ سنة من تطبيقه اكتشف الجميع أن نموذج دولة الاستبداد الوطني، الذي يصوغه هذا الدستور والذي شاع فيما كان يعرف بدول العالم الثالث خلال الحرب الباردة، يفتقد للحد الأدنى من شروط البقاء على الخريطة السياسية والفكرية لعالم الألفية الثالثة.

ولا يختلف دستور ١٩٧١، عن غيره، من الدساتير التي وضعتها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ - وهي أربعة دساتير وإعلانات دستورية مؤقتة (١٩٥٣ و ١٩٥٨ و ١٩٦٢ و ١٩٦٤) ودستوران دائمان هما دستور ١٩٥٦، الذي لم يعيش سوى أقل من عام ودستور ١٩٧١ الحالي - في أنها صيغت جميعا، انطلاقا من تصور، كان شائعا آنذاك، بأن الديمقراطية الليبرالية، لا تصلح لشعوب العالم الثالث الجاهلة والفقيرة والتي تفتقد للوعي السياسي، وأن ما تحتاجه هذه الشعوب، هو نظام حكم مركزي قوي، تلعب فيه السلطة التنفيذية، دورا مهيمنا، على الدولة والمجتمع، حتى تستطيع أن تحشد الشعب لإنجاز خطط تنموية، تبني اقتصادا وطنيا، يساهم في صيانة الاستقلال، وفي رفع مستوى معيشة الجماهير، حتى تتمتع بثمار الاستقلال.

ولم يكن ذلك هو الخيار الأول لثوار يوليو، الذين كانوا يتجهون -في البداية- لتطبيق دستور ١٩٢٣، الملكي الدستوري، وهو الاتجاه الذي كان غالبا كذلك على القوي والتيارات الرئيسية الفاعلة على الساحة السياسية المصرية والتي رحبت بثورة يوليو، باعتبارها حركة إصلاحية، قامت لتعيد الاعتبار للدستور، وقد صاغت هذه القوي، رؤيتها في مشروع دستور ١٩٥٤، الذي أعدته لجنة من خمسين عضوا، وهو ينطلق من رؤية ديمقراطية ليبرالية راديكالية صافية، تصوغ نموذجا لدولة وطنية ديمقراطية تقوم على نظام جمهوري برلماني على أساس الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية ويضمن مساحة واسعة من الحقوق والحريات.

ومع أن اللجنة تشكلت بقرار من مجلس قيادة الثورة، إلا أنه ألقى بالمشروع الذي انتهت إليه وقدمته إليه في ١٥ أغسطس ١٩٥٤، في صندوق القمامة بتعبير

الدكتور "وحيد رأفت"، إذ كانت الظروف السياسية قد تغيرت، خلال الفترة بين تشكيل اللجنة، وبين الانتهاء من صياغة المشروع، وكان مجلس القيادة قد حسم اختياره، وقرر أن يبني نموذجا مختلفا هو دولة الاستبداد الوطني. ويستند القول، بأن مشروع دستور ١٩٥٤ يصلح كأساس لعملية الإصلاح السياسي والدستوري الآن، إلى عوامل متعددة، يرتبط بعضها بمضمون المشروع ذاته، وهو ما سوف تناوله الجلسات التالية من ورشة العمل، ونشير إلى خطوطه العامة ويرتبط بعضها بالخطاب الإصلاحى المصرى، وهو ما سوف تركز عليه - بشكل أساسى - هذه الورقة.

## أولاً: مشروع دستور ١٩٥٤ يوحد الإصلاحيين المصريين

### حول رؤية مشتركة للإصلاح:

قد يبدو في الظاهر، وكأنه لا خلاف بين النخب المصرية الحاكمة وغير الحاكمة، المؤيدة للنظام السياسى القائم، أو المعارضة له، حول ضرورة الإصلاح، ولكن وضع التفاصيل في الاعتبار يكشف عن خلاف ليس قليلا بين الجميع، حول مدى هذا الإصلاح وأولوياته وتوقيتاته.

فهنالك من يرون أن الإصلاح قد تم بالفعل بتعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١، لتجربى الانتخابات الرئاسية بين أكثر من مرشح.

وهناك من يرون أن الدستور القائم لا يزال صالحا للبقاء مع إدخال تعديلات جزئية أخرى عليه، من بينها إعادة المادة ٧٧ إلى أصلها ليقصر حق الرئيس في تولي منصبه على مدتين فقط وتقليص جانب من صلاحياته.

والحقيقة، أن كثيرا من القوى السياسية والأحزاب التى تشكل التيارات الرئيسية بين النخبة المصرية ظلت لفترة طويلة، وربما حتى العام الماضى، تتحفظ بقوة على أي مساس بالدستور القائم، استنادا إلى هواجس سياسية وأيديولوجية، ومخاوف تتلبس بعضها تجاه البعض الآخر وتتولد من ضعفها جميعا. فضلا عن حالة الاستقطاب السائدة في المجتمع بين الإسلاميين والعلمانيين وبين اليساريين والليبراليين وبين القوميين العرب والوطنيين المصريين، والصراعات بين قوى الضغط الاقتصادية والسياسية، الظاهرة والخفية، الخارجية والداخلية، وهي جميعا تتحفظ على الدعوة لتغيير الدستور انطلاقا من تصور يقول إن فتح هذا الباب، ربما يؤدي إلى تعديل في بعض النصوص الواردة فيه تحرص على بقائها، لأنها تعبر عن

رؤاها، أو تدعم حقها في التواجد، أو في الدعاية لأفكارها.

فقد انقسم التيار الإسلامي إلي معسكرين، لا يزال أولهما وهو التيار الجهادي يرفض فكرة الدولة الدستورية، ويرى أن النص في الدستور القائم، أو ما سبقه، على أن الأمة مصدر السلطات هو افتئات على حق الله باعتباره عز وجل مصدر التشريع، وأن الانتخابات والبرلمانات وكل أدوات الديمقراطية، هي طاغوت ينتزع لنفسه ما ليس له، وهو حق التشريع ليحكم بغير ما أنزل الله، بينما يقبل الثاني ظاهريا بفكرة الدولة الدستورية، ويتحفظ على مطلب تعديل الدستور القائم، تمسكا بالمادة الثانية منه، التي تنص على أن "الإسلام دين الدولة ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع" وهو النص الذي عدله الرئيس السادات عام ١٩٨٠، وأضاف به حروف التعريف إلي النص الذي سبق وأن صدر به الدستور عام ١٩٧١، فأصبحت بذلك الشريعة الإسلامية هي "المصدر" الرئيسي للتشريع، بعد أن كانت "مصدرا" رئيسيا له، وهو نص يعتبره الإخوان المسلمون، وغيرهم من التيارات الإسلامية الموصوفة بالاعتدال ناصا حاكما يفسر الدستور كله، ويقضي تطبيقه أن تكون مصر دولة إسلامية، ويضفي مشروعية على وجودهم في الساحة السياسية، لذلك تحفظوا لسنوات طويلة على فتح باب تعديل الدستور، حتى لا يطول التعديل هذا النص، بما يحول بينهم وبين الاستناد إليه في معركتهم السياسية ضد النظام القائم، وضد خصومهم من الإسلاميين، وغيرهم من القوي السياسية.

وتحفظ الناصريون والقوميون لسنوات طويلة، على فكرة تعديل أو تغيير الدستور، لأنهم يعتقدون عن حق، أنه دستور ناصري ينتمي لثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، على الرغم من أنه صدر في بداية عهد الرئيس السادات وفي نهاية السنة التي قام فيها بما يوصف عادة في أدبياتهم بـ "انقلاب ١٥ مايو ١٩٧١"، إذ استمد كل نصوصه من دساتير ثورة يوليو السابقة عليها، بخاصة دستور ١٩٥٦، والدستور المؤقت الذي صدر عام ١٩٦٤، فضلا عن أن الفصل الثاني من الباب الأول من هذا الدستور يشمل ١٧ مادة عن المقومات الاقتصادية، ويشير إلي خطط التنمية وسيطرة الشعب على أدوات الإنتاج وقيادة القطاع العام للتقدم والإصلاح الزراعي والعدالة الاجتماعية ويضمن ٥٠٪ للعمال والفلاحين في مجالس إدارات وحدات القطاع العام، ولهم وللفلاحين في مجلس الشعب، وهو ما خشى معه الناصريون والقيادات اليسارية بشكل عام، أن يعصف أي فتح لباب تعديل الدستور بهذه النصوص التي تقنن المكاسب التي حققتها ثورة يوليو للطبقات الشعبية.

بل إن هذه الهواجس بلغت إلي مدى غير معقول عندما طرحت خلال عام ٢٠٠٠

فكرة المطالبة بتحويل مصر من جمهورية رئاسية إلى جمهورية برلمانية، إذ أبدى كثيرون من المنتمين للتيارين القومي والناصري آنذاك اعتراضهم على الفكرة، انطلاقاً من تصور يرى أن مصر مستهدفة، من أمريكا وإسرائيل، وأنها في حاجة دائمة إلى سلطة تنفيذية قوية، لكي تستطيع أن تواجه المؤامرات الدولية التي تحيط بها، وأن الدعوة لتغيير النظام السياسي من جمهورية رئاسية إلى جمهورية برلمانية، أو لأي نظام سياسي يوازن بين السلطات أو يضعف سلطة مؤسسة الرئاسة في مواجهة السلطات العامة الأخرى، سوف يترتب عليها إضعاف الدولة، التي تقوم بدور مركزي في التصدي لهذه المؤامرات، وبالتالي يسهل على الشيطان الأعظم" - الذي هو أمريكا وإسرائيل - اختراقها والقضاء عليها.. وغزوها من الداخل.

ومع أن "الإخوان المسلمون" كانوا يعلمون - طوال الوقت - أن النص الذي يحرصون عليه إلى حد التضحية بمطلب الإصلاح الدستوري الجذري، يشير إلى أن "مبادئ" الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، ولا يشير إلى النصوص الفقهية، وأن النص الحاكم في الدستور هو "الأمة مصدر السلطات"، فقد تردوا طويلاً، قبل أن يعتمدوا مطلب تعديل الدستور، في مبادرتهم الشهيرة التي طرحوها في العام الماضي، وتبنت مطلب الجمهورية البرلمانية، في إطار تصور يحولها إلى "جمهورية برلمانية إسلامية".

كما أن اليساريين كانوا يعلمون - طوال الوقت - أن النصوص التقدمية في الدستور لم تحل بين الإدارة المصرية وبين تصفية القطاع العام من دون أن يعترض أحد من نسبة الـ ٥٠٪ من العمال والفلاحين، بعد أن اعتمد الجميع التفسير القائل إن الدستور وثيقة تقدمية، يمكن أن يتغير تفسيرها مع الزمن، وأن النصوص التي يعتبرها البعض اشتراكية، يمكن تفسيرها على أساس رأسمالي من دون حاجة إلى تغيير في النص نفسه.

وكان الأقباط المصريون - ولا يزالون - من بين جماعات الضغط التي لم تبد أي حماس لمطالب الإصلاح السياسي، حتى تلك المطالب الجزئية التي تتعلق بنزاهة العملية الانتخابية في ظل المخاوف التي تناوشهم من ازدياد جماهيرية التيارات الإسلامية، مما قد يؤدي في حالة توسع هذا الإصلاح، بتعديل الدستور، إلى سيطرة هذه التيارات على الحكم، فيعودوا ليصبحوا من أهل الذمة، ويفقدوا كل حقوق المواطنة، خاصة بعد أن أدلى المرشد العام الأسبق للإخوان المسلمين "مصطفى مشهور" بتصريح قال فيه، إنهم إذا تولوا الحكم فسوف يفرضون الجزية على الأقباط.



ومع أن الأحزاب السياسية والتيارات الفكرية المصرية، بدأت - خاصة خلال العام الماضي - تطرح مبادرات للإصلاح السياسي، كان من بينها مبادرات قدمتها أحزاب الوفد والتجمع وحركة الإخوان المسلمين، ومع أن بعض هذه المبادرات طالبت صراحة بالأخذ بالنظام الجمهوري البرلماني إلا أن الفكرة ضاعت في زحام تفاصيل إجرائية كثيرة تضمنتها هذه المبادرات، بما في ذلك مواقف سياسية لا صلة لها بالموضوع، فضلا عن أن الخطاب الإصلاحي الذي تطرحه هذه الأحزاب يعتمد عدم التركيز على مطلب الجمهورية البرلمانية كمطلب جوهري.

في هذا السياق يشكل مشروع دستور ١٩٥٤، أساسا لتوحيد الإصلاحيين المصريين، حول مطلب واضح لحركتهم، بحيث تنتقل من موقف رفض الدستور القائم، إلى الاتفاق على ملامح الدستور الذي يتوجب أن يحل محله، في ضوء الحقيقة التي تقول إن الإصلاحيين المصريين، يعرفون بوضوح، ما لا يريدونه، لكنهم لم يتفقوا بعد، على ما يريدونه، وهو ما يجعل الانطلاق من مشروع دستور ١٩٥٤، كأساس لصياغة دستور جديد يحل محل الدستور القائم، ضرورة عملية، لأن ذلك سوف يؤدي تدريجيا، إلى تنظيم الحوار الدائر حول الإصلاح الدستوري الجذري الذي يبدو أن الكل يجمعون عليه، بينما تكشف التفاصيل عن قدر غير قليل من الخلاف فيما بينهم.

وفضلا عن هذه الضرورة العملية والتنظيمية، فإن هناك عوامل موضوعية كثيرة، تجعل من مشروع دستور ١٩٥٤ أساسا صالحا لهذا الحوار.

من بين هذه العوامل، أن لجنة الخمسين التي وضعت المشروع، كانت تضم ممثلين لكل ألوان الطيف السياسي والفكري التي كانت قائمة آنذاك، والتي لا تزال - إلى حد ما - قائمة حتى الآن، كان من بينهم ممثلون لأحزاب الوفد والأحرار الدستوريين والسعديين والإخوان المسلمين والحزب الوطني القديم والجديد وحزب مصر الاشتراكي والكتلة الوفدية المستقلة، كما كانت تضم - كذلك - أعضاء من لجنة الثلاثين التي وضعت دستور ١٩٢٣، ممن يعرفون ما كان به من ثغرات أدت إلى الصراع بين سلطة الملك وسلطة الأمة، فضلا عن ثلاثة من رؤساء القضاة، وعدد من ألمع فقهاء القانون الدستوري وثلاثة من رجال الجيش والشرطة المتقاعدين وشيخ الأزهر وبطريك الأقباط، وخمسة آخرين منهم، وبهذا المعنى، يمكن النظر إلى اللجنة التي وضعت الدستور، باعتبارها لجنة تمثل بشكل دقيق نسبيا، التيارات الفكرية الرئيسية التي صاغت تاريخ مصر في القرن العشرين، والتي لا تزال تصوغه في هذا القرن، بصرف النظر عن تغير اللافات.

ومن بينها - كذلك - أن المشروع، وضع في مناخ الأموال الكبرى التي علقتها التيارات الفكرية والسياسية على ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، بأن تقيم نظاما سياسيا ديمقراطيا، يحاول توخي الانتكاسات، التي تعرض لها تطبيق دستور ١٩٢٣، الملكي الدستوري، نتيجة للصراع بين سلطة الأمة وسلطة القصر، ويستفيد كذلك - كما يقول د. عبد الرحمن بدوي الذي كان عضوا في اللجنة - من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي لم يكن قد مرّ على صدوره سوى خمس سنوات.

## ثانياً: مشروع دستور ١٩٥٤ يقدم صياغة متوازنة للعلاقة بين السلطات تنهي هيمنة السلطة التنفيذية على الدولة والمجتمع:

وبالإضافة إلى ذلك، فقد كان لدي أعضاء لجنة الخمسين، شواهد جعلتهم يتوجسون، من أن يتجه مجلس قيادة الثورة، نحو إقامة حكم عسكري مباشر، أو تحت لافتة مدنية، وهو ما دفعهم، لصياغة المشروع، بطريقة تسعى للحيلولة بين السلطة التنفيذية وبين الهيمنة على الدولة والمجتمع.. وتأكيد سلطة الأمة في مواجهة سلطة الحكومة، وتضمن - كما يقول المستشار طارق البشري - " صياغات رفيعة المستوي تضمن للبرلمان أن يكون مؤسسة الحكم الرئيسية، التي تدور حولها كل سلطات الدولة.. ووقف في وجه أية محاولة لرئيس الدولة للتغلب على سلطات الأمة ممثلة في مجلس النواب".

ولعل هذا هو السبب الذي دفع مجلس قيادة الثورة لإهمال مشروع دستور ١٩٥٤ ووضع دستور ١٩٥٦ البديل، وهو الأساس الذي قامت عليه بعد ذلك، دساتير ثورة يوليو، وأخرها الدستور القائم، التي حققت مخاوف الذين وضعوا مشروع دستور ١٩٥٤، إذا مكنت السلطة التنفيذية من الهيمنة على كل السلطات، على امتداد الأعوام الخمسين التالية وحتى اليوم. وهو ما يعني أنه يصلح كأساس لكل إصلاح دستوري، يستهدف إعادة التوازن بين سلطة الأمة وسلطة الحكومة.

والانطباع الوحيد الذي يخرج به كل من يعيد قراءة النصوص الخاصة بالعلاقة بين السلطات في مشروع دستور ١٩٥٤، هو أن الذين صاغوه كانوا يملكون درجة عالية من الاستبصار بما سوف يأتي، لذلك انطلقوا من منطق بسيط، هو أن السلطة المطلقة تغري بالاستبداد، وتشجع على الفساد، وتقود إلى الإفلاس المادي والروحي للأمة، لذلك وضعوا مشروعهم انطلاقاً من رؤية واضحة، هي أن تكون السيادة

للأمة، وهي مصدر السلطات جميعا (مادة ٥٠).

ومع أن هذه المادة كانت موجودة في دستور ١٩٢٣، ومع أنها تكررت بعد ذلك في كل دساتير ما بعد ١٩٥٢، إلا أنها كانت تجد دائما من يسوّغ الالتفاف عليها في التطبيق كما حدث بالنسبة لدستور ١٩٢٣، أو كانت تحشر في الدستور نفسه لمجرد استيفاء الشكل.

وكان ذلك هو الخطر الذي استبصرته لجنة الخمسين، وهي تضع مشروع دستور ١٩٥٤، لذلك حرصت على أن تحيطها بنسيج متكامل من المواد تتسم -ككل مواد المشروع- بدقة الصياغة ويتحدد المعاني، ويتفصيل اختصاصات كل سلطة على نحو يحول دون أن تتوغل إحداها على الأخرى، ويضمن كذلك التوازن فيما بينها، بما لا يخل بالقاعدة الأساسية وهي أن تظل الأمة دائما وفعلا مصدرا لجميع السلطات.

في هذا السياق، حرص المشروع على أن يفرد الباب الأول منه، الذي يأخذ عنوان "الدولة المصرية ونظام الحكم فيها" لمادة واحدة موجزة، ولكنها دقيقة الصياغة، تقول "مصر دولة موحدة ذات سيادة، وهي حرة مستقلة وحكومتها جمهورية نيابية برلمانية (مادة ١)، وهي مادة تضع توصيفا دقيقا لشكل نظام الحكم، فقد حددت ملامح النظام الجمهوري، بأنه نظام برلماني، يقوم على الأركان الثلاثة للجمهوريات البرلمانية.

فرئيس الدولة، وهو رئيس الجمهورية لا يجمع بين رئاسته للدولة وبين رئاسته للسلطة التنفيذية، كما هو الحال في دستور ١٩٧١، فهو يسود ولا يحكم، طبقا للمادة ١١٠ من المشروع التي نصت على أن "يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة الوزراء.. وتوقيعاته في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها مجلس الوزراء والوزراء المختصون، بعد موافقة مجلس الوزراء، وأوامر رئيس الجمهورية - شفوية كانت أو كتابية- لا تخلي الوزراء من المسؤولية أمام البرلمان بأي حال..". ولأن الشعب، هو مصدر كل السلطات، فإن البرلمان -وهو يتكون من مجلسين واحد للنواب وآخر للشيوخ وينتخب انتخابا حرا مباشرا- يباشر السلطة التشريعية، فلا يصدر قانون إلا إذا أقره، كما يباشر الوظيفة المالية، فيناقش الميزانية والحساب الختامي، ويباشر الوظيفة السياسية والرقابية، فمن حق أعضائه أن يوجهوا إلى الوزراء أسئلة واستجابات، وأن يجروا التحقيقات البرلمانية.

أما المهم، فهو أن السلطة التنفيذية الفعلية، تنتقل بمقتضى هذا النظام إلى مجلس الوزراء، الذي ينبثق عن هذا البرلمان، ويكون مسئولا أمامه، بحيث لا يباشر

مهامه إلا إذا حصل على ثقة مجلس النواب أولاً، ولا يواصل القيام بهذه المهام إذا افتقد هذه الثقة.. لذلك نص المشروع على أن يكون الوزراء "وحدة متجانسة، تحت رئاسة واحد منهم"، تضمهم هيئة تعرف بمجلس الوزراء، هو المهيمن على كل مصالح الدولة، ورئيسه هو الذي يوجه السياسة العامة للوزارة، وهو وأعضاء وزارته متضامنون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للوزارة، فضلاً عن أن كلا منهم مسئول عن أعمال وزارته، ورئيس الوزراء هو الذي يطرح الثقة بالوزارة، فإذا سحب الثقة من الوزارة كلها استقالت، وإذا سحبها من وزير استقال.

ولم يكتف المشروع بإخضاع السلطة التنفيذية لرقابة الشعب ممثلة في مجلس النواب، ولكنه حرص كذلك على عدم تركيز هذه السلطة في أيدي قليلة، حتى لا تغري حائزها بإساءة استغلالها، فأفرد الباب الرابع منه للحكم المحلي، الذي يتشكل من مجالس منتخبة في المحافظات والمدن والقرى، تقوم بإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائلتها، وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة، كما تعاون في الشؤون الانتخابية وشئون الأمن المحلي. وكفل الدستور للهيئات المحلية، الحق في تحصيل الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، وحصيلة ضريبة الأملاك المبنية.. وحصنها ضد المحل.

وابتكر المشروع في الباب السادس منه، ثلاثة مجالس معاونة للسلطة التنفيذية، هي "المجلس الاقتصادي" وقد أناط به مهمة بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشؤون الاقتصادية التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومة، وأوجب عليها استشارته مقدما في استثمار موارد الثروة العامة وفي البرامج الاقتصادية القومية.

"والمجلس الأعلى للعمل": وقد أناط به مهمة بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشؤون الخاصة بالعمل والعمال التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومة.

ومجلس الثروة الطبيعية والمرافق العامة، أناط به دراسة شئون المناجم وتيسير الكشف والبحث عنها ووسائل استغلالها ووضع المواصفات والموازنة بين عروض المزايدات فيها وإقرار منح التزاماتها وتجديدها أو إلغائها.

وأعطي مشروع دستور ١٩٥٤، للسلطة القضائية اهتماما واسعا على نحو يوحى بحرص الذين وضعوه على أن تعطي دورا أساسيا في صيانة الدستور، وفي إلزام السلطة التنفيذية حدودها، حتى لا تتغول على غيرها من السلطات، أو تتغول على حريات المواطنين العامة، والخاصة -فيما تسنه من تشريعات- وتخرج بها عن نصوص الدستور.

وفي هذا السياق حرص المشروع على أن يختص مجلس القضاء الأعلى بتعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم، وحرص على أن يحصن منصب النائب العام من أي تدخل للسلطة التنفيذية، فنص على أن ينتدب من بين المستشارين بموافقة مجلس القضاء، وحرصه على تحصين رجال القضاء من إغراءات السلطة التنفيذية، فنص على ألا يلي أحدهم الوزارة، إلا بعد عام من تركه العمل في القضاء.

وفضلا عن ذلك فقد أعطي المشروع اهتماما بالغا بمؤسستين قضائيتين، تلعبان دورا مهما في الرقابة على السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أما الأولي فهي مجلس الدولة، الذي أسس عام ١٩٤٦، ليقضي في المنازعات الإدارية بين الدولة والمواطنين، والذي لعب دورا بارزا بقيادة رئيسه المرحوم "عبد الرزاق السنهوري" باشا، أثناء أزمة مارس ١٩٥٤، مما أدى إلى ضربه وتصفيته، وهو -فيما يبدو- الدافع الذي دفع لجنة الخمسين، لإحاطته بمزيد من الضمانات على نحو يحول دون تكرار العصف به، فضلا عن النص عليه في الدستور نص المشروع كذلك على تعيين أعضاء المجلس وموظفيه الفنيين وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم بناء على اقتراح مجلس خاض يتألف من تسعة من مستشاري المجلس برئاسة رئيسه، يضاف إليهم اثنان من مستشاري محكمة النقض يختارهما مجلس القضاء الأعلى ووكيل وزارة العدل.

أما المحكمة الدستورية العليا، التي لم تظهر على خريطة النظام الدستوري المصري، إلا في دستور ١٩٧١ فقد أفرد لها مشروع دستور ١٩٥٤، بابا خاصا، يضم سبع مواد تنظم تشكيلها واختصاصاتها، كما أضاف إليها في أبواب أخرى منه، اختصاصات أخرى.

وتتشكل المحكمة من تسعة قضاة، يختارون من أساتذة القانون ورجال الفقه الإسلامي الجامعيين ومن المحامين لدي محكمة النقض المتخصصين منذ عشرين عاما، يعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، وينتخب البرلمان -مجتمعا بهيئة مؤتمر- ثلاثة آخرين، ويختار كل من القضاء العالي والقضاء الإداري والقضاء الشرعي، عضوا يمثله، وتنتخب المحكمة رئيسا لها من بين أعضائها، على أن تكون مدة العضوية اثنتي عشرة سنة، تتجدد جزئيا طبقا لنظام يفصله قانونها، ويكون انعقادها صحيحا بحضور سبعة من أعضائها.

وأناط المشروع بالمحكمة وحدها، حق إحالة أحد أعضائها إلى المعاش، أو وقفه في حالة العجز المادي عن العمل، أو الإهمال الخطير. وهي تختص وحدها بالفصل

في المنازعات الخاصة بدستورية القوانين والمراسيم التي لها قوة القانون، وفي المنازعات بين سلطات الدولة المختلفة فيما يتعلق بتطبيق الدستور، وفي تفسير النصوص الدستورية والتشريعية الخاصة بالمحاكم ومجلس الدولة، وفي أحوال تنازع الاختصاص بين جهات الاختصاص المختلفة.

وأهم ما جاء به مشروع الدستور، فيما يتعلق باختصاصات هذه المحكمة، هو أنه أجاز في (المادة ١٨٨) منه للسلطات وللأفراد رفع المنازعات إليها.

كما أضاف إلى سلطات المحكمة الدستورية كذلك، ثلاثة اختصاصات بالغة الأهمية والخطورة فيما يتعلق بضبط العلاقة بين السلطات، وبالرقابة القضائية عليها، إذ أناط بها محاكمة رئيس الجمهورية ومحاكمة الوزراء، وإن كان قد اشترط في هاتين الحاليتين أن ينضم إلى أعضائها التسعة، ستة أعضاء ينتخبهم البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر في بداية كل فصل تشريعي من غير أعضاء البرلمان بشرط أن تتوافر فيهم شروط العضوية لمجلس الشيوخ.

وفي هذا السياق نص المشروع على أن يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو انتهاك حرية الدستور أو استغلال النفوذ أو أية جريمة أخرى مخلة بالشرف بقرار من أحد مجلسي البرلمان يصدر بأغلبية أعضائه، فإذا أدانته المحكمة أعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

أما بالنسبة للوزراء، فقد منح الدستور، حق اتهامهم، لكل من مجلسي البرلمان، من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب النائب العام، إذا ما ارتكب أحدهم جريمة بسبب تأديبة وظيفته.. ونص على وقف الوزير المتهم عن العمل إلى أن يقضي في أمره، وعلى ألا تحول استقالته من إقامة الدعوى عليه، ويطبق عليهم قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه، على أن يبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات، ومنح حق العفو عن الوزير الذي تحكم المحكمة الدستورية العليا بإدانته، لمجلسي البرلمان وحدهما.

وأناط الدستور بالمحكمة الدستورية العليا وحدها، الفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية، في حالة نشوء خلاف حول خروجها عن الشروط العامة التي حددها لتأسيسها، وهي أن تقوم على أسس ديمقراطية دستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي وفي حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي.

أما الاختصاص الثالث والمهم، الذي أناطه الدستور بالمحكمة الدستورية العليا، فضلاً عن اختصاصاتها المعروفة، فهو اختصاصها وحدها بالفصل في صحة عضوية البرلمان وفي إسقاط العضوية عنهم، إذ نص في المادة ٧٠ منه على أنه "لا

يجوز إبطال انتخاب أو تعيين أحد أعضاء البرلمان أو إسقاط عضويته إلا بحكم من المحكمة الدستورية العليا، ليحول بذلك بين الأغلبية البرلمانية، وبين استغلال أغليبتها لإسقاط العضوية عن النواب المعارضين.

ولأن رئيس الجمهورية -طبقاً لمشروع دستور ١٩٥٤- يحوز سلطة السيادة فقط، من دون سلطة الحكم، فقد نص الدستور على أن ينتخبه أعضاء البرلمان منضماً إليهم أعضاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق" (المادة ٩١).

وأخذ المشروع بفكرة قيام السلطة التشريعية على مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ.. ويتكون الأول من ٢٧٠ عضواً، ومدته أربع سنوات، ويتكون الثاني من ١٥٠ عضواً ينتخب ٩٠ منهم بالاقتراع الحر المباشر، وينتخب ثلاثون منهم عن طريق التجمعات التي تضم المشتغلين بشتى المهن التي تقوم عليها مصالح البلاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي كما حددها المشروع النقابات واتحادات نقابات العمال والغرف والجمعيات والهيئات التي تنظم المشتغلين بالزراعة والصناعة والتجارة والتعليم والمهن الحرة، وترك لقانون الانتخاب مهمة تحديد هذه الهيئات والعدد الذي يخصص لكل منها والإجراءات التي تتبع في انتخاب هؤلاء الأعضاء. ويعين رئيس الجمهورية الثلثين الآخرين من بين فئات حددها الدستور، على أن يكون من بينهم رؤساء الجمهورية السابقون.

وساوى الدستور بين المجلسين في حق إقرار القوانين، لكنه أناط بمجلس النواب وحده، حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها، وأعطاه الحق في مناقشة الميزانية أولاً، وكذلك في مناقشة القوانين الخاصة بالضرائب، وفي سحب الثقة من الحكومة، كما أن حق رئيس الجمهورية في الحل، يقتصر على مجلس النواب وحده.

ويلاحظ الدكتور "طعيمة الجرف"، أن مشروع دستور ١٩٥٤، كفل ثلاث ضمانات حتى يستقيم أمر النظام البرلماني، وحتى تتوازن العلاقة بين السلطات.

الأولى: أنه ضمن للسلطة التنفيذية قدراً من الاستقلال، فأحاط حق نزع الثقة من الوزراء بقيود وأوضاع، لا تجعل مركز الحكومة مزعزعا، حتى تقوي على احتمال مسئولياتها، فطلب طرح عدم الثقة بالوزارة لابد أن يقدمه ١٠٪ من النواب، ولا يناقش إلا بعد أسبوع على عرضه، ولا يقترح عليه علناً، إلا بعد انتهاء المناقشة بثلاثة أيام، ما لم يطلب رئيس الوزراء غير ذلك.

الثانية: وفي مقابل هذه الضمانة التي منحها للسلطة التنفيذية، فقد كفل المشروع للسلطة التشريعية درجة من الاستقرار تحصنها ضد العصف بها، فقيد

حق رئيس الجمهورية في استخدام سلطته لحل المجلس، بالنص على أن يصحب ذلك تأليف وزارة مؤقتة ومحايدة برئاسة رئيس مجلس الشيوخ تقوم بإجراء الانتخابات، وتطرح الوزارة الجديدة التي تتشكل نتيجة لتلك الانتخابات الثقة بها في أول اجتماع لمجلس النواب الجديد، الذي يتوجب أن يجتمع في موعد لا يتجاوز شهرين من صدور قرار الحل.

الثالثة: هي الرقابة القضائية الصارمة التي فرضها الدستور على دستورية ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين، وعلى شرعية القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية.

### ثالثاً: مشروع دستور ١٩٥٤ يضمن

#### الحقوق الاجتماعية للمواطنين

وفضلاً عن ذلك، فإن مشروع دستور ١٩٥٤، قد تضمن نصوصاً، وصفها د. مصطفى أبو زيد فهمي بأنها ذات صبغة اشتراكية واضحة، ووضع على عاتق الدولة واجب القيام بكثير من الالتزامات، رصد من بينها، أنه قد أوجب على الدولة أن تكفل الحرية والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين (مادة ٤)، وأن تنظم اقتصاد الدولة وفقاً لخطوط مرسومة تقوم على مبادئ العدالة الاجتماعية، وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة (مادة ٣٦)، وأوجب عليها أن تيسر للمواطنين جميعاً مستوى لائقاً من المعيشة أساسه تهيئة الغذاء والسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية، وأوجب عليها أن تيسر ذلك في حالات البطالة والمرض والشيخوخة والعجز وتؤمنه لضحايا الحرب والكوارث العامة ومن يعولون من أسرهم (مادة ٣٨).

وقرر المشروع -طبقاً لما رصده "أبو زيد" - أن العمل حق تعني الدولة بتوفيره لجميع المواطنين القادرين، ويكفل القانون شروطه العادلة على أساس تكافؤ الفرص (مادة ٤٠) وأن على القانون أن ينظم العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال على أسس اقتصادية تنفق وقواعد العدالة الاجتماعية ويحدد ساعات العمل وينظم تقدير الأجور العادلة، ويكفل صحة العمال وتأمينهم من الأخطار وينظم حق العامل في الراحة الأسبوعية وفي الإجازات السنوية بأجر (مادة ٤١). كما أوضح أن العدالة الاجتماعية يجب أن تكون أساس الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة، وأوجب إعفاء الطبقات الفقيرة من الضرائب إلى الحد الأدنى الضروري للمعيشة



(مادة ٤٦).

وفضلا عما رصده "أبو زيد" من ملامح "ذات صبغة اشتراكية" في مشروع دستور ١٩٥٤، فقد تضمن النص موادا أخرى، تندمج في السياق نفسه، فمع أن المشروع يصون الملكية الخاصة إلا أنه يحتفظ "بألا يضر النشاط الاقتصادي الحر بمنفعة اجتماعية، أو يخل بأمن الناس أو يعتدي على حرمتهم أو كرامتهم" (مادة ٣٥). وعلى أن يرعى القانون أداء وظيفتها الاجتماعية (مادة ٣٢) كما ينص على أن يكفل القانون التوافق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الحر تحقيقا للأهداف الاجتماعية ورخاء الشعب، ويكفل للعاملين نصيبا من ثمرات إنتاجهم يتناسب والعمل الذي يؤديه (مادة ٣٧). وعلى أن يضمن القانون للعامل التعويض الملائم عند ترك الخدمة أو الفصل، ويحدد وسائل حمايته من الفصل غير القانوني (مادة ٤٢).

وفضلا عن أنه يكفل للعمال حق إنشاء النقابات (مادة ٤٥)، فهو ينيط بالدولة مهمة "إنشاء المنظمات التي تيسر للمرأة التوفيق بين العمل وبين واجباتها في الأسرة، وحماية النشء من الاستغلال ومن الإهمال الأدبي والجسماني والروحي".

بل إن بعض مواد دستور ١٩٥٤، تبدو أكثر اشتراكية وأحكم صياغة من بعض مواد الدساتير التي صدرت في ظل ثورة يوليو ومن بينها الدستور القائم.

فالمادة ٤٥ من دستور (١٩٥٦) تنص على أن "ينظم القانون العلاقات بين العمال وأصحاب الأعمال على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية"، بينما المادة ٤١ من دستور (١٩٥٤) المناظرة لها كانت تضيف إلى هذا النص تفصيلا مهما، ينيط بهذا القانون نفسه "تحديد ساعات العمل وتنظيم تقدير الأجور العادلة، وكفالة صحة العمال وتأمينهم من الأخطار، وتنظيم حقهم في الراحة الأسبوعية وفي الإجازات السنوية بأجر".

والمادة ١٠ من دستور ١٩٥٦ تنص على أن يكفل القانون "التوافق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الاقتصادي الخاص، تحقيقا للأهداف الاجتماعية و"رخاء الشعب"، شاطبة بذلك على ذيل المادة ٣٧ المناظرة لها في مشروع دستور ١٩٥٤، وكانت تمنح العمال مكاسب اشتراكية أفضل فنصت على أن يكفل القانون لهم - كذلك - "نصيبا في ثمرات إنتاجهم يتناسب والعمل الذي يؤديه".

وحرص مشروع دستور ١٩٥٤، على أن يكفل للعمال حقوقا ديمقراطية لم يكفلها لهم دستور الثوار، الذي ألغى المادة ٤٤ من مشروع دستور ١٩٥٤، وكانت تنص على أن "تشرف على شئون العمال لجان دائمة قوامها العمال وأصحاب الأعمال ورجال الإدارة والقضاء، تتولى بحث مشاكل العمال والتوفيق بينهم وبين أصحاب

الأعمال"، وكفل ذيل هذه المادة للعمال "حق الإضراب عن العمل في حدود القانون"، وهو حق صادرة دستور ١٩٥٦ ولا يزال صادرا إلى اليوم.

## رابعاً: مشروع دستور ١٩٥٤ يحيط الحريات الفردية والعامة بسياج من الضمانات الدستورية

وتنطبق القاعدة ذاتها على ما يتضمنه مشروع دستور ١٩٥٤ من ضمانات للحريات الفردية والعامة، فهو لا يكتفي في المادة الخاصة بالمساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات العامة، بأن يحظر التمييز بينهم بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، لكنه يضيف إلى ذلك نصا بالغ التفصيل وبالغ الدلالة كذلك، هو "حظر التمييز بينهم، بسبب الآراء السياسية أو الاجتماعية".

وهو لا يكتفي بحظر إبعاد المصري عن بلاده، أو منعه من العودة إليها، بل يحظر كذلك منعه من مغادرة البلاد إلا في أحوال الضرورة التي يبينها القانون (مادة ٧) ويحظر إلزامه بالإقامة في مكان معين إلا بحكم من القاضي، أو في الأحوال التي تحددها قوانين الصحة العامة، وفي كل الأحوال ينص بحسم - على ألا يكون حظر الإقامة أو تحديدها لأسباب سياسية (مادة ٨).

والمشروع يضع شروطا دقيقة للقبض على المواطنين أو حبسهم في غير حالات التلبس، منها ضرورة إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض عليه خلال ١٢ ساعة، وأن يقدم إلى القاضي خلال ٢٤ ساعة من وقت القبض عليه.. وينيط بالقانون، وضع إجراءات تكفل سرعة الفصل في التظلم القضائي من الحبس وتحديد حد أقصى للحبس الاحتياطي (مادة ١٥).

ويضيف إلى المادة التقليدية الخاصة بشخصية العقوبة تفصيلا لافتا للنظر، فينص على ألا تتجاوز العقوبة شخص المسجون (مادة ٢١ و٢٢)، ويضمن حرمة المساكن، فيحظر دخولها ليلا إلا بأمر من السلطة القضائية "يحدد مكان التفتيش وموضوعه". (مادة ٢٣)، كما يضمن حرية المراسلات البريدية والبرقية والتليفونية وغيرها ويحظر تقييدها أو الرقابة عليها "إلا بقرار مسبب من القاضي وبضمانات يحددها القانون" (مادة ٢٤).

ولم يكتف المشروع بكل هذه الضمانات، بل ونص كذلك، على "حق كل من يعاقب بحكم جنائي نهائي، ثبت خطؤه، في أن يحصل على تعويض من الدولة" (مادة ٢٥).

وفي مجال الحقوق والحريات العامة، كفل المشروع للمصريين جميعا الحق في الجنسية ونص على عدم جواز إسقاطها عن مصري (مادة ٢) والحق في الانتخاب بما في ذلك النساء (مادة ٥) والحق في حرية الاعتقاد باعتبارها حرية مطلقة، (مادة ١١) وحق اللجوء للقضاء باعتباره حقاً لا يجوز تعطيله (مادة ١٢) والحق في الدفاع، أصالة أو وكالة، في جميع مراحل التحقيق والدعوى وأمام جميع المحاكم وفي المحاكمات التأديبية والإدارية (مادة ١٢) كما نص على ألا تتجاوز العقوبة شخص المعاقب وحقوقه" (المادة ١٧).

وكان الذين وضعوا مشروع دستور ١٩٥٤، كانوا يتنبأون بما سوف يحدث بعد ذلك حين وضعوا هذه النصوص، وحين حرصوا أيضا على أن ينص في الدستور على عدم جواز فرض السرية على التحقيق في الجنايات إلا على سبيل الاستثناء وبشروط ألا تمس حق المتهم أو المدعي بالحق المدني أو المحامين عنهما في حضور التحقيق (مادة ١٩)، وعلى أن يحظر صراحة، محاكمة أحد إلا أمام القضاء العادي، ويحظر صراحة كل محاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية، وعلى أن تحظر محاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية.

وفضلا عن النص على حظر إيذاء المتهم جسمانياً أو معنويا، وعلى معاقبة المسئول عن ذلك، فقد نص المشروع كذلك على النص بأن يكون السجن دار تأديب وإصلاح، وأن يحظر فيه ما يتنافى مع الإنسانية أو يعرض الصحة للخطر (مادة ٢١ و٢٢).

ولم يكفل المشروع فقط حرية الرأي والبحث العلمي، ويضمن الحق في التعبير بالقول والكتابة والتصوير والإذاعة (مادة ٢٥)، أو يضمن حرية الصحافة، بل وكفل كذلك حرية الطباعة، وبصراحة لا تحتمل اللبس، وبتفصيل مقصود -استرشادا بما جري قبل ذلك، وتخوفا مما كان واضعوا المشروع يتوقعون أن يجري- نص على أنه "لا يجوز تقييد إصدار الصحف والمطبوعات بترخيص -أي أن تصدر بمجرد الإخطار- وعلى عدم جواز فرض الرقابة عليها، أو وقفها أو إلغائها أو مصادرتها بالطريق الإداري (مادة ٢٦).

ثم إنه فضلا عن ذلك كله، نص على أن "ينظم القانون تعادل حقوق الجماعات السياسية في الانتفاع بالإذاعة وغيرها من وسائل النشر التي تتولاها الدولة أو ترعاها".

وأكد المشروع في (المادة ٢٩) منه، حق المصريين جميعا في الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحا.. وحظر على رجال البوليس أن يحضروا اجتماعهم، ولم يشترط

ضرورة إخطار الشرطة مقدما، بموعد الاجتماع إلا بالنسبة للاجتماعات العامة، وأضاف في نهاية المادة، نصا صريحا لم يرد في أي دستور قبله أو بعده يكفل للمصريين "حق الاشتراك في المواقب العامة والمظاهرات في حدود القانون". وتلفت المادة الخاصة بحرية تشكيل الأحزاب النظر، بدقة صياغتها وتفصيلها، وبأنها تكاد تكون معارضة صريحة، لأول قانون صدر في عهد الثورة بتنظيم الأحزاب السياسية، وهو القانون الذي انتقلت أسسه فيما بعد إلى قانون الأحزاب المعمول به اليوم، واللذان يستهدفان حصار الحق في تشكيل الأحزاب وإخضاعه لهيمنة السلطة التنفيذية، لكي تتحكم في اختيار معارضيها طبقا للمقاس الذي تريده.

وتنص المادة التي وردت في مشروع دستور ١٩٥٤، على أن "للمصريين دون سابق إخطار أو استئذان حق تأليف الجمعيات والأحزاب، مادامت الغايات والوسائل سلمية، وينظم القانون قيام الأحزاب والجماعات السياسية على الأسس الديمقراطية والدستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي (مادة ٣٠).

وهو النص نفسه تقريبا الذي ورد بشأن النقابات (مادة ٤٥) الذي اعتبر المشروع تشكيلها حقا مكفولا في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي. وحرص مشروع دستور ١٩٥٤ فضلا عن ذلك كله، على أن يحيط كل الحريات الفردية والعامة بثلاث ضمانات أساسية، الأولى: ضمانة تشريعية، تثبت أن واضعيه كانوا يتنبأون بأن أياما سوداء ستأتي، يستغل فيها القانون لتعطيل مواد الدستور، وتهدر القوانين التي تصدر لتنظيم ممارسة أي حق من الحقوق العامة، كحرية الصحافة وحق تشكيل الأحزاب، فنص في (المادة ٤٩) منه، على أنه في الأحوال التي يجيز فيها الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة في الباب الثاني منه، لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق.

أما الضمانة الثانية، فهي ضمانة قضائية وردت في الباب الرابع - وهو خاص بالسلطات - وفي الفصل الثالث منه وهو خاص بالسلطة القضائية إذ نصت (المادة ١٢٩) منه، على أن يتولى النيابة العمومية، نائب عام يُندب من بين المستشارين بموافقة مجلس القضاء الأعلى " ثم أضافت: " وفي مواد الجنايات والجرائم السياسية وجرائم الرأي والصحافة وغيرها من الجرائم التي يحددها القانون يتولى التحقيق قضاة".

أما الضمانة الثالثة والمهمة، فهي النص في الباب التاسع منه، الذي يتعلق

بتنقيح الدستور، على أن "الأحكام الخاصة بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور وبشكل الحكومة الجمهوري النيابي البرلماني، لا يجوز اقتراح تعديلها".  
وبهذا كله أحاط مشروع دستور ١٩٥٤ الحريات والحقوق العامة والفردية بسياج قوي يحصنها ضد أي اختراق، وربما كان ذلك أحد الأسباب الرئيسية التي أُلقت بالمشروع في صندوق القمامة.

## خلاصة

باختصار فإن مشروع دستور ١٩٥٤، يصلح كأساس للإصلاح الدستوري الجذري للأسباب التالية:

(١) فهو ينطوي على رؤية متكاملة صاغها ممثلون للتيارات الفكرية والسياسية الرئيسية، التي لا تزال فاعلة حتى اليوم. ويتضمن الحد الأدنى لرؤية شاملة لقضية الإصلاح يمكن أن تحشد من حولها جبهة وطنية من الإصلاحيين المصريين، بعيداً عن التركيز على التفاصيل والإصلاحات الدستورية الجزئية التي تستهدف ترقيع الدستور القائم.

(٢) أن المشروع يعالج معظم العيوب والثغرات التي جاءت بها الدساتير التي حلت محله، وآخرها الدستور القائم، وأدت إلى التشوهات الدستورية الراهنة، خاصة ما يتصل منها بالعلاقة بين السلطات، وبصورة أكثر تحديداً السلطات الواسعة التي أدت إلى هيمنة السلطة التنفيذية، على الدولة والمجتمع، على نحو لم يعد يتواءم مع الأوضاع المحلية والإقليمية والدولية الراهنة.

(٣) أنه ينطوي على ما يعتبره البعض مكاسب اجتماعية واقتصادية حققتها ثورة يوليو، وتضمنتها نصوص الدستور القائم، بل ويقدم مكاسب أوسع مما يرد في الدستور القائم.

(٤) أنه يضمن الحقوق والحريات الأساسية للمصريين، ويحيطها بسياج من الحماية، يحول دون إهدارها، أو التحايل للعصف بها.

(٥) أنه يتسم بدرجة عالية، من دقة الصياغة، على نحو يكفل تنفيذ نصوصه، ويسد الباب أمام أية محاولة لتفسيرها على غير ما قصد إليه المشرع الدستوري.



**التوازن بين الحقوق المدنية والسياسية  
والحقوق الاقتصادية والاجتماعية  
في دستور ١٩٥٤**

---

**حافظ أبو سعدة**

الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان

---





يعتبر دستور ١٩٥٤ نموذجاً لدستور يحمي ويصون الحقوق والحريات ويعزز من مبادئ الديمقراطية وقيم حقوق الإنسان، ورغم وضعه قبل العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أنه جاء مشتملاً على العديد من الحقوق والحريات الواردة في العهدين الدوليين.

أما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ فشكل مصدراً هاماً من مصادر الإعداد لدستور ١٩٥٤، إلا أن تفصيل الحقوق والحريات وإحكام صياغتها على النحو الوارد فيه تجعلنا نقف مندهشين أمام هذا الإنجاز الدستوري، والذي ينبغي إعادة قراءته من قبل فئات وشرائح المجتمع المختلفة وإخراجه من "صندوق القمامة" بهدف طرحه كدستور جديد للبلاد التي بأمس الحاجة له الآن.

## لماذا الحاجة لدستور جديد؟

من ناحية أولى، هناك ظروف سياسية واقتصادية مغايرة للواقع المعاش، مثال ذلك استبدال النظام الاقتصادي من النظام الاشتراكي الديمقراطي إلى نظام السوق الحر، وحديث الدستور عن نظام الحزب الواحد برغم انتهائها على الأقل من الناحية الشكلية، ثانياً: انتهاك عدد من النصوص الدستورية بفرض بعض القوانين الاستثنائية وفي مقدمتها قانون الطوارئ واستمرار العمل به منذ عام ١٩٨١ وحتى الآن، حتى أضحت بمثابة الدستور الحقيقي للبلاد، فضلاً عن ترسانة القوانين المقيدة للحقوق والحريات العامة ولحركة الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية ومؤسسات المجتمع المدني، ثالثاً: نص دستور ١٩٧١ على صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية، فمن مجموع خمس وخمسين مادة في الدستور تتضمن صلاحيات أو سلطات اختصاص رئيس الجمهورية بحوالي ٣٥ صلاحية بما نسبته ٦٣٪ من إجمالي الصلاحيات والسلطات، مع العلم أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، بينما ترك للسلطة التشريعية بمجلسيها (الشعب والشورى) ١٤ صلاحية، رابعاً:

غياب الدور الفعلي للسلطة التشريعية، فالمادتان ١٣٧ و ١٣٨ تنصان على أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، وهو الذي يضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء ويشرف على تنفيذها، ولا يوجد دور للبرلمان في تشكيل الحكومة، كما أن المادة ٨١ من الدستور تنص على أن مجلس الشعب يتولى سلطة التشريع إلا أن الواقع عكس ذلك، نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية، مما جعل الدور التشريعي بأكمله يدخل ضمن اختصاصات الحكومة أيضاً، خامساً : مركزية لا متناهية في الحكم.

جميع هذه القضايا وغيرها، تجعل من مسألة الإصلاح الدستوري ضرورة حتمية باعتبارها المدخل الرئيسي لتطوير الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في مصر.

وهنا يمكن التمييز بين منهجين:

أولاً: منهج الحد الأقصى، ويطالب أصحاب هذا المنهج بإلغاء الدستور الحالي لعام ١٩٧١ وسن دستور جديد يهدف إلى تحقيق مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات الثلاث، ويعزز دور السلطة التشريعية في الرقابة ومحاسبة السلطة التنفيذية، ويقلص الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، ويحقق اللامركزية في الحكم.

ثانياً: منهج الحد الأدنى، ويطالب أصحاب هذا المنهج بإدخال تعديلات جذرية على مواد الدستور الحالي وإلغاء البعض الآخر والإبقاء على مواد أخرى، أي "ترقيع" الثوب بدلاً من استبداله بثوب جديد، ويرى أصحاب هذا المنهج أنه يمكن البدء بانتخابات محلية نزيهة والتدرج وصولاً إلى تحقيق النزاهة في انتخابات مجلس الشعب، ثم انتخاب رئيس الدولة من بين أكثر من مرشح.

وفي خضم هذا الجدل يطرح البعض مشروع دستور ١٩٥٤ كدستور بديل للدستور الحالي لما تضمنه من مواد دستورية هامة سواء فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية أو العلاقة بين السلطات، والعلاقة بين الدين والدولة، والحكم المحلي، وحقوق وحرية عامة بالغة الأهمية، وهذا ما سنتناوله هذه الورقة حول "التوازن بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دستور ١٩٥٤".

## الحقوق والحريات التي نص عليها دستور ١٩٥٤

يتضمن مشروع دستور ١٩٥٤ باباً مفصلاً للحقوق والحريات العامة، ومن مجموع ٢٠٣ هي مواد الدستور، كان نصيب الحقوق والحريات (٤٨) مادة أي ما يقرب من ٢٥٪ من الدستور، توزعت هذه الحقوق ما بين حقوقاً مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وكانت الغلبة للحقوق المدنية والسياسية حوالي (٢٨ مادة).

وبمراجعة دستور ١٩٥٤ نجد أن هناك حقوقاً وحريات بالغة الأهمية قد تضمنها ولعل أهمها:

### أولاً: الحقوق المدنية والسياسية

أ- الحق في محاكمة عادلة ومنصفة:

"لا يحاكم أحد إلا أمام القضاء العادي، وتحظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية ولا يحاكم مدني أمام المحاكم العسكرية (م ٢٠). في حين اكتفت المادة (٦٨) من الدستور الحالي بالنص على حق المواطنين باللجوء إلى قاضيهم الطبيعي دون النص على حظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية أو عسكرية.

وشهدت فترة التسعينيات محاكمة العديد من المدنيين أمام المحاكم العسكرية والاستثنائية، ويخل مثلث المدنيين أمام تلك المحاكم بمبدأ استقلال القضاة ويسلب حق المواطنين في المثول أمام قاضيهم الطبيعي، حيث يجب أن تكون محاكمة المدنيين أمام محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة مشكلة وفقاً لأحكام القانون.

وتجرى هذه المحاكمات طبقاً لقانون الطوارئ لسنة ١٩٥٨ الذي بمقتضاه تمنح الحكومة سلطات واسعة لتعطيل الحريات الأساسية، بما في ذلك:

• إلقاء القبض على المشتبه فيهم، متى وكيفما تشاء السلطات، واعتقالهم فترات طويلة دون محاكمة.

• إحالة المدنيين إلى القضاء العسكري أو محاكم أمن الدولة الاستثنائية التي تقصر إجراءاتها إلى حد بعيد عن الوفاء بالمعايير الدولية للمحاكمة العادلة.

وتمثل إجراءات المحاكم العسكرية إهداراً للضمانات القانونية التي يتطلبها ضمان تطبيق العدالة سواء فيما يتعلق بعدم إتاحة الوقت الكافي للمتهمين لإعداد دفاعهم ولهيئة الدفاع في الإطلاع على ملفات القضايا ومناقشة المتهمين والشهود

وحرمان المتهمين من حقهم في الاستعانة بالمحامين الذين وكلوهم، وكذلك عدم اعتداد المحاكم العسكرية بادعاءات المتهمين المتصلة بتعرضهم للتعذيب ومحاولة انتزاع الاعترافات منهم، إضافة لعدم تحقيق المحكمة في الانتهاكات التي يتعرض لها المتهمون بالسجن المودعين به كما تعتمد المحاكم العسكرية إرهاب المحامين وأسرى المتهمين من حيث انعقاد الجلسات بمواقع عسكرية تبعد عن القاهرة بمسافات كبيرة، ويتعرض المحامون للفتيش بشكل استفزازي أثناء دخولهم قاعات المحاكم.

ومن ناحية أخرى، اتسمت غالبية أحكام المحاكم العسكرية والتي رصدتها المنظمة المصرية في تقاريرها حول تلك المحاكمات بالتوسع في إصدار أحكام بالإعدام بحق المتهمين عقب إجراءات محاكمة تتسم بالتسرع، فقد باشرت المحاكم العسكرية بعض القضايا في غضون خمسة عشرة يوماً، ثم انتهت بأحكام تتضمن عقوبة الإعدام على المتهمين، ويأتي التوسع في عقوبات الإعدام في الوقت الذي يطالب فيه المجتمع الدولي بضرورة الحد من عقوبة الإعدام تمهيداً لإلغائها.

أما المحاكم الاستثنائية فهناك محكمة أمن الدولة العليا طوارئ، فبرغم قيام الحكومة المصرية بإلغاء القانون رقم ١٠٥ الخاص بإنشاء محاكم أمن الدولة العادية، فلا تزال ساحة المحاكم الاستثنائية تشهد استمرار العمل بمحاكم أمن الدولة العليا "طوارئ" والمنشأة بموجب قانون الطوارئ. وتعد محاكم أمن الدولة طوارئ "الجنايات أو الجنج" من أخطر أنواع المحاكم الاستثنائية حيث لا يستطيع الماثلون أمامها الطعن على الأحكام الصادرة ضدهم أمام محاكم أعلى ولا يبقى أمامهم سوى طرق الطعن الاستثنائية وهي الالتماس للحاكم العسكري بعدم التصديق على الحكم.

ومن الجدير بالذكر أنه لرئيسي الجمهورية الحق في إلغاء الأحكام الصادرة من محكمة أمن الدولة طوارئ أو تخفيض العقوبة. ولا تعد أحكام محكمة أمن الدولة طوارئ نهائية إلا بعد أن يتم التصديق عليها من قبل الحاكم العسكري أو من ينوبه.

ب- الحق في حسن معاملة السجناء وغيرهم من المحتجزين

"السجن دار تأديب وإصلاح ويحظر فيه كل ما يتنافى مع الإنسانية أو يعرض الصحة للخطر. وتعنى الدولة بمستقبل المحكوم عليهم لتيسر لهم سبل الحياة الكريمة (م ٢٢). فضلاً عن النص على حظر إيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً، وعلى

معاقبة المسئول عن ذلك (م ٢١). ولم يكتف المشرع بذلك، بل ونص على "حق كل من يعاقب بحكم جنائي نهائي، ثبت خطؤه، في أن يحصل على تعويض من الدولة" (م ٢٥).

في حين لم يفرد الدستور ١٩٧١ للسجناء والمحتجزين نصاً أو حقوقاً معينة، بل جاء ذكرهم بشكل عابر في م (٤٢) منه والتي تنص على "كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأي قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز إيذاؤه بدنياً أو معنوياً، كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون.

وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شيء مما تقدم أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعول عليه"، في إشارة إلى أن السجناء والسجون يحكمهم قانون خاص (القانون ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦).

### ج- الحق في تكوين الجمعيات والأحزاب والنقابات

"للمصريين دون سابق إخطار أو استئذان حق تأليف الجمعيات والأحزاب مادامت 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" (م ٣٠). وهو النص ذاته بشأن تشكيل النقابات حيث اعتبر المشروع تشكيلها حقاً مكفولاً في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي (م ٤٥).

ويتضح من النص الدستوري أنه يكفل للمواطنين حق تأليف الأحزاب، بل ودون سابق إخطار، أما دستور ١٩٧١ فلا يوجد نص صريح وواضح يمنح بمقتضاه للمواطنين حق تشكيل الأحزاب، بل وأن قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ يضيق الحصار على تشكيل الأحزاب ويخضعه لهيمنة السلطة التنفيذية، وهناك أيضاً لجنة شئون الأحزاب السياسية المشكلة بموجب القانون، فهي التي توافق على قيام أو إنشاء حزب أو تعترض على تأسيسه، كما ينتمي غالبية أعضائها إلى الحزب الوطني الحاكم، مما يجعل الحزب بمثابة الخصم والحكم في آن واحد، كما من الواضح من سياساتها منذ عام ١٩٧٧ أنها مجرد لجنة للرفض والاعتراض على تأسيس أحزاب جديدة تحت ذريعة عدم التمييز.

أما بالنسبة للجمعيات فبرغم نص دستور ١٩٧١ في مادته ٥٥ على حق

المواطنين في تكوين الجمعيات، إلا أن القوانين المنظمة لهذا الحق وآخرها القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ تدخل لإهدار هذا الحق ومصادرته مخالفاً للأصول الدستورية وما نصت عليه أحكام المحكمة العليا والتي قضت في هذا الصدد:

" وحيث إن دور المشرع في الدول الديمقراطية التي تحترم دساتيرها في نطاق الحقوق والحريات العامة، يقف عند حد التنظيم ولا يجاوزه إلى الحظر أو إهدار أو مصادرة الحق، كما لا يجوز اتخاذ تنظيم الحقوق والحريات العامة كوسيلة للنيل منها، أو حرمان شخص، أو طائفة من حق، أو حرية قررها الدستور، فإن فعل المشرع ذلك، فإنه يكون قد صادر حقاً أو حرية كفلها الدستور، ويكون القانون متعارضاً مع قاعدة تسمو عليه واردة في الدستور ١ "

د- الحق في الحرية والأمان الشخصي

" لا يجوز مراقبة أحد أو تعقبه إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية" (م ١٤).  
" لا يجوز القبض على أحد أو حبسه في غير حالة التلبس إلا بأمر من السلطة القضائية.

ويجوز لمأمور الضبط القضائي حالة الاستعجال والضرورة التي يبينها القانون أن يقبض على من يتهم بارتكاب جناية أو جنحة. ويجب في جميع الحالات إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض خلال اثنتي عشرة ساعة وأن يقدم إلى القاضي خلال أربع وعشرين ساعة من وقت القبض عليه.

وينظم القانون وسائل تظلم المقبوض عليه أو المحبوس أو غيرهما ويضع الإجراءات الكفيلة بسرعة الفصل قضائياً في هذا التظلم، وكذلك يبين الحد الأقصى للحبس الاحتياطي" (م ١٥).

أما الآن، فبرغم كفالة الدستور للحق في الحرية والأمان الشخصي إلا أن المشرع لم يضع الضمانات الكافية أو العقوبات الصارمة لانتهاك هذا الحق، بل وانتقص من الضمانات المكفولة لفئة من الأفراد المنسوب إليهم ارتكاب جرائم مخلة بأمن الدولة، فتحت ستار حماية أمن الدولة وأمنها أهدرت أي ضمانات مكفولة بموجب القوانين لهؤلاء الأفراد.

بل وإن المشرع في المادة ٢٨٠ عقوبات نص على عقوبة هزيلة في القبض على الشخص أو حبسه أو احتجازه بدون أمر أحد الحكام المختصين بذلك وفي غير الأحوال التي تصرح بها القوانين واللوائح بالقبض على ذوي الشبهة وهي عقوبة الحبس أو الغرامة التي لا تتجاوز مائتي جنيهه ولم يفرق المشرع بين القبض أو

الحبس أو الحجز الذي يقع من فرد على فرد أو من ممثلي السلطة على فرد؛ إذ جعل الفعل والعقاب الهزيل واحداً ٢١.

## ثانياً: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تميز مشروع دستور ١٩٥٤ بإحكام صياغته فيما يتعلق بهذه الحقوق على نحو يجعلها واجبة الإلزام من الناحية الفعلية وليست مجرد نصوص شكلية، ومن أمثلة ذلك :

"بين القانون التعويض الملائم عند ترك العامل الخدمة أو فصله ووسائل حمايته من الفصل غير القانوني" (م ٤٢).

في حين أن الدستور ١٩٧١ لم يشر من قريب أو بعيد لحق العامل في الحصول على تعويض في حالة تركه لعمله أو فصله منه، وكذلك لم يوضح سبل حمايته في حالة الفصل غير القانوني، بل وأن قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ يسلب العمال العديد من حقوقهم المكتسبة، وتجريدهم من الحماية، وإخضاعهم لقرارات أصحاب الأعمال في مختلف مجالات تنظيم العمل، خاصة فيما يتعلق باستمرارية عقود العمل، وإطلاق حرية فصل العمال، وتجريدهم من أي ضمانات ضد الفصل، وأيضاً ما يتعلق بحق العمال في الأجازات، وتحديد الأجور، وتمثيل العمال في المجلس الأعلى للأجور، وإطلاق حرية العمال في الإضرابات السلمية للمطالبة بحقوقهم.

"تشرف على شئون العمال لجان دائمة قوامها العمال وأصحاب الأعمال ورجال الإدارة والقضاء. وتتولى هذه اللجان بحث مشاكل العمال والتوفيق بينهم وبين أصحاب الأعمال. والإضراب جائز في حدود القانون" (م ٤٤).

لم يتطرق دستور ١٩٧١ إلى أية أمور تفصيلية خاصة بتنظيم شئون العمال، وفي حين أن مشروع دستور ١٩٥٤ أجاز للعمال الإضراب في حدود القانون، سلب قانون العمل الموحد لسنة ٢٠٠٣ العاملين حقهم في الإضراب وقصره بشرط موافقة ثلث أعضاء مجلس النقابة العامة، وفي حالة الموافقة يجب أن تحدد مدة الإضراب في الإخطار.

"العدالة الاجتماعية أساس الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة، وتعفى الطبقات الفقيرة من الضرائب إلى الحد الأدنى الضروري للمعيشة وذلك على

الوجه المبين بالقانون" (م ٤٦). ويتضح من هذا النص أنه تم إعفاء الطبقات الفقيرة من الضرائب، في حين جاء نص المادة (٣٨) من دستور ١٩٧١ عامًا وغير مفصل بنصه على "يقوم النظام الضريبي على العدالة الاجتماعية".

"ينظم القانون العمل للنساء والأحداث. وتعنى الدولة بإنشاء المنظمات التي تيسر للمرأة التوفيق بين العمل وبين واجباتها في الأسرة، كما تحمي النشء من الاستغلال وتقيه الإهمال الأدبي والجسماني والروحي" (م ٤٣). في حين أن مشروع دستور ١٩٥٤ أحال للقانون تنظيم العمل للنساء والأحداث، لم يشر دستور ١٩٧١، إلى هذا الأمر مكتفياً بنصه على "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". هذا بالنسبة للمرأة، أما الأحداث فلا يوجد نص دستوري خاص بهم.

وهناك حقوق تضمنها دستور ١٩٧١، ولكن دستور ١٩٥٤ كان أكثر إنصافاً وتنظيماً لها أهمها:

- حرية الصحافة : إذ تنص م (٤٨) من الدستور الحالي على "حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور، ويجوز استثناء في حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، وذلك كله وفقاً للقانون".

أما م (٢٦) من دستور ١٩٥٤ فتنص على "حرية الصحافة والطباعة مكفولة. ولا يجوز تقييد إصدار الصحف والمطبوعات بترخيص ولا فرض رقابة عليها. وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها أو مصادرتها بالطريق الإداري محظور". بل وأنه نص على أن "ينظم القانون تعادل حقوق الجماعات السياسية في الانتفاع بالإذاعة وغيرها من وسائل النشر التي تتولاها الدولة أو ترعاها".

ويتضح من نص المادة ٤٨ من دستور ١٩٧١ أنه أجاز في حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب فرض الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، دون تحديد ماهية المقصود بـ "السلامة العامة أو أغراض الأمن القومي"، بل وفوض أمر رئيس الجمهورية رقم ٤ لسنة ١٩٨٢ وزير الداخلية في اتخاذ التدابير المنصوص عليها في المادة (٣) من



القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ ومنها " الأمر بمراقبة الرسائل والصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن طبعها". بل تجرى مصادرة حرية الأفراد الطبيعيين في إصدار الصحف وتملكها بمقتضى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن سلطة الصحافة وقصر ذلك على الأحزاب السياسية والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة.

بل واشترط القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ في الصحف التي تصدرها الأشخاص الاعتبارية الخاصة فيما عدا الأحزاب السياسية والنقابات والاتحاديات أن تتخذ شكل تعاونيات أو شركات مساهمة، على أن تكون الأسهم جميعها في الحالتين أسهم اسمية مملوكة للمصريين وحدهم.

بل تعددت وتنوعت التشريعات التي تؤثم الأفعال التي تعتبر من جرائم الرأي والتعبير والتي قد تنتهي بالساهي أو الناسي إلى السجن إلى الدرجة التي ابتدع معها المشرع مسئولية أخرى عن جرائم الرأي بخلاف المسئولية الجنائية والمسئولية التأديبية وهي المسئولية السياسية والتي وردت بالقانون (٩٥) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب والتي تصل عقوبتها إلى العزل السياسي والحرمان من مباشرة الحقوق السياسية لمدة قد تصل إلى خمس سنوات.

- حرمة المنازل: إذ تنص م (٤٤) من الدستور الحالي على " للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون". في حين نصت المادة (٢٣) من دستور ١٩٥٤ على " للمنازل حرمة، ولا يجوز مراقبتها أو دخولها للتفتيش أو الضبط أو غيرها إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية يحدد مكان التفتيش وموضوعه، على أن يكون دخولها بعد استئذان من فيها، ولا يجوز دخولها ليلاً إلا بإذن القاضي. وذلك كله في غير أحوال التلبس والاستغاثة". ويتضح من هذا النص أن حرمة المنازل مصانة نهاراً وليلاً، إذ لا يجوز دخولها إلا بعد استئذان من فيها، بل ولا يجوز دخولها ليلاً إلا بأمر من القضاء وفي حالتي التلبس والاستغاثة فقط، ولكن من الملاحظ الآن أن أغلب عمليات المداهمة والتفتيش للمنازل تجرى ليلاً بل ودون إذن.

- حرية الاعتقاد: إذ تنص المادة (٤٦) من دستور ١٩٧١ على " تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية". في حين كانت المادة (١١) من دستور ١٩٥٤ أكثر تفصيلاً ووضوحاً بنصها على " حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي

الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعبادات المرعية في الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب".

- الحق في العمل: إذ تنص المادة (١٣) من الدستور الحالي على " العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع. ولا يجوز فرض أي عمل جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل". ولم يأت الحق في العمل تحت باب " الحقوق والحريات العامة" في دستور ١٩٧١، بل جاء مندرجاً تحت الباب الثاني " المقومات الأساسية للمجتمع"، أما في دستور ١٩٥٤ فخصصت المادة (٤٠) من الباب الثاني الخاص بالحقوق والحريات العامة للحق في العمل بالنص على " العمل حق تعنى الدولة بتوفيره لجميع المواطنين القادرين وكفل القانون شروطه العادلة على أساس تكافؤ الفرص. ولكل فرد حرية اختيار مهنته، ولا يجوز أن يضار شخص في عمله بسبب أصله أو رأيه أو عقيدته".

بل ونظمت المادة (٤١) العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال بالنص على " ينظم القانون العلاقات بين العمال وأصحاب الأعمال على أسس اقتصادية تتفق وقواعد العدالة الاجتماعية ويحدد ساعات العمل وينظم تقدير الأجور العادلة ويكفل صحة العمال وتأمينهم من الأخطار وينظم حق العامل في الراحة الأسبوعية وفي الأجازات السنوية بأجر".

- المساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات العامة، إذ يحظر مشروع دستور ١٩٥٤ التمييز بينهم بسبب الآراء السياسية أو الاجتماعية، وهو ما لم تتضمنه دساتير سابقة على مشروع دستور ١٩٥٤ أو لاحقة له، إذ تكتفي هذه الدساتير بالنص على " 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".

و يتضح مما سبق مدى أهمية مشروع دستور ١٩٥٤ لما تضمنه من حقوق وحريات عامة بالغة الأهمية، كما أن هذا الدستور أحال تنظيم بعض الحقوق الواردة فيه للقانون إلا أنه في نفس الوقت أحاط هذه الحقوق بسياس تشريعي يضمن عدم استغلال القانون لتعطيل مواد الدستور، إذ تنص المادة ٤٩ منه على " في الأحوال التي يجيز فيها هذا الدستور للمشروع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة في هذا الباب أو تنظيمه لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه".

في حين أن دستور ١٩٧١ أحال تنظيم العديد من الحقوق والحريات الواردة فيه للنصوص القانونية والتي جاءت لكي تعصف بالحقوق المنصوص عليها في الدستور وليس بهدف تنظيمها وكفالتها للمواطنين، فعلى سبيل المثال يعطي قانون الطوارئ لسنة ١٩٥٨ للسلطات صلاحيات واسعة لتقييد طائفة من الحقوق الأساسية للمواطنين المكفولة بمقتضى الدستور والمواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان والتي أضحت جزءاً لا يتجزأ من قانونها الداخلي وفقاً للمادة ١٥١ من الدستور وتشمل تلك الحقوق ما يلي :

١. الحق في المشاركة في الشئون العامة.
٢. حرية الرأي والتعبير.
٣. حرية التنقل والسفر.
٤. حق التجمع السلمي.
٥. حرمة الحياة الخاصة وسرية المراسلات.
٦. الحرية والأمان الشخصي.
٧. السلامة البدنية من التعذيب
٨. الحق في محاكمة عادلة ومنصفة أمام قضاء طبيعي ومستقل.

وفي ضوء ماسبق، ينبغي أن يتضمن أية دستور جديد تنظيم كامل للحقوق والحريات يكفل لحدودها المشروعة ألا تتحول إلى قيود غير مشروعة ويكفل ضمانات ممارستها حتى تجد طريقها إلى التطبيق العملي ولا تصبح مجرد نصوص على الورق.

### إصلاحات ضرورية:

ونهاية، فإن تقييم أي مشروع لدستور جديد لا ينبغي أن يجرى على أساس ما يتضمنه من نصوص دستورية فقط، وإنما العبرة بالتطبيق والممارسة العملية، فمن الضروري أن تصاحب عملية سن دستور جديد للبلاد اتخاذ حزمة من الإجراءات التشريعية والسياسية الضرورية لتفعيل المواد الدستورية، ويأتي في مقدمتها إلغاء مجموعة من القوانين التي تكبل وتقيّد الحقوق المنصوص عليها في الدستور-ومن أمثلة ذلك القوانين الاستثنائية مثل قانون محكمة أمن الدولة العليا "طوارئ" رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ وقانون المحاكم العسكرية رقم ٢٥

لسنة ١٩٦٦ والمعدل بالقانون ١ لسنة ١٩٨١ وقانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠، وقانون محكمة الثورة لسنة ١٩٦٧، وقانون الأحزاب السياسية والصحافة والنقابات المهنية والجمعيات الأهلية وإدخال تعديلات على قانوني العقوبات والإجراءات الجنائية فيما يخص جرائم التعذيب- وسن قوانين جديدة تتماشى مع الدستور الجديد والمواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، بالإضافة إلى ما يلي:

١- إلغاء حالة الطوارئ والإفراج عن المعتقلين السياسيين، والعفو عن المسجونين السياسيين في غير قضايا العنف، وإعادة محاكمة المحكوم عليهم من المحاكم العسكرية، أمام القضاء الطبيعي، ووضع حد نهائي لممارسات التعذيب وملاحقة ومساءلة مرتكبيه.

٢- توفير ضمانات الانتخابات الحرة النزيهة وتشكيل لجنة قضائية دائمة ومتفرغة ومستقلة تختارها الجمعية العمومية لمحكمة النقض وتنفرد بإدارة الانتخابات والاستفتاءات العامة، وإلغاء جداول القيد الحالية وإنشاء جداول تتطابق مع السجل المدني، لحين الانتهاء من تعميم الرقم القومي.

٣- إطلاق حرية تشكيل الأحزاب تحت رقابة القضاء الطبيعي وحده، وأن يكون الحزب مفتوحاً لجميع المصريين، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللون أو الدين، وأن يلتزم بقواعد العمل الديمقراطي في إطار دستور مدني، ورفع الحصار القانوني والسياسي المفروض على الأحزاب، ورفع القيود على النشاط الجماهيري السلمي بما في ذلك حق التظاهر والإضراب والاعتصام وعقد المؤتمرات وتوزيع البيانات.

٤- كفالة استقلال النقابات المهنية والعمالية والجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني سعياً إلى مجتمع أهلي قادر على المساهمة في بناء الديمقراطية والتقدم، وإلغاء القانون ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ الخاص بالنقابات المهنية.

٥- إطلاق حرية إصدار الصحف وملكية وسائل الإعلام، وتحرير أجهزة الإعلام والصحافة القومية من سيطرة السلطة التنفيذية والحزب الحاكم، وإتاحة فرصة متكافئة للأحزاب والقوى السياسية وكافة الاتجاهات والتيارات الديمقراطية في طرح آرائها وأفكارها في كل أجهزة الإعلام المملوكة للشعب لحين تعديل قانون الإذاعة والتلفزيون وتحقيق استقلالها عن السلطة

## التنفيذية.

٦- تأكيد الولاية العامة للقضاء بالفصل في المنازعات والخصومات كافة بما في ذلك الطعون في صحة عضوية أعضاء مجلسي الشعب والشورى.

٧- التمسك بالمواثيق والعهود والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، والتوقيع والتصديق على الإعلانات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وإعادة النظر في التحفظات التي أبدتها مصر على تلك المواثيق بما ينتقض من الحقوق الواردة فيها.

٨- الالتزام بمبادئ الشفافية والحكم الصالح والمحاسبية في كافة ممارسات الحكومة على مستوياتها المختلفة بدءاً من الحكومة المركزية وانتهاء بالإدارات المحلية. واتخاذ إجراءات فورية للإصلاح الإداري والمالي، ومقاومة الفساد والتصدي لنهب المال العام.

ونهاية، فإن أي مشروع لدستور جديد ينبغي أن يكون ديموقراطي التوجه، يطلق الحريات أمام الجميع، ويلغي القوانين الاستثنائية بدءاً من قانون الطوارئ ١٩٨١ إلى قانوني الحراسة والعيب، مروراً بإلغاء أو تعديل قوانين الأحزاب، ومباشرة الحقوق السياسية، والنقابات المهنية، والصحافة، ويعيد هيكل السلطة على نحو يحقق التعادل بين السلطات الثلاث مع هيمنة نسبية للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لتراقب أداؤها وتحاسبه، ويشترك في وضع هذا الدستور كافة ألوان الطيف السياسي من أحزاب ومؤسسات المجتمع المدني وقادة الفكر والرأي عبر حوار وطني جاد وبناء بعيداً عن أية مزایدات، وبما يحقق انتقالاً ديموقراطياً للمجتمع المصري ويخرجه من النفق المظلم.

## الهوامش

- ١- الحكم الصادر من المحكمة العليا بجلسة ٣ أبريل سنة ١٩٧٦ في الدعوى رقم ١١ لسنة ٥ ق عليا دستورية.
- ٢- انظر كتاب عبد الله خليل، الحقوق المدنية والسياسية في التشريع المصري من أين تبدأ المصادرة، وكيف نبدأ الإصلاح؟، المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٤.

## التوازن بين السلطات في مشروع دستور ١٩٥٤

---

د. عمرو الشوبكي  
خبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

---





## أولاً: السلطة التنفيذية

### ١- رئيس الدولة

أكد مشروع دستور ١٩٥٤ أن رئيس الجمهورية تنتخبه بالاقتراع السري هيئة مكونة من أعضاء البرلمان منضماً إليهم مندوبون يبلغ عددهم ثلاثة أمثال الأعضاء المنتخبين في المجلسين فتنتخب كل دائرة من دوائر مجلس النواب وكل دائرة من دوائر مجلس الشيوخ وكل هيئة أو نقابة ممثلة في مجلس الشيوخ ثلاثة مندوبين عنها وينظم القانون إجراءات انتخاب هذه الهيئة. [أعضاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق]. وهو ما يعني أن الرئيس لا ينتخب عبر الاقتراع العام؛ كما أكد الدستور على أن لا ينتخب أحد للرئاسة أكثر من مرتين. وللرئيس حق اقتراح القوانين على أن تكون مناقشة مشروعات القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها والمداولة فيها لدى مجلس النواب أولاً.

كما أكد الدستور أنه في حالة حدوث، فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب، ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فلرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان في اجتماع يعقد في مدة أسبوعين من يوم صدورها. وإذا كان مجلس النواب منحلًا وجبت دعوته، فإذا لم يدع البرلمان للاجتماع أو دعى ولم تعرض عليه هذه المراسيم في هذه المدة أو عرضت (ورفضها أحد المجلسين) وانقضت ستون يوماً دون أن يقرها كل من المجلسين، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون (ويجوز في هذه الحالة بموافقة البرلمان تسوية ما ترتب على هذه المراسيم من الآثار).. [إلا إذا رأى البرلمان قبل ذلك اعتماد بقائها في الفترة السابقة مع تسوية كل ما ترتب على هذه المراسيم من الآثار بوجه آخر. وعلى كل حال لا يجوز أن تتضمن تعديل قانون الانتخاب أو إنشاء جرائم أو عقوبة جديدة.

كما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما

لا يتضمن تعديلا فيها أو تعطيلها لها أو إعفاء من تنفيذها. ويجوز أن يعهد القانون إلى غيره بوضع هذه اللوائح. وأعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب. ويترتب على الأمر الصادر بحل مجلس النواب استقالة الوزارة. ويدعو رئيس الجمهورية رئيس مجلس الشيوخ لتأليف وزارة محايدة لإجراء الانتخابات. وعقب إعلان نتيجة الانتخابات يعود رئيس مجلس الشيوخ إلى منصبه [لفترة جديدة] وتطرح الوزارة الجديدة للثقة بها في أول اجتماع لمجلس النواب الجديد. كما يولي رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء (ويعفيه) ويولي الوزراء ويعفيهم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

كما أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يعلن الحرب ولا يكون ذلك إلا بموافقة البرلمان. ويتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاته بواسطة الوزراء وتوقيعاته في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون. (بعد موافقة مجلس الوزراء) وأوامره شفوية كانت أو كتابية لا تعفي الوزراء من المسؤولية بحال. ومع ذلك يستقل رئيس الجمهورية [بعد استشارة ممثلي الجماعات السياسي].. بتولية رئيس مجلس الوزراء (أو إعفائه) وتعيين أعضاء مجلس الشيوخ الذين يكون اختيارهم عن طريق التعيين.

## ٢- الوزارة

مجلس الوزراء هو المهيم على مصالح الدولة ورئيسه هو الذي يوجه السياسة العامة للوزارة. وللوزراء أن يحضروا أي المجلسين (النواب والشيوخ). ويجب أن يسمعوها كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين أو أن ينوبون عنهم. ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته، ولا يكون للوزير صوت إلا في المجلس الذي هو عضو فيه.

رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون متضامنون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للوزارة، وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته. ولا يطرح الثقة بالوزارة إلا رئيسها. ولا يجوز طرح عدم الثقة بالوزارة إلا بناء على طلب يوقع من عشر الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا تجري المناقشة فيه إلا بعد أسبوع من عرضه.

وفي الحالتين يكون إبداء الرأي بالاقتراع العلني وبالمناداة على الأعضاء

بأسمائهم بعد ثلاثة أيام من انتهاء المناقشة. ولرئيس الوزارة مع ذلك أن يطلب الاقتراع فوراً. 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.

لكل من مجلسي البرلمان من تلقاء نفسه أو بناء على طلب النائب العام حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم بسبب تأدية وظائفهم، والوزير الذي يتهم يوقف عن العمل إلى أن يقضي في أمره ولا يمنع استعفاؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها. وتكون محاكمة الوزراء أمام المحكمة العليا الدستورية وفقاً للأوضاع والإجراءات التي ينص عليها القانون. ويطبق في شأنهم قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه. وتبين في قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات، ولا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من المحكمة العليا الدستورية إلا بموافقة كل من مجلسي البرلمان.

## ثانياً: السلطة القضائية

أكد الدستور على استقلالية السلطة القضائية، كما أكد أن جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب. ونص على أن 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 الابتدائيتين ويضم إليه اثنين من مستشاري مجلس الدولة يختارهما مجلسه الخاص من بين أعضائه. كما أكد الدستور على أن القضاة غير قابلين للعزل.

## المحكمة الدستورية العليا

تؤلف المحكمة العليا الدستورية من تسعة قضاة يختارون من المستشارين ومن أساتذة القانون ورجال الفقه الإسلامي الجامعيين ومن المحامين لدي محكمة النقض المتخرجين منذ عشرين عاماً، سواء في هؤلاء جميعاً، الحاليين منهم والسابقين. ويعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، وثلاثة ينتخبهم البرلمان مجتمعاً بهيئة مؤتمر،

وثلاثة ينتخبهم القضاء العالي العادي والإداري والشرعي. وتنتخب المحكمة رئيساً من بين أعضائها. ومدتها اثنتا عشرة سنة وتجدد جزئياً على الوجه المبين في القانون. ويكون انعقاد المحكمة صحيحاً بحضور سبعة من أعضائها.

ينظم القانون إجراءات تعيين قضاة المحكمة وطريقة تشكيل دوائرها والأوضاع التي يجب مراعاتها في رفع المنازعات إليها بواسطة السلطات والأفراد والقواعد المنظمة لأعمالها والإجراءات التي تكفل استقلالها. ولا يجوز إحالة قضاة المحكمة إلى المعاش أو وقفهم من أعمالهم إلا بقرار من المحكمة نفسها ويكون ذلك إما بسبب عجز مادي عن العمل أو إهمال خطير في أداء أعمالهم. وتختص المحكمة العليا الدستورية وحدها بالفصل في المنازعات الخاصة بدستورية القوانين والمراسيم التي لها قوة القانون وفي المنازعات بين سلطات الدولة المختلفة فيما يتعلق بتطبيق الدستور. وفي تفسير النصوص الدستورية والتشريعية الخاصة بالمحاكم ومجلس الدولة وفي أحوال تنازع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة. وذلك فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المبينة في هذا الدستور.

### ثالثاً: السلطة التشريعية

أكد الدستور على أن السيادة للأمة، وهي مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارستها على الوجه المبين في نص الدستور. ويتكون البرلمان من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ويحق لأعضاء البرلمان اقتراح القوانين على أنه لا يجوز لأعضاء مجلس الشيوخ اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها.

كل مشروع قانون يجب قبل مناقشته أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، وكل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخر. ولا يكون قانوناً إلا إذا قرره المجلسان. لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجابات وتجري المناقشة في الاستجابات بعد سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وينتخب أعضاء المجلسين بالاقتراع السري المباشر.

## ملاحظات

١- إن الملاحظة الأولى حول هذه الوثيقة هي أنها تعد متقدمة للغاية خاصة إذا أخذ بعين الاعتبار الوقت الذي صدرت فيه، عقب ثورة كان قاداتها عناصر عسكرية، فقد تضمن الدستور عدة ضمانات للحريات العامة منها، تأكيده في المادة ٧ "إن إبعاد أي مصري عن الديار المصرية أو منعه من العودة إليها محظور. ومحظور كذلك منعه من مغادرتها إلا في أحوال الضرورة التي يبينها القانون." أيضا المادة ٨ " لا يجوز أن يلزم مصري الإقامة في مكان معين إلا بحكم من القاضي. وكذلك لا يجوز أن تحظر على المصري الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال التي تحددها قوانين الصحة والسلامة العامة. وفي كل حال لا يجوز أن يكون خطر الإقامة، وتحديدها لأسباب سياسية". أيضا المادة ١١ والتي جاء فيها " حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب"، ومجموعة أخرى من المواد تضمن الحريات العامة للمواطنين المصريين.

٢- إن مشروع دستور ١٩٥٤ قد خلق نوعاً من التوازن بين السلطات الثلاث، فالحكومة مسؤولة أمام السلطة التشريعية، ويجوز للأخيرة سحب الثقة من الحكومة، وفي المقابل فقد أعطى الدستور للرئيس حق حل مجلس النواب. كما جعل الدستور من السلطة القضائية ممثلاً في المحكمة الدستورية العليا قيد على السلطة التشريعية لضمان اتساق ما تصدره من قوانين مع أحكام الدستور.

٣- ويلاحظ أن الدستور قد أكد مبدأ استقلالية القضاء، في مادة مستقلة هي المادة ١٢٢ والتي جاء فيها "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في إجراء العدالة"، كما عاد الدستور وأكد في 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."

٤- كما تضمن الدستور قيوداً على إعادة ترشيح رئيس الجمهورية، فلا يجوز له تولي المنصب أكثر من مرتين.

٥- ربما يكون المأخذ على هذا الدستور هو عدم وجود أية آليات لاستجواب

أو سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وذلك على الرغم من أن منصب رئيس الجمهورية هو جزء من السلطة التنفيذية.

٦- إن عدم انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام يدل على رغبة المشرع في عدم إعطاء صلاحيات استثنائية لرئيس الجمهورية مستمدة من انتخابه الحر المباشر من الشعب، وبدا حرصه على أن يكون دور رئيس الجمهورية كحكم بين السلطات، وأن تنقل السلطات الحقيقية إلى رئيس الوزراء في جمهورية برلمانية حقيقية.

**المواطنة والحرية الدينية  
في مشروع دستور عام ١٩٥٤**

---

**نبيل عبد الملك**

رئيس المنظمة المصرية الكندية لحقوق الإنسان

---





## مقدمة:

كثر الحديث في الآونة الأخيرة حول المواطنة (خاصة في أروقة الحزب الوطني الديمقراطي)، كما كثر أيضا حول الحرية الدينية. وقد يتصور البعض أن الحديث عن المواطنة قد كثر داخل مصر، بينما اقتصر الحديث عن الحرية الدينية في الولايات المتحدة الأمريكية لاتخاذها ذريعة للتدخل في شئون الدول العربية والإسلامية، ومنها مصر تحديداً.

على أن الواقع يكشف لنا غير ذلك. فموضوع المواطنة قد احتل مكاناً هاماً في الفكر السياسي الاجتماعي في العالم الغربي، منذ زمن بعيد، إلا أنه عاد مؤخراً إلى الساحة السياسية الفكرية مرة أخرى وبشكل ملحوظ، خاصة بعد تفكك الاتحاد السوفيتي وظهور دول جديدة متعددة الأصول (الأعراق) والثقافات والأديان، الأمر الذي استلزم صياغة دساتير جديدة تعكس هذا التنوع وفي ذات الوقت تحمي حقوق الجميع. أما عن الحرية الدينية فهي موضوع اهتمام الأمم المتحدة قبل الولايات المتحدة، كما أنه فرض نفسه على الأجندة الدولية في الآونة الأخيرة نتيجة ازدياد حدة النزاعات الدينية في العديد من البلاد خاصة في آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط.

ما أود أن أقوله هنا، هو أننا بصدد عالم جديد لم يعد من الممكن الهروب من تأثير تياراته الإنسانية، ومحورها حقوق الفرد وحقوق الجماعات قبل حقوق الدول، التي بدأ دورها يتآكل الآن لحساب التكتلات الإقليمية في ظل هيمنة القوى العظمى القائمة والآتية.

من هنا تبدو لي أهمية تناول موضوع هذه الورقة بشكل أمل أن يضيف جديداً للفكر السياسي والدستوري المصري. وحسنا يكون بدء تناولنا لهذا الموضوع من أرضية مصرية، أي مشروع دستور ١٩٥٤ الذي صاغته نخبة من كبار رجالات القانون الدستوري والفكر السياسي ممن انتموا إلى الفترة الليبرالية المصرية التي

انتهت بمجيء ثورة ١٩٥٢. ومن هذه البداية نحاول إعادة استكشاف ما فقدنا منذ نيف وخمسين عاما، أملا بعد ذلك في الوصول إلى رؤية عصرية تعيد للمواطن حقوق المواطنة وتعيد للإنسان حريته بكل تجلياتها، وفي قلبها الحرية الدينية، فبدون تلك الحرية ستظل التعددية الفكرية والسياسية في الواقع المعاش ضربا من المستحيل.

نعود الآن خمسين عاما إلى الوراء لنكتشف أن الباب الثاني من مشروع دستور عام ١٩٥٤، والمعنون "الحقوق والواجبات العامة"، يشتمل على ثماني وأربعين مادة، وبذلك يكون هذا الباب أطول أبواب مشروع الدستور كلها. ولكن لكي نتأكد من أن كثرة مواد هذا الباب لها قيمة أو ذا مغزى يتعلق بموضوعها، وموضوع اهتمامنا في الوقت الحاضر، ربما يكون المدخل المناسب هي مقارنة هذا الباب بباب الحريات والحقوق والواجبات المتضمن في دستور مصر الصادر عام ١٩٧١ والمعدل في عام ١٩٨٠، وخاصة أنه أحدث زمنا من مشروع دستور عام ١٩٥٤. هذا، بالإضافة إلى كل المواد المتعلقة بالحريات والحقوق التي وردت بالدستور الأخير، والمعمول به للآن، وهي مواد تناثرت عبر أكثر من باب خارج الباب الخاص بها.

لمحة سريعة على مواد مشروع دستور عام ١٩٥٤ المتعلقة بالحقوق والواجبات:

حتى نصل إلى تقييم موضوعي لقيمة مواد موضوع بحثنا، من الواجب والأهم دراسة طبيعة تلك النصوص. ففيما يتعلق بطبيعة الحقوق والواجبات الواردة في الباب الخاص بها في مشروع دستور عام ١٩٥٤، يمكن تقسيم هذه النصوص الثمانية وأربعين إلى الأقسام التالية:

١- قسم يتناول حريات أساسية وحقوق سياسية Freedoms and Political Rights Fundamental كالانتخاب، وحرية الفكر والعقيدة، والبحث العلمي والصحافة والرأي، وحرية التنقل والسفر، وحرمة الحياة والمساكن، وتكافؤ الفرص، وحرية تكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات، وحقوق الجماعات السياسية في الانتفاع بالإذاعة وغيرها من وسائل النشر، وحرية إصدار الصحف - والحقوق القضائية للفرد والمتمثلة في المساواة أمام القانون، وكفالة الالتجاء إلى القضاء العادي، وحظر تعذيب المتهم أو تعريض حياته للخطر أو الحط من كرامته وغير ذلك من ضمانات تتعلق بالمقبوض عليه، وكفالة تعويض من نُفذت عليه عقوبة بطريق الخطأ. وتأتي حقوق المواطنة Citizen's Rights ضمن هذا القسم، وتشمل التمتع

بالجنسية، والمساواة لدى القانون، وكفالة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، وحق الانتخاب، وحظر إبعاد المواطن عن وطنه. ولقد ورد النص على كل هذه الحريات والحقوق في ستة وعشرين بنداً.

٢- أما القسم الثاني فيضم بنوداً تتعلق بحقوق الفرد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية Economic, Social and Cultural Rights، كالحق في الملكية الخاصة، وضمان التعويض في حالة تأميم الممتلكات، والحق في الميراث، وحظر المصادرة العامة للأموال، والضمان الجماعي في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة، وحق الفرد في اختيار مهنته وعدم التمييز (على أساس الأصل أو الرأي أو العقيدة) بين الأفراد في الحصول على عمل، وضمان تعويض الفرد عند ترك العمل أو الفصل من الخدمة، وحق إنشاء النقابات، وكفالة العدالة الضريبية، وحرية التعليم والحق في التعليم المجاني في المرحلة الابتدائية، وحماية الأسرة والأمومة والطفولة. وورد النص على هذه الحقوق في ثمانية عشر بنداً من بنود هذا الباب.

٣- يبقى القسم الثالث من بنود هذا الباب ويتعلق بالواجبات العامة، وتحدد في بند واحد هو التجنيد الإجباري.

والملفت للنظر أن هناك بندين في هذا الباب أحدهما لضمان حق اللجوء للأجانب المحرومين "في بلادهم من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها هذا الدستور"، أما البند الآخر فلتنظيم وضع الأجانب في مصر "وفقاً للمعاهدات والعرف الدولي". وأرى أن النص هنا على الالتزام بتطبيق المعاهدات والعرف الدولي هو التزام يوسع من مجال حماية حقوق وحرريات الأفراد والجماعات من الأجانب مع تطور القانون الدولي، الأمر الذي يعفى المشرع من تغيير الدستور تبعاً لتطور هذا القانون.

كما أن المتأمل في نصوص مشروع هذا الدستور المتعلقة بالحقوق والحريات والمواطنة يلاحظ إحكام صياغتها مما يصعب من الالتفاف حولها أو إفراغها من مقاصدها، بل والأكثر من ذلك أن الكثير منها ينص صراحة على تفعيل النص عملاً. ومن أمثلة ذلك ما يأتي:

• تنص المادة الثامنة على أنه "لا يجوز أن يلزم مصري الإقامة في مكان معين إلا بحكم من القاضي. وكذلك لا يجوز أن تحظر على مصري الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال التي تحددها قوانين الصحة والسلامة العامة. وفي كل الأحوال لا يجوز أن يكون حظر الإقامة وتحديد أسباب سياسية."

• أما حرية الاعتقاد، فقد نصت عليها المادة الحادية عشرة بشكل قاطع يؤكد

على معنى تلك الحرية، وذلك بالإعلان الصريح على أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعبادات والتقاليد المرعية في الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب."

• وفيما يتعلق بإجراءات القبض على أحد بأمر من السلطة القضائية، تنص المادة الخامسة عشرة على وجوب "... إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض خلال اثنتي عشرة ساعة وأن يقدم إلى القاضى خلال أربع وعشرين ساعة من وقت القبض عليه."

• كما تنص المادة العشرون على أن "لا يحاكم أحد إلا أمام القضاء العادي، وتحظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو إستثنائية ولا يحاكم مدني أمام المحاكم العسكرية."

• وفيما يتعلق بمزاولة النشاط السياسي والحزبي، تنص المادة الثلاثون على أن "للمصريين دون سابق إخطار أو استئذان حق تأليف الجمعيات والأحزاب ما دامت الغايات والوسائل سلمية ... وتختص المحكمة الدستورية بالفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية."

• وينتهي هذا الباب بمادة تؤكد على ضرورة التزام المشرع بنصوص وروح الدستور عند تحديد أو تنظيم حق من تلك الحقوق العامة الواردة فيه، بحيث لا يمس أصل ذلك الحق أو يُعطل نفاذه. وتنص هذه المادة على أنه: "في الأحوال التي يُجيز فيها هذا الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة في هذا الباب أو تنظيمه لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه." (مادة ٤٩)

وتلك نقطة في غاية الأهمية، إذ أنها توضح حرص القائمين على صياغة بنود هذا الدستور الخاصة بحقوق الإنسان وحرياته على قطع الطريق على كل من تخول له نفسه التلاعب بتلك الحقوق الحريات في الواقع المعاش. وكما نعلم جميعاً فهذا ما يحدث بالفعل في الواقع المصري في مجالات كثيرة عبر عقود، وخصوصاً فيما يتعلق بحرية الفكر والصحافة، وحرية الاعتقاد ومزاولة الشعائر الدينية، والمساواة بين المواطنين لدى القانون وتكافؤ الفرص، ومزاولة الحقوق السياسية بالنسبة للمرأة والأقلية القبطية، بصفة خاصة.

واستطرادا للبحث في موضوع الحقوق والحريات الواردة في مشروع دستور عام ١٩٥٤، يلاحظ الباحث أن هناك نصاً يتعلق بحق المواطن في التظلم، وقد ورد تحت

المادة ٨٤ من الأحكام العامة للبرلمان، وتنص على أن "لكل مواطن حق التظلم إلى البرلمان كتابة ويحيل البرلمان ما يقدم إليه من الشكاوى إلى الوزراء المختصين وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها كلها إذا طلب المجلس ذلك، ومن حق أصحابها كذلك وللمواطنين أن يحاطوا بنتيجتها. كذلك أن يقدموا إلى البرلمان الاقتراحات والرغبات المتصلة بالمسائل العامة."

وهكذا ينشئ هذا البند الدستوري - إن طُبِقَ - آلية عملية برلمانية لحماية حقوق المواطن العامة.

### الحریات والحقوق (المقيّدة) والواجبات طبقاً لدستور ١٩٧١:

أنتقل الآن لتناول المواد المتعلقة "بالحریات والحقوق والواجبات" الواردة بالدستور الصادر عام ١٩٧١ والمعمول به للآن، سواء ما جاء منها فى الباب الخاص بها أو ما تناثر منها فى أبواب أخرى من ذات الدستور، لتحليلها جميعاً من أجل التوصل إلى حكم موضوعي قد يؤكد لنا علو قيمة المبادئ والضمانات الدستورية المتعلقة بتلك الحقوق والحریات التى تضمنها مشروع دستور عام ١٩٥٤.

بداية، يلاحظ أن المواد الواردة بباب الحریات والحقوق والواجبات العامة، فى هذا الدستور، وعددها يقل عن نصف عدد المواد الواردة بباب الحقوق والواجبات العامة فى مشروع دستور ١٩٥٤ تتشابه إلى حد كبير (من ناحية الصياغة اللغوية والمحتوى). وهو أمر لا غبار عليه، وخصوصاً أن تلك المواد هى مبادئ عامة نابعة من شرعة حقوق الإنسان الدولية الصادرة عن الأمم المتحدة حتى الخمسينات من القرن العشرين.

أما الأمر الهام والذى يستحق كل العناية وإلقاء الضوء الساطع عليه، لتحقيق غاية هذه الورقة، فهو غياب بعض التعبيرات المحددة لطبيعة الحقوق والحریات من نصوص دستور عام ١٩٧١، وهى تعبيرات ومحددات قاطعة سبق ووردت فى مشروع دستور عام ١٩٥٤، أشرت إلى بعضها سلفاً، باعتبارها نصوصاً حاکمة ومُحكّمة يصعب الانتفاف حولها أو التحايل عليها عند التطبيق.

ومن الأمثلة التى توضح ما أقول أورد المواد الآتية وهى من باب الحریات والحقوق والواجبات بدستور عام ١٩٧١:

• فبينما تنص المادة ٤٠ من هذا الباب 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" ، نجد أن المادة ٣ من باب الحقوق والواجبات العامة فى مشروع دستور ١٩٥٤ قد تضمنت أيضا حظر التمييز بسبب "الآراء السياسية والاجتماعية" ، وبالتالي يكون حق المواطن فى المساواة لدى القانون حسب نص مشروع دستور ١٩٥٤ أكثر شمولاً، وانسجاماً مع التعددية السياسية والتنوع الفكرى الاجتماعى.

• بينما لا تنص المادة ٤١ من دستور عام ١٩٧١ على ضرورة إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض عليه خلال مدة محددة، وتقديمه إلى قاض خلال مدة محددة أيضا، تنص المادة ١٥ من مشروع دستور ١٩٥٤ "على إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض عليه خلال اثنى عشرة ساعة وأن يقدم إلى القاضى خلال أربع وعشرين ساعة من وقت القبض عليه." وهكذا يؤسس مشروع دستور ١٩٥٤ أحد أهم أركان حرية وكرامة الإنسان، وانضباط سير العدالة من البداية.

• فيما يتعلق بحرية العقيدة، تنص المادة ٤٦ من دستور ١٩٧١ على أن "تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية،" بينما تنص المادة ١٢ من مشروع دستور ١٩٥٤ على أن "حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب." ولاشك أن النص الأخير أكثر وضوحا فى التزام الدولة بحرية العقيدة، فحرية العقيدة ليس لها وجود إن لم تكن مطلقة. كذلك، فالنص على كفالة الدولة حماية حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد، هو نص مُحكم وقاطع يعترف بالتعددية الدينية الموجودة فى مصر ويساوى بينها دون أي تمييز. فلا شك أن التمييز على أساس أى معتقد أو دين من أديان الشعب المصرى هو انتهاك صارخ لمبادئ الحرية والمساواة بين المواطنين، كما أنه من أخطر عوامل الصراع الأهلى عبر العصور.

• تنص المادة ٤٧ من دستور ١٩٧١ على أن "حرية الرأى مكفولة .....،" وتنتهى بعبارة: "والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى." وهى عبارة ليس لها أي علاقة أو معنى بالمواد أو المبادئ الدستورية، بل وتبدو وكأنها رسالة تحذير مبطنة أو ضمنية Implicit . أما النص المماثل لتلك المادة بمشروع دستور ١٩٥٤ (المادة ٢٥) فينتهى بعبارة "ولا يؤخذ أحد على آرائه إلا فى الأحوال (الضرورية) التى يحددها القانون." وهى ضمان صريحة لحرية الرأى فى إطار قانون عام.

• كذلك بينما تنص المادة ٥٠ من دستور ١٩٧١ على عدم جواز فرض جهة معينة لإقامة أي مواطن، أو منعه من الإقامة في جهة معينة، إلا أن المادة المماثلة (٨) من باب الحقوق والواجبات بمشروع دستور ١٩٥٤ تنص صراحة: "وفي كل حال لا يجوز أن يكون حظر الإقامة وتحديدها لأسباب سياسية."

هذه بعض الأمثلة التي توضح لنا بجلاء الاختلاف الجوهرى فى صياغة مواد دستور ١٩٧١ مقارنة بمواد مشروع دستور ١٩٥٤ فيما يتعلق بالحرية الدينية والحقوق الأساسية بوجه عام فى إطار البابين الخاصين بهما. على أن هناك موادا أخرى تتعلق بالحريات والحقوق - كما سبق وقلت فى مكان آخر من هذه الورقة - تتناثر عبر أبواب أخرى من دستور ١٩٧١، ولذلك كان من الضرورى دراستها حتى يأتى تقييمنا لمواد مشروع دستور ١٩٥٤ كاملاً وموضوعياً.

تحت عنوان "المقومات الاجتماعية والخلقية" يتضمن الفصل الأول من الباب الثانى، فى دستور ١٩٧١، ستة عشرة مادة أمكن استخراج اثنتى عشرة منها يتعلق بالحقوق الاجتماعية والثقافية، أما الأربعة الباقية فليس لهم أية علاقة بالأحكام أو المبادئ الدستورية، وبالتالي، فلن أعلق عليهم، إنما أترك ذلك لمن يريد. (١) وتتضمن تلك الحقوق الاجتماعية والثقافية المشار إليها فى هذا الفصل تكافؤ الفرص، الحق فى العمل، والمشاركة فى الوظائف العامة، ورعاية المحاربين القدماء والمصابين فى الحروب، والضمان الاجتماعى والصحي ومعاشات العجز والبطالة والشيخوخة، ومجانية التعليم الأساسى، ومحو الأمية، وحماية الأمومة والطفولة ورعاية النشء والشباب.

كما تنص المادة ١١ من هذا الفصل على "التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة ... ، دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية." وأراد نصاً غامضاً فى هدفه، وبالتالي يمكن تأويله للحد من مزاوله المرأة لحقوقها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وهو ما حدث بالفعل فى الواقع. والأهم من ذلك أن النص جاء عاماً على المرأة المصرية، إذ لم يراع واقع تعدد أديان المصريين. وتلك إشكالية ترتبط أيضاً بالمادة ٢ من هذا الدستور، والناصة على أن "الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسى للتشريع." وهي مادة أثبتت أحداث العقدين الماضيين أنها لم تكن فقط محورا للجدل السياسى / الفقهي، إنما كانت بالأكثر مفجراً لقلقل وحروب أهلية داخل الغالبية العظمى من المجتمعات العربية / الإسلامية، كما ساهمت لحد كبير فى اندلاع القلاقل الطائفية

بين أبناء الوطن الواحد، هنا في مصر أيضاً.

والجدير بالذكر هنا أن مشروع دستور ١٩٥٤ لم يتضمن هذه المادة أو ما يماثلها، وإن نص - ضمن أحكامه العامة في الباب العاشر منه - على أن "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية." (مادة ١٩٥).

ونواصل البحث عن ضمانات للحقوق والحريات عبر أبواب دستور ١٩٧١ فنجد ثلاثة (مواد ٣٤، ٣٥، ٣٦) في الفصل الثالث من الباب الثاني، المعنون "المقومات الاقتصادية". وتتناول هذه المواد حماية الملكية الخاصة، والتعويض في حالة التأميم، والمصادرة، وهي تتطابق في النص والمعنى مع ما جاء في مشروع دستور ١٩٥٤.

وفى النهاية نصل إلى سبع مواد تتعلق بالحقوق القضائية، وردت في الباب الرابع، المعنون "سيادة القانون"، وهي تتشابه مع مواد جاءت بمشروع دستور ١٩٥٤، التي زاد عددها واتسع نطاق حماية المواطن في ظلها، مثال ذلك المادة ١٤ والناصة على أنه "لا يجوز مراقبة أحد أو تعقبه إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية"، ومادة ١٩، الناصة على أنه "لا يجوز تقرير سرية التحقيق في الجنايات إلا على سبيل الاستثناء، وبشروط ألا يُمس حق المتهم أو المدعى بالحق المدنى أو المحامين عنهما في حضور التحقيق."

نخلص من مقارنة النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات في كل دستور عام ١٩٧١ مع ما ورد في باب الحقوق العامة والواجبات بمشروع دستور ١٩٥٤، أن النصوص التي وردت في الأخير كانت أكثر إحكاماً، مما يخلق الباب على التلاعب بالنص أو التأويل الفاسد له، كما أنها صيغت بوضوح كامل لطبيعة الحقوق والحريات، وخاصة فيما يتعلق بحرية الاعتقاد والرأي والمساواة بين الرجل والمرأة، دونما شروط تعزى إلى الشريعة، وربما روح الشريعة منها براء.

وإذا كان مشروع دستور ١٩٥٤ - بما فيه من قيم ومبادئ دستورية تأسس للتعددية والديموقراطية، كما لاحظنا - يمثل نقطة انطلاق نحو مشروع دستور مصرى لدولة ديموقراطية حديثة، يصبح من الضرورى أن يأتى هذا المشروع الجديد متفقاً -روحاً ونصاً- مع كل ما صدر عن منظمة الأمم المتحدة من إعلانات وعهود دولية خلال العقود الخمسة الماضية، حتى يعكس بكل أمانة ثورة حقوق الإنسان وحياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .. لتظل الجميع أفراداً وجماعات (أقليات): نساء ورجالاً، أطفالاً وشيوخاً.



إن احترام حقوق الإنسان لا يتجزأ، فلا يمكن أن تصان لفرد وتنتهك لآخر، أو أن تمارسها جماعة وتُحرم منها أخرى. إن المساواة هي المحك الذي على أساسه تُحترم الحقوق والحريات جميعاً، ولكل المواطنين. ولكي تتحقق المساواة في الواقع المعاش، لا بد أن تصاغ مواد الدستور على أسس مدنية لا ترتبط بدين ما، إنما تصاغ على أساس من الاعتراف الأساسي بكرامة الإنسان بوصفه إنساناً بصرف النظر عن جنسه أو دينه أو لغته أو رأيه السياسي.

## حرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية،

### وحقوق الأقليات المصرية في الواقع المعاش:

أكرر عبارة المساواة هي المحك الذي على أساسه تُحترم الحقوق والحريات جميعاً، وأركز في سطور على حرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية. ومعلوم للكافة أن المساواة فيما يتعلق بحرية الاعتقاد غير موجودة في مصر، بالرغم من وجود نصوص دستورية (مبتورة) تقول بذلك. فإذا جرؤ مواطن على مجرد مناقشة أي جزئية من العقائد الإسلامية أنهم بالكفر، وإذا كان في مثل هذه الحالة متزوجاً طلق من زوجته وشرد من وظيفته، بل وكثيراً ما تتعرض حياته للخطر. أما إذا حدث وفكر في ترك الإسلام طواعية، وأعلن عن ذلك، إلقى القبض عليه - تحت المادة ٩٨ أ (قانون عقوبات) ليحاكم بتهمة ازدراء الأديان، وبالتالي يُزج به في السجن حيث التعذيب الجسدي والإرهاب النفسي. يتم ذلك باسم القانون على الرغم من وجود نصوص دستورية (عرجاء)، وادعاء بحماية الشريعة على الرغم من كل النصوص القرآنية العديدة التي تؤكد على حرية الدين المطلقة!!

حرية العقيدة في الواقع المصري، تسمح لبعض العصابات الإرهابية بالضغط على بعض بسطاء الأقباط لإكراههم بشكل أو بآخر على ترك المسيحية، وعندما يود الشخص أن يعود إلى ديانته توضع أمامه كل العراقيل من رجال الشرطة والإدارة المحلية والأحوال الشخصية. أما عن مزاولة الأقباط لشعائر دينهم، فالأمر أيضاً معروف لنا جميعاً. فشروط العزبي باشا التي تُحد من بناء الكنائس وإصلاحها لا تزال سارية المفعول حتى هذه اللحظة. وهي شروط مجحفة لا تُطبق إلا على الأقباط.

والشيء المستجد على هذا الوضع المؤسف، أننا أصبحنا نرى، في الآونة الأخيرة،

اعتداءات متكررة على بعض الكنائس والأديرة ومؤسساتها الخيرية (خاصة خارج القاهرة) من بعض رجال الأمن والإدارة، بشكل لم تشهده مصر قبلاً. وكل ذلك يحدث بادعاء البناء أو إجراء إصلاحات بدون ترخيص. وهي في الواقع ممارسات تتسم بالعنف والإرهاب من البعض، في غياب قوانين وآليات وإجراءات عامة ينبغي أن تطبق على الأقباط والمسلمين عند الشروع في بناء أو إصلاح دور العبادة أو المؤسسات الاجتماعية التابعة لأي من الجماعتين، دون تفرقة.

وإذا ما تحدثنا عن حقوق الأقباط الأخرى، نجد أنها تندرج جميعاً تحت بند التمييز الديني Religious Discrimination، وهو - في الواقع وطبقاً للتعريف الدولي - صورة من صور التمييز العنصري Racism. ومن ممارسات هذا التمييز الرسمي الفاضح مايلي:

• إنعدام - أو ضعف - التمثيل النيابي بشكل ديمقراطي في المجلس التشريعي، وكل المجالس الأخرى، ومن ضمنها المجالس المحلية، ومؤسسات المجتمع المدني، كالأحزاب والنقابات، والنوادي والجمعيات.

• ضعف تمثيل الأقباط في الجهاز التنفيذي للدولة، فلا تزال الوزارات الهامة والسيادية، بالإضافة إلى منصب رئيس الوزراء، ممنوعة عن الأقباط.

• التمييز ضدهم في تقلد المناصب العامة والوظائف العليا في الدولة، سواء في المؤسسات المدنية أو العسكرية أو الأمنية، ويظهر ذلك في عدم وجود أقباط يتولون مناصب محافظين، أو رؤساء مدن، أو قيادات بالجيش والشرطة، أو مديري جامعات، أو عمداء كليات، أو مديري إدارات أو مؤسسات عامة بشكل يترجم عن شراكتهم كمواطنين في إدارة الدولة.

• التمييز ضدهم في تقلد مناصب سفراء وقناصل وبقية رتب السلك الدبلوماسي. والملفت للنظر، أننا لا نرى أي تواجد للأقباط حتى في الدرجات الأدنى للسلك الدبلوماسي، وهكذا - ومن البداية - يخلق المسؤولون أمام الأقباط الباب الذي قد يسمح لهم بتبؤ المناصب الأعلى في التمثيل الدبلوماسي.

• التمييز ضدهم في مؤسسات التعليم، ويظهر ذلك في التناقص الحاد في عدد المدرسين بالجامعات المصرية. ويرجع ذلك إلى عدم تعيين المتفوقين منهم في وظائف المعيدين أو اختيارهم ضمن البعثات التعليمية بالخارج. التضييق عليهم في الالتحاق ببعض الكليات مثل العسكرية والشرطة، والتربية، وطب النساء. وهكذا، وكما يحدث - من البداية - في السلك الدبلوماسي، يحدث أيضاً في مجال

التعليم: غلق الباب الأول للسلم الوظيفي المؤدى إلى الوظائف القيادية.

• ويكاد يتكرر نفس التمييز وأسلوبه في بقية أجهزة الدولة من وزارات ومؤسسات، الأمر الذي أفرغ إدارات كثيرة من الأقباط بشكل شبه كامل، وهذا ما يظهر بوضوح كبير في وزارات الداخلية والخارجية والإدارة المحلية والبتروال. والملاحظ، وهو أمر جد خطير، وكانت له آثار سلبية في تكرار الاعتداءات على الأقباط، هو خلو إدارات الأمن وأقسام الشرطة من الأقباط، الأمر الذي ساهم بشكل فاضح في تجاهل الشرطة لشكاوى الأقباط، و تواطؤ بعضهم مع المعتدين، بتغطية الجرائم التي ارتكبوها ضد الأقباط.

• أن كل ممارسات التمييز التي ذكرتها، والتي لم أذكرها، وهي صادرة من أجهزة الدولة ذاتها، قد خلقت مناخاً وثقافة وأعرافاً عامة تميز ضد الأقباط بشكل اعتبرته الأغلبية أمراً طبيعياً، الأمر الذي يشجع قطاعات كبيرة من الأفراد على ممارسته عند التعامل مع الأقباط، دون شعور بالخطأ.

إن حل مشاكل الأقباط، في جزء كبير منها، لا يحتاج إلا إلى توفر النية والإرادة لدى أصحاب القرار. فالمسألة هنا ليست إلا تنفيذ لمبادئ العدالة والمساواة التي يحتويها الدستور المصري، وإن كانت ناقصة، في إطار سلطة صاحب القرار. هذا، بالإضافة إلى ضرورة الالتزام بقوانين حقوق الإنسان الدولية!

نعم هناك حلول لا تأتي إلا بقرارات رئاسية. وهذا ينطبق، على سبيل المثال، على تعيين الوزراء أو السفراء، و رجال القضاء، والقيادات العسكرية والأمنية، و ماشابه ذلك. أما المسائل الأخرى المتعلقة بالوظائف الإدارية الأخرى، فهي تخضع للوائح عامة يطبقها الوزراء أو مديرو الإدارات في مصالح أو شركات، عامة أو خاصة. المطلوب هنا أن يُعامل الجميع على قدم المساواة، دون تمييز ضد أى شخص، لأى سبب، سواء كان جنساً أو ديناً أو غيره.

ولما كان المفروض شيئاً، وما يحدث في الواقع شئى آخر، لذلك فلا بد من إنشاء آلية كفيلة بوقف أي صورة من صور التمييز. وهذا - ما يحدث في دولة القانون والعدالة- ويتمثل في إجراءات عملية خاصة Special practical measures وليست مجرد نصوص أو مؤتمرات موسمية أو مقابلات تطيب خواطر، أو ماشابه ذلك. وقد تتطلب هذه الأمور - كما سبق وقلت - إجراء تعديل في الدستور المصري حتى نوضح أمور غير واضحة في الواقع القانوني المصري. كما توجد هناك أمور لا يمكن علاجها إلا بسن قوانين جديدة، مثل إصدار قانون موحد لتنظيم

بناءً على دور العبادة وصيانتها، وتنظيم العلاقة بين الدولة والمجتمعات الدينية على أسس تساوى بين الجميع في المعاملة، وترجم نصوص دستور معاصر، والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والأقليات، إلى واقع معاش. وبالتالي لا نترك مثل هذه الأمور وهذه العلاقة للأهواء والتفسيرات. فهذا أمر ثبت أنه مصدر مباشر للقلاقل والاحتكاكات الطائفية والعدوان على المواطنين الأقباط، منذ أوائل السبعينيات من القرن الماضي.

## كيف نصون الحريات والحقوق جميعاً بما

### فيها الحرية الدينية وحقوق الأقليات؟

لقد أثبتت الخبرة الإنسانية، حتى في أعرق الدول الديمقراطية، أن التمييز بين المواطنين لا يمنعه الدستور - بحد ذاته - منعاً باتاً مهما بلغ من كمال في الصياغة. لذلك وجب إنشاء الآليات اللازمة لإعمال نصوص الدساتير محكمة الصياغة والمتفقة مع الشريعة الدولية، كم قلت تواتراً، بالإضافة إلى إعمال القوانين المنبثقة عن هذه الدساتير في دولة القانون.

وعلى هذا الأساس، أرى أن من أهم الإجراءات العملية اللازمة لضمان ممارسة كل المواطنين لحقوقهم وتمتعهم بحرياتهم، ومشاركتهم جميعاً، بما فيهم الفئات المهمشة مثل المرأة والأقباط، في العمل السياسي ما يأتي:

• النص في الدستور على أن المصريين متساوون أمام القانون، ولا يميز ضد أي منهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو الرأي أو بسبب شخصي أو بسبب انتماء سياسي، أو لأي سبب آخر.

• النص في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية على أن قيد أسماء المواطنين في سجلات الناخبين واجب وطني. وقد يكون من الأفضل وضع هذا النص ضمن مواد الدستور، تحت الجزء الخاص بالواجبات.

• اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لضمان تمثيل المرأة والأقباط في المجالس التشريعية، والمحليات، والنقابات والمناصب العامة، بشكل يتواءم مع نسبتهم العددية، مع إقرار حد أدنى لهذا التمثيل. ويمكن أن يتم ذلك عن طريق برامج "الإجراء التوكيدي" Affirmative Action ، ونظام الحصص النسبية، أي Quota

• زيادة اهتمام الأحزاب السياسية بتدريب كوادر نسائية وقبطية من خلال

المشاركة في كافة المهام والمناصب الحزبية، وترشيح عدد كاف من الفئتين يتناسب ونسبتهم السكانية في الانتخابات العامة والمحلية، وذلك على قوائم مرشحي الأحزاب.

• بالإضافة إلى ما يقوم به المجلس القومي للمرأة من أنشطة لمساعدة المرأة على مزاولة حقوقها السياسية، على المجلس القومي لحقوق الإنسان أن يقوم بدور قيادي في التوعية الثقافية بحقوق الإنسان السياسية فيما يتعلق بالترشيح والانتخاب، ومراقبة الحملات الانتخابية والتأكد من إلزامها باحترام القانون وعدم استخدام الشعارات الطائفية أو الإثارة الجماهيرية ضد أي مرشح. هذه مجرد جزئية مما يمكن أن يكون برنامجا قوميا للتسامح السياسي، يقوم على احترام حق الإنسان في التعبير والبحث العلمي، وحرية الفكر والدين والعقيدة. ولاشك في أن ممارسة كل هذه الحقوق والحريات وغيرها، دون أية عراقيل، يمثل الأساس الذي لا يمكن أن يكون بغيره أي إصلاح سياسي أو ممارسة ديمقراطية.

إن أوضاع حقوق الإنسان المصري بوجه عام، والفئات المهمشة بوجه خاص، تستلزم منا جميعا أن نخرج من القوالب القديمة المتعارف عليها في منطقتنا فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان والأقليات. فاحترام هذه الحقوق الإنسانية المتعارف عليها اليوم دوليا، هي الضمان الوحيد لاستقرار ونهضة مصر، ولتبوؤها المكانة اللائقة بتاريخها في الأسرة الدولية.

## الهوامش

(١) من أمثلة ذلك، المادة ٧ ونصها "يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي" و"يلتزم المجتمع برعاية الأخلاق وحمايتها، والتمكين للتقاليد المصرية الأصيلة، وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية والتراث التاريخي للشعب، والحقائق العلمية، والسلوك الاشتراكي، والآداب العامة، وذلك في حدود القانون". الدستور الدائم ١٩٧١، ص ١١-١٢.

## الإدارة المحلية في مشروع دستور ١٩٥٤

---

سامح فوزي

كاتب وباحث في العلوم السياسية

---





## ١- ثلاث مقدمات أولية

الحديث عن اللا مركزية يستدعي- بصورة أو بأخرى- حديثاً عن الديمقراطية حيث يعني جوهر اللا مركزية نقل بعض السلطات والاختصاصات من المركز إلى الفروع بغية تحقيق مشاركة أفضل في تنفيذ البرامج والسياسات.

ويأخذ نقل السلطة شكلين: إما نقل السلطة إلى وحدات محلية يجري تشكيلها على أساس إقليمي للقيام ببعض الخدمات، نظراً لأنها قريبة من المواطن العادي، أو نقل السلطة إلى وحدات يجري تشكيلها على أساس وظيفي، حيث يعهد إليها القيام بوظيفة معينة.

الحديث في هذه الورقة ينصب على الوحدات المحلية التي تتشكل على أساس إقليمي، وتعتبر عنها مجالس شعبية منتخبة. ولكن قبل الولوج إلى جوهر موضوع الورقة وهو "الإدارة المحلية في مشروع دستور ١٩٥٤" يتعين أن نرسي ثلاث مقدمات أساسية:-

### المقدمة الأولى

تعد الإدارة المحلية تعبيراً عن ديمقراطية أي نظام حكم؛ نظراً لأنها تتصل مباشرة بمفهوم المشاركة الشعبية، والقدرة على التعبئة والتنظيم والتعبير عن المصالح على المستويات دون القومية. وتتأثر الإدارة المحلية بحالة نظام الحكم بشكل عام. كلما نزع النظام السياسي نحو مزيد من التعددية والمشاركة سياسياً، كلما كان أقرب إلى الاعتراف بتمايز المصالح المحلية، وتوسيع نطاق المشاركة محلياً. أي أن الفعل المحلي الحر يتأثر بالضرورة بحالة الحرية السياسية التي يكفلها النظام السياسي السائد للفاعلين السياسيين على المشهد السياسي عامة. في هذا الصدد يلاحظ أن فترة الاحتلال البريطاني (١٨٨٢-١٩٥٢) لم تشهد إدارة

محلية فعالة، بالرغم من أن دستور ١٩٢٣ هو أول وثيقة دستورية تكفل للوحدات المحلية الشخصية المعنوية المستقلة، إلا أن التلكؤ في إصدار القوانين التي تكفل استقلال الوحدات المحلية، والإفراط في القيود القانونية التي تكبل حركة تكوينات الإدارة المحلية، وعدم إفادة أعضائها من القدر اليسير من الاختصاصات التي كفلها لها القانون أدى إلى الحيلولة دون تأسيس إدارة محلية تستند إلى مفهوم الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية.

واللافت للنظر أن جلاء الاحتلال لم يؤد إلى تفعيل الإدارة المحلية في ظل الدولة الوطنية المستقلة، بل على العكس حرم الوحدات المحلية من القدر اليسير الذي تمتعت به من قبل، وجعل مناط حركتها بيد السلطة التنفيذية، وأخضعها للنظرة السياسية- السلبية عامة- لمفهوم "الجماهير"، وأهواء المشرع العادي الذي لا يتحرك بمنأى عن تأثير السلطة التنفيذية. وهكذا كانت سمة الإدارة والسياسة في الحقبة الناصرية، وما تلاها.

## المقدمة الثانية

يمثل مشروع دستور ١٩٥٤ انقطاعا عن إرث نظام ثورة يوليو بشأن العلاقة بين السلطات الثلاث، ووضع الإدارة المحلية، ونزوعا نحو الليبرالية. الحديث عامة عن ماهية مشروع الدستور، وما يشمله من تحديد للسلطات، وطبيعة العلاقات بينها يتجاوز غرض هذه الورقة، إلا أنه من المفيد التوقف أمام ما ذكره أحد أساتذة القانون الدستوري في معرض تعليقه على المشروع . يقول الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: انتهت لجنة نظام الحكم (المتفرعة من لجنة مشروع الدستور) إلى تفضيل النظام البرلماني، وقد رأت اللجنة- ملافاة لما فيه من عيوب ورغبة في جعله أكثر اتساقا مع البيئة المصرية أن تحيطه بضمانات هي:

- ١- كفالة استقرار السلطة التنفيذية بتقييد الحق في نزع الثقة بالوزارة.
- ٢- كفالة استقرار السلطة التشريعية بإحاطة حق الحل بقيود مقابلة.
- ٣- كفالة مبدأ سيادة الدستور بإقامة رقابة قضائية على دستورية القوانين.
- ٤- كفالة مبدأ سيادة القانون بإقامة رقابة قضائية على شرعية القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية.

ونظم الدستور لأول مرة في التاريخ الدستوري المصري وجود محكمة دستورية

علياً.

وأشاد أستاذ القانون الدستوري- الذي لم يتجاهل مشروع دستور ١٩٥٤ مثلما سعى زملاء كثيرون له- بما أسماه الدقة في التنظيم الفني، واعتبره أكثر الدساتير مراعاة لهذه الخاصية. وفي هذا الصدد يقول "كانت لجنة الدستور ترى ضرورة إعادة النظر في الحقوق والحريات العامة، كما جاءت في الدستور القديم (أي دستور ١٩٢٣) لأن بما فيها من قيود شكلية وعملية لا تصلح أساساً لبناء النظام الجمهوري، ولا تتسق مع السيادة الشعبية... إذ أن الميزة الأولى لإقامة النظام الجمهوري بعد إلغاء الملكية ليست مقصورة على مجرد إلغاء، بل هي أولاً وقبل كل شيء إنشاء وبناء".<sup>١</sup>

ويدلل المؤلف على حرفية لجنة إعداد الدستور بالمقارنة بين بعض المواد التي تضمنها مشروعاتها، وبين بعض المواد التي شملها دستور ١٩٢٣- الذي يوصف بأنه وثيقة دستورية مهمة ومرجعية في التطور السياسي والدستوري في مصر. فمثلاً تنص المادة الثانية من دستور ١٩٢٣ على أن الجنسية المصرية يحددها القانون، فجاءت المادة الثانية من مشروع الدستور، ولم تكتف بهذا النص، بل أرادت أن تكفل ضمانات أكثر للمواطنين فأضافت إليها "ولا يجوز بحال إسقاطها عن مصري. وكذلك لا يجوز الإذن بتغييرها ممن اكتسبها إلا في حدود القانون". ومثال آخر على حرفية واضعي مشروع دستور ١٩٥٤. نصت المادة الخامسة من دستور ١٩٢٣ على أنه "لا يجوز القبض على أي إنسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون" فلم يكتف واضعو المشروع بهذا النص، ووضعوا نصاً آخر أكثر تحديداً "لا يجوز القبض على أحد أو حبسه في غير حالة تلبس إلا بأمر من السلطة القضائية".<sup>٢</sup>

ويثير تجاهل أساتذة القانون الدستوري- بصفة عامة- مشروع دستور ١٩٥٤ الكثير من التساؤلات حول ما يمكن أن نطلق عليه تسييس البحث العلمي، وهو أمر باتت الجامعات المصرية تتأثر به بصورة أو بأخرى، سواء كان تسييساً مباشراً -أي توظيف البحث العلمي لخدمة أغراض الحكم، أو تسييساً غير مباشر- أي البعد عن إثارة ما من شأنه إحراج الحكم أو التقليل من دوره حتى لو كان الحديث عنه مقصوراً على الدوائر الأكاديمية.

ولكن الأمر الملفت حقيقة هو ما يمكن أن نطلق عليه "التلفيق العلمي"، حين يعاد إنتاج الحقائق التاريخية منزوعة عن سياقها، بحيث ينسب الفضل إلى غير أهله، ويجرد أصحاب الفضل من مآثرهم. ومثال على ذلك ما أشار إليه أحد أساتذة

القانون الدستوري من أن أعمال لجنة مشروع الدستور التي تكونت عام ١٩٥٣ تمخض عنها دستور ١٩٥٦، وهو أمر غير صحيح تاريخياً، ويهمل التراب على مشروع دستور ١٩٥٤ الذي لم ير النور. والأهم من كل هذا إنه يزيف وعي جيل بأكمله لم يعاصر هذه المرحلة.<sup>٣</sup>

ويوضح د. فؤاد العطار أن لجنة مشروع الدستور التي تكونت في ١٣ يناير ١٩٥٣ من مختلف الاتجاهات السياسية والفكرية وضعت مشروع الدستور. وقدمته إلى رئيس مجلس الوزراء في ١٧ يناير ١٩٥٥. وانتهى أمره منذ ذلك الحين. أما دستور ١٩٥٦ فقد أعده المكتب الفني التابع لرئاسة الجمهورية، وعُرض على كل من مجلس الوزراء ومجلس قيادة الثورة، وعندما استقر الرأي عليه أعلن في ١٦ يناير ١٩٥٦، وجرى الاستفتاء عليه في ٢٣ يونيو ١٩٥٦.<sup>٤</sup>

### المقدمة الثالثة

تأسيساً على ما سبق، وتأكيداً على نزوع مشروع دستور ١٩٥٤ نحو التفصيل في تناول حقوق وحريات المواطنين، ومراعاة دقة الجوانب الفنية في الصياغة القانونية للنص الدستوري، فقد اختلف تناول مشروع الدستور عن كيفية تناول دستور ١٩٢٣، والدساتير المتلاحقة بعد ثورة ١٩٥٢ للإدارة المحلية. ففي حين تضمن دستور ١٩٢٣ مادتين خاصتين بالإدارة المحلية تاركا التفاصيل للمشرع العادي، نزع مشروع دستور ١٩٥٤ إلى التناول التفصيلي للوحدات المحلية، اختصاصاتها وتشكيلها، وعلاقتها بالحكومة المركزية في خمس عشرة مادة. أما دساتير نظام يوليو فتأرجحت بين الاقتضاب والإسهاب في تناول وضع الإدارة المحلية.<sup>٥</sup> وأخيراً انتهى الحال بدستور ١٩٧١ إلى تضمين ثلاث مواد فقط بشأن الإدارة المحلية تفتقر إلى دقة الصياغة.

انبثقت عن لجنة مشروع دستور ١٩٥٤ لجنة خاصة باللامركزية الإدارية. وثار في مداولاتها وجهتا نظر: تنحصر الأولى في إعداد مشروع دستور على غرار دستور ١٩٢٣ بحيث يكفي بالنص على الخطوط الرئيسية للإدارة المحلية وترك التفاصيل إلى المشرع العادي، أما الرؤية الثانية فرأت ضرورة أن يشمل الدستور أحكاماً محددة مفصلة حتى تحاط الهيئات اللامركزية بسياج من الضمانات الدستورية بما يكفل توطيد اللامركزية على الوجه الذي رسمه الدستور، وألا يترك المشرع الدستوري تقرير الأمور في يد المشرع العادي.<sup>٦</sup>

وبينما انطوى فيه دستور ١٩٥٦ على مواد تفصيلية بشأن الإدارة المحلية - أقل حرفية وتحديدًا مقارنة بالمواد التي اشتملت عليها مشروع دستور ١٩٥٤ كما سيلي بيانه - فإن دستور عام ١٩٦٤ تضمن مادتين فقط بشأن الإدارة المحلية، وهو نفس الأمر الذي سار عليه دستور ١٩٧١. ولا يخفى أن ذلك ينطوي على إعطاء المشرع العادي اليد الطولى في تقرير الإدارة المحلية، وهو ما يجعل الوحدات المحلية - من حيث التشكيل والاختصاص والعلاقة مع الحكومة المركزية - في قبضة السلطة التنفيذية التي صارت تهيمن على السلطة التشريعية في ظل دساتير يوليو المتعاقبة، وهو ما يمس في الصميم جوهر مفهوم الاستقلال الذي يقوم عليه مفهوم الإدارة المحلية.

من هنا فإن الورقة سوف تحاول تحليل النصوص الواردة في مشروع دستور ١٩٥٤ بشأن المحليات في ضوء المقارنة بينها وبين النصوص الواردة بهذا الخصوص في دستور ١٩٢٣ ودساتير نظام يوليو التي ظهرت في الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين.

## ٢ - الشخصية المعنوية

نقطة البدء في الحديث عن اللا مركزية على المستوى القانوني هو رصد ما إذا كانت الوحدة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية من عدمه. ويقصد بالشخص القانوني المعنوي عدة عناصر أساسية:<sup>٧</sup>

١- أن يكون أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وله ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة. واستقلال الشخص المعنوي ليس مطلقاً، ولكن تمارس السلطة التنفيذية صورا من الرقابة عليه، بوصفه جزءاً من كل أعم وأشمل. ولكن يظل السؤال هو إلى أي مدى تحد الرقابة التي تمارسها الحكومة على الوحدات المحلية من استقلالها؟

٢- يحق له التعاقد لحسابه وليس لحساب الدولة. وقد يفرض المشرع قيوداً على الشخص المعنوي في قبول مثلاً الهبات أو أن يشترط موافقة الحكومة أو تصديقها على التعاقدات التي يبرمها، وترتب حقوقاً وواجبات تجاه الغير.

٣- يحق له التقاضي كمدع أو مدعى عليه في كل ما يتعلق بشئونه الخاصة سواء تجاه الأشخاص الطبيعيين أو أشخاص القانون العام.

٤- له هيئة تعبر عن إرادته. هذه الهيئة قد تكون فرداً أو مجلساً.

ويرى كثير من الفقهاء أن العنصر الأساسي الجامع في اعتبار الوحدات المحلية أشخاصاً معنويين هو وجود مصالح مستقلة مشروعة جديرة بحماية الجماعة لها، بحيث تصبح حقوقاً لها، وترتبط هذه المصالح معاً، ولعل هذا ما يبرر تأسيس أشكال تنظيمية ومؤسسية على المستوى المحلي لرعايتها، والذود عنها.

ينص مشروع دستور ١٩٥٤ في المادة (١٣٦) على أن "تضم الدولة هيئات محلية ذات شخصية معنوية عامة هي المديريات والمدن والقرى، وكل جهة مسكونة يجب إلحاقها بإحدى هذه الهيئات. ويجوز أن تشمل الهيئة الواحدة أكثر من قرية أو مدينة كما أن تعتبر هيئة حيا من مدينة. وكل ذلك على الوجه المبين في القانون".

يظهر في هذا النص اعتبار كل الهيئات المحلية سواء أن كانت مديريات أو مدن أو قري ذات شخصية معنوية، وهو ما يمثل امتداداً لدستور ١٩٢٣ الذي يُعد أول وثيقة دستورية مصرية تحوي مثل هذا النص. فقد نص الدستور في مادته (١٣٢) على أن تعتبر "المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقرها القانون، وتمثلها مجلس المديريات، والمجالس البلدية المختلفة، ويعين القانون حدود اختصاصها".

يلاحظ أن الدساتير والتشريعات التي سبقت صدور دستور ١٩٢٣ لم تقر بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية وبالتالي اعتبرت فرعاً للحكومة المركزية، وهو ما يعني أن هذا الدستور أحدث تحولاً مهماً في هذا الصدد. وسار مشروع دستور عام ١٩٥٤ على هذا النهج، وهو الأمر الذي لم تسر عليها -كقاعدة- الدساتير التي أعقبته طوال الحقبة الناصرية.

إذا نظرنا إلى دستور عام ١٩٥٦ فقد أفرد للإدارة المحلية المواد من ١٥٧ إلى ١٦٦، على العكس من دستور ١٩٢٣ الذي فضل أن يوجز في مادتين الحديث عن الإدارة المحلية تاركاً التفاصيل للمشرع، ورغم ذلك لم يشر صراحة إلى ماهية الوحدات المحلية التي يتكون منها القطر المصري، واقتصرت المادة (١٥٧) منه - وهي المقابلة للمادة (١٣٢) من دستور ١٩٢٣ - على النص بتقسيم "الجمهورية المصرية إلى وحدات إدارية، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية المعنوية الاعتبارية وفقاً للقانون، ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها".

يتضح مما سبق أن دستور ١٩٢٣، ومشروع دستور ١٩٥٤ اتفقا في أمرين أساسيين:-

• الأمر الأول: النص صراحة على التقسيمات الإدارية وتسميات معينة للهيئات

المحلية.

• الأمر الثاني: وجوب منح الهيئات المحلية المنصوص عليها دستوريا الشخصية المعنوية.

وقد تحل دستور ١٩٥٦ من الأمرين معا، وذلك للحيلولة دون بروز أية هيئات محلية مستقلة تتمتع بهامش حركة بعيدا عن السلطة المركزية التي أخذت في ذلك الحين طابعا استيعابيا ذا وجه قمعي للمجتمع برمته بمختلف مؤسساته وأبنيته -الحكومية وغير الحكومية. وهو ما انتهى إليه د.سليمان الطماوي - في معرض تعليقه على وضع الإدارة المحلية في دستور ١٩٥٦ الذي مثل خطوة للخلف عن كل من دستور ١٩٢٣ ومشروع دستور ١٩٥٤- "ترك دستور سنة ١٩٥٦ أمر منح الشخصية المعنوية للمشرع. والواقع إن جوهر اللامركزية هو الاستقلال الذي يتمثل في الشخصية الاعتبارية، ولهذا فإن المشرع لو استحدث تقسيما إداريا جديدا، وجرده من الشخصية المعنوية، فإن هذا التقسيم سوف ينتمي إلى الإدارة المركزية"<sup>٨</sup>.

من أبرز ملامح وفلسفة دستور ١٩٥٦ هو توحش السلطة التنفيذية، واستيعابها الكامل للسلطة التشريعية على نحو ملفت. ويشكل ذلك امتدادا- بصورة أو بأخرى- للدستور المؤقت الذي أعلن في ١٠ فبراير عام ١٩٥٣ الذي شهد تغييبا للسلطة التشريعية بعد إلحاقها بالسلطة التنفيذية، ويعلق على ذلك المستشار طارق البشري قائلا "أن السلطة التشريعية لم تفقد استقلالها فقط بل فقدت وجودها نفسه، واندمجت في السلطة التنفيذية، التي يتولاها مجلس الوزراء الذي يعين أعضائه ويعزلهم قائد الثورة، فكلتا السلطتين المندمجتين تمثلان المشيئة السياسية لقائد الثورة بحسبانه من يتولى أعمال السيادة العليا"<sup>٩</sup>.

في ظل دستور ١٩٥٦- الذي أخذ بالجمهورية الرئاسية- أصبح رئيس الجمهورية يشغل منصبه بالاستفتاء العام، وهو يتولى السلطة التنفيذية ويضع السياسات العامة، ويعين الوزراء ويقيلهم، ولا تتجاوز رقابة السلطة التشريعية المكونة من أعضاء منتخبين المساءلة الفردية للوزراء دون أن يمتد إلى المسؤولية التضامنية للوزراء، نظرا لأن رئيس مجلس الوزراء هو ذاته رئيس الجمهورية، ولا ولاية للمجلس النيابي عليه طالما أنه مستفتى مباشرة من الشعب.<sup>١٠</sup>

في ضوء ما سبق كان من الطبيعي أن تنزع السلطة التنفيذية في دستور ١٩٥٦- وما تلاه من دساتير حتى عام ١٩٧١- إلى تلافى أية قيود من شأنها أن تفرض

عليها التزامات سواء فيما يتعلق بالتقسيمات الإدارية للوحدات المحلية أو بمسألة منح هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية، تاركة الأمر برمته في يد المشرع الذي لم يكن يتمتع باستقلال حقيقي في ضوء تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

### ٣- استقلال الوحدات المحلية

يعتبر استقلال الشخص القانوني المعنوي ضرورة أساسية للحفاظ على ذاتيته في مواجهة السلطة المركزية، والتأكد من أن التأثير الذي تمارسه الأخيرة عليه لا ينال من حركته المستقلة في سبيل تحقيق المصالح المحلية المتميزة.

تأتي طريقة تشكيل مجالس الوحدات المحلية في صلب الحديث عن قضية استقلال الإدارة المحلية. وهو تلازم في غير موضعه نظراً لأن استقلال الوحدات المحلية لا يتأتى فقط من طريقة تشكيلها بالانتخاب أو بالتعيين أو بكليهما. ولكن يكفل هذا الاستقلال ضمانات دستورية وقانونية، وإذا غابت هذه الضمانات تلاشى استقلال الوحدات المحلية حتى لو كانت المجالس المعبرة عنها تكونت من خلال آلية الانتخاب. القضية ليست في الأخذ بمبدأ التعيين أو الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، ولكن تكمن في الأساس فيما تتمتع به هذه المجالس من ضمانات دستورية وقانونية في ممارستها لعملها.<sup>١١</sup>

نص دستور ١٩٢٣ على مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية. وقد استقر الرأي في المداولات التي سبقت وضع الدستور على الأخذ بمبدأ الانتخاب أساساً لتشكيل مجالس الوحدات المحلية، مع الأخذ في الاعتبار إمكانية تعيين بعض الأشخاص حتى يتسنى لهذه المجالس الانتفاع بالكفاءات الإدارية والفنية. من هنا جاء نص الدستور في مادته (١٣٣) على أن يكون اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.

وأجاز القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ تعيين بعض الأعضاء من ذوي الكفاءات في مجالس المديريات، حيث نص على تعيين ستة أعضاء بحكم وظائفهم، يمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة والصحة العمومية والمعارف والأشغال والمواصلات، ولا يكون لهؤلاء الأعضاء رأي معدود في المداولات إلا في المسائل المتعلقة بالوزارات التي يمثلونها. ويجوز للوزارة تكليف أكثر من ممثل للمشاركة في اجتماعات مجلس



المديرية، ولكن لن يكون لممثلي الوزارة - مهما بلغ عددهم - سوى صوت واحد في المسائل التي يتداول الرأي بشأنها.<sup>١٢</sup>

وسار مشروع دستور ١٩٥٤ على ما كان سائدا من الجمع بين مبدأي الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية، ولكن بصورة أكثر تقنينا وضبطا، ولم يطلق يد المشرع العادي في تحديد هذه المسألة، فضلا حسمها دستوريا منذ البداية.

تنص المادة (١٣٧) من مشروع الدستور على أن "يمثل الهيئات المحلية مجلس ينتخب بالاقتراع السري المباشر، ويختار المجلس رئيسه من بين الأعضاء المنتخبين، ويجوز مع ذلك للمجلس أو الحكومة بنص في القانون ضم أعضاء من الفنيين ذوي الكفاية والخبرة في الشؤون المحلية بحيث لا يتجاوز عددهم ربع مجموع أعضاء المجلس".

في هذا النص حسم واضعو مشروع الدستور أمرين مهمين:

الأول: أن أساس تشكيل المجالس المحلية هو الانتخاب، مع الاعتداد بإمكانية الاستعانة ببعض أصحاب الخبرة والكفاءة، ولكن بما لا يزيد عن ربع أعضاء المجلس.

الثاني: إنه يجوز ضم أعضاء إلى المجلس المحلي المنتخب، على قاعدة الكفاءة والخبرة الفنية في الشأن المحلي، وليس ممثلا لوزارة من الوزارات. وأجاز ذلك للمجلس المنتخب كما أجازته للحكومة سواء بسواء، ولم يلزم المشرع الدستوري المجالس المحلية بتعيين أعضاء كشرط أساسي لتكوينها على النحو الصحيح، وبالتالي فإن غياب تحقيقه لن يؤدي إلى بطلان تشكيل المجلس المحلي.

في هذا الشأن تحديدا فإن مشروع دستور ١٩٥٤ حاول تلافي أخطاء المرحلة السابقة في ظل دستور ١٩٢٣، وهي الأخطاء التي يصفها في إيجاز لا يخلو من براعة د.عثمان خليل " يمكن القول إجمالا أن مجالس المديريات المصرية عبارة عن مجموعة من كبار موظفي الحكومة بالمديرية ومن كبار الملاك الزراعيين فيها، الأولون معينون، وهؤلاء منتخبون. وللمنتخبين الغلبة العددية، وللمعينين الغلبة الفعلية"<sup>١٣</sup>.

وجاءت صياغة المادة (١٥٨) من دستور ١٩٥٦ -المقابلة للمادة (١٣٧) من مشروع دستور ١٩٥٤- أقل حرفية في الصياغة، وسلبت المجالس المحلية مما ارتأى المشرع وضعه من حصانات دستورية في مشروع الدستور. تنص المادة على أن "يمثل الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس يُختار أعضاؤه بطريق

الانتخاب، ومع ذلك يجوز أن يشترك في عضويته أعضاء معينين على الوجه المبين في القانون".

يتبين في نص المادة أن الانتخاب هو أساس تشكيل المجالس المحلية، وأجازت تعيين بعض الأعضاء غير المنتخبين، وتركت تنظيم هذه في المسألة في يد المشرع. وبينما وصف مشروع دستور ١٩٥٤ وجود أعضاء غير منتخبين في المجالس المحلية بوصفه استعانة بذوي خبرة فنية واطلاع على الشؤون المحلية، والنص على ألا يتعدى عدد غير المعينين ربع أعضاء المجلس المحلي، فإن دستور ١٩٥٦ لم يضع امتلاك الخبرة الفنية أساساً مؤهلاً لعضوية المجلس المحلي، كما أنه ترك تنظيم مسألة التعيين في يد المشرع العادي.

وجاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ المنظم للإدارة المحلية ينص على الربط بين الإدارة المحلية والتنظيمات السياسية، بحيث جعل الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية ينتقون من السلطة المشرفة على الاتحاد القومي، ثم الاتحاد الاشتراكي، مما يجعلهم أقرب إلى المعينين منهم إلى المنتخبين. وأجاز القانون، وما طرأ عليه من تعديلات، جواز اختيار الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية من بين الموظفين، إذا ما كانوا أعضاء في اللجان التنفيذية للاتحاد القومي، أو أعضاء في لجان الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي.<sup>١٤</sup>

#### ٤- اختصاصات الوحدات المحلية

استقلال الوحدات المحلية لا يكفله فحسب تشكيل مجالسها عن طريق الانتخاب، ولكن يكفله في الأساس تمتعها باختصاصات محددة، ينص عليها الدستور، وهو ما يحول دون تدخل السلطة التنفيذية في أعمالها. ورأينا أن الركون إلى معيار الانتخاب في تشكيل مجالس الوحدات المحلية لا يكفي لتحديد ما إذا كانت مستقلة من عدمه، ولا سيما في ضوء ما حدث في الخمسينيات والستينيات من النص دستورياً على قاعدة انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وتفريغ النص الدستوري من محتواه بجعل هذا الانتخاب على أساس الولاء السياسي والعضوية في التنظيم السياسي الواحد.

أحال دستور ١٩٢٣ مسألة تنظيم اختصاصات الهيئات المحلية إلى المشرع العادي، وحوى القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على نصوص تكفل لمجالس المديرية صلاحيات محدودة تمارسها دون الحاجة للحصول على أية موافقة أو تصديق من

الحكومة. وفي هذا الصدد نص القانون على حق هذه المجالس في فرض ضرائب إضافية على الأطيان بحيث لا تزيد نسبتها عن ٨٪ من ضريبة الأطيان العامة التي تتقاضاها الحكومة. واشترط الحصول على مصادقة مجلس الوزراء في حالات فرض ضرائب إضافية على الأطيان تزيد نسبتها عن ٨٪ من ضريبة الأطيان العامة، وتنازل المجلس عن حقوقه في الأموال أو المؤسسات التي يملكها أو يقوم بإدارتها، والقيام بأعمال ذات صبغة تجارية، وإبرام أية التزامات ترتب على مجلس المديرية مصروفات في ميزانيته لسنة أو سنوات مالية مقبلة. ١٥

وعالج مشروع دستور ١٩٥٤ بشيء من التفصيل اختصاصات الهيئات المحلية، تلافياً لأخطاء المرحلة السابقة التي نتجت عن إطلاق يد المشرع العادي في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية، وعلاقة هذه الهيئات بالحكومة. فقد أفرد المشروع عدداً من المواد تتناول صلاحيات الهيئات المحلية. تنص المادة (١٤٠) على أن تهتم الوحدات المحلية " بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها " ثم تناولت بالتفصيل المجالات التي تمارس فيها نشاطها وهي " إدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد " وشددت المادة (١٤١) على أن " تعمل التشريعات على استقلال هذه الهيئات بشؤون التعليم في مراحله الأولى. التعليم الفني والطب العلاجي وشؤون المواصلات والطرق المحلية والأسواق وشتى المرافق والخدمات الاجتماعية ". وأعطى مشروع الدستور الهيئات المحلية الحق في الحصول على الضرائب على الأطيان والرسوم والضرائب الإضافية، وانحاز إلى التأكيد على حرية التنقل، والحيلولة دون تقييده بأي أعباء مالية بالنص في المادة (١٤٣) على أنه " يجب ألا تتناول هذه الضرائب والرسوم انتقال الأشخاص أو مرور الأموال بين الوحدات الإدارية وألا تقيّد حق المواطنين في ممارسة مهنتهم وأعمالهم في أراضي الدولة ".

ويبدو تأثر دستور عام ١٩٥٦ بالنصوص الواردة في مشروع دستور ١٩٥٤ خاصة فيما يتعلق باختصاصات الهيئات المحلية. فقد نص دستور ١٩٥٦ في المادة (١٦١) على أن " تدخل في موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، أصلية كانت أو إضافية، وذلك في الحدود التي يقرها القانون ". وتعد هذه المادة هي المقابلة للمادة (١٤٣) من مشروع دستور ١٩٥٤ التي نصت على " تدخل الموارد الهيئات المحلية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، أصلية كانت أو إضافية، وذلك كله في الحدود التي يقرها القانون ". ويبدو واضحاً أن الاختلاف في صياغة المادتين يعود إلى عدم الدقة في التعبيرات المستخدمة في

دستور عام ١٩٥٦ والتي تتمثل في وصف الهيئات المحلية بالوحدات الإدارية، وهي عبارة تخلو من الدقة، وتثير التباسات قانونية عديدة.

وإن كان دستور ١٩٥٦ -إجمالاً- قد سار على درب مشروع دستور ١٩٥٤ بشأن توسيع اختصاصات الهيئات المحلية، والنص على كثير منها بشكل حصري دستورياً، إلا أنه يجب ملاحظة أن المجالس المحلية لم تكن تتمتع باستقلال حقيقي في مواجهة السلطة المركزية، وإن التوسع في الاختصاصات المكفولة لها -دستورياً وقانونياً- لم تكن في حقيقة الأمر نقلاً لسلطات من المركز إلى الأقاليم -جوهر اللا مركزية- بقدر ما كان إعادة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وفروع تابعة لها في الأقاليم تخضع لرقابتها، فضلاً عن رقابة التنظيم السياسي الواحد وقتئذ.

وجاء دستور ١٩٦٤ أكثر إيجازاً في مجال تحديد اختصاصات الهيئات المحلية، تاركا التفاصيل للمشرع، وهو ما أدى عملياً إلى انتفاء استقلالها، فضلاً عن أن النص الذي حوى الحديث عن صلاحيات الهيئات المحلية - مع الملاحظة أن الدستور حوى مادتين فقط بخصوص المحليات - افتقر إلى الضبط في الصياغة، والدقة الفنية، ومثل ارتداداً على دستور عام ١٩٥٦. تنص المادة (١٥١) من دستور عام ١٩٦٤ على أن "تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية، بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها، وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة، ولها أن تنشئ وتدير المرافق العامة والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وذلك على الوجه المبين في القانون".

وينضح من هذا النص أمران:

أولاً: غياب الضبط في الصياغة، وتكرار بعض العبارات التي تعاني من دقة في التعبير مثل الوحدات الإدارية. هذا إلى جانب إعطاء المشرع العادي اليد الطولى في تقرير اختصاصات المحليات بشيء من التفصيل والدقة.

ثانياً: إسباغ طابع اشتراكي على اختصاصات الهيئات المحلية من خلال النص على إسهام الوحدات المحلية في تنفيذ الخطة العامة للدولة.

ومما يجدر تسجيله أن دستور ١٩٧١ سار على هذا الدرب، وتأثر بصياغة المواد الواردة في دستور ١٩٦٤ ليس فقط في إيجازها، ولكن أيضاً في افتقارها إلى الدقة في الصياغة القانونية. فقد انطوى الدستور على ثلاث مواد فقط تنظم الإدارة المحلية. تنص المادة (١٦٣) منه على أن "يبين القانون طريقة تشكيل المجالس

الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة“.

يتضح من النص السابق غياب الحرفية، والضبط في صياغة مواد الدستور، وعدم الإفادة من التراكم التاريخي للنصوص والساتير في هذا الصدد، ولاسيما مشروع دستور عام ١٩٥٤، والذي تأثر به بعض الشيء- في هذا المقام- دستور عام ١٩٥٦، وجاءت صياغة النص في الدستور الدائم خالية من أي فهم للخبرة التاريخية وحرفية المشرع الدستوري المصري. وفي هذا الصدد يذهب د.سليمان الطماوي إلى ”أن المادة (١٦٣) لم تتضمن القاعدة الأصولية التي تقضي باختصاص المجالس المحلية ” بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها“، وتضمنت كلاما مرسلًا“١٦.

## ٥- العلاقة بين المحليات والحكومة

أعطى مشروع دستور ١٩٥٤ صلاحيات وحصانات في علاقة الوحدات المحلية بالحكومة المركزية بما يكفل لها قدرا من الاستقلال النسبي. وفي هذا الصدد جاء تطورا لما سبقه من دستور ١٩٢٣، ومتقدما لما لاحقه من دساتير طيلة الخمسينيات والستينيات.

فقد نص دستور ١٩٢٣ في المادة (١٣٣) على ”تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك“.

وقد خطا مشروع دستور ١٩٥٤ خطوة متقدمة من أجل تلافي الصعوبات التي رافقت تطبيق دستور ١٩٢٣.

ينص مشروع الدستور في المادة (١٤٢) على أن ”قرارات المجالس المحلية الصادرة في حدود اختصاصها نهائية ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية إلا لمنع تجاوز المجالس هذه الحدود أو إضرارها بالمصلحة العامة، أو بمصالح بعضها بعضا. وذلك على الوجه المبين في القانون. وعند الخلاف على الاختصاص الدستوري للهيئات المحلية تفصل فيه المحكمة العليا الدستورية“.

يحفظ هذا النص التوازن الدقيق بين المركز والأطراف، أي بين الحكومة والوحدات المحلية. فمن حق الأخيرة التصرف في حدود الصلاحيات الممنوحة لها، ومن حق

الأولي- أي الحكومة- منع تصرف صادر عن وحدة محلية يمثل ضررا بالصالح العام، أو يشكل تعديا على البناء التشريعي المنظم لعملها. وإذا حدث الاختلاف يحتكم الطرفان إلى المحكمة العليا الدستورية، وفي هذا تأكيد على أهمية النص القانوني الحاكم للعلاقة بين المركز والمحليات.

وقد ترك دستور ١٩٥٦ للمشرع العادي تحديد علاقة الحكومة بالمحليات، متحلا من أي التزام دستوري في هذا الشأن. تنص المادة (١٦٤) على أن ”يعين القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الإدارية والأحوال التي تكون فيها قراراتها نهائية، وتلك التي يجب التصديق عليها من الوزير المختص“. ووضعت المادة (١٦٥) مسألة تنظيم الرقابة على أعمال المجالس المحلية في يد المشرع حيث نصت على أن ”ينظم القانون الرقابة على أعمال المجالس الممثلة للوحدات الإدارية“.

وغفل كل من دستوري ١٩٦٤ و١٩٧١ عن تحديد العلاقة بين المركز والمحليات، تاركا الأمر برمته للمشرع العادي.

ومن ناحية ثانية فإن دستور ١٩٢٣ خلا من أي نص يتناول مسألة حل المجالس المحلية.

وسعى مشروع دستور ١٩٥٤ إلى إرساء ضمانات دستورية بهذا الشأن، تحول دون افتئات السلطة التنفيذية على أعمال المحليات. تنص المادة (١٤٩) من المشروع على عدم جواز ”حل مجالس المديريات أو المجالس البلدية بإجراء إداري شامل. ولا يجوز حل أي منها إلا في حالة الضرورة بمرسوم مسبب ويجب أن يحدد المرسوم تاريخ انتهاء المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز شهرين. وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل لتصريف الشؤون الجارية والأعمال التي لا تحتمل التأخير“.

وجاءت المادة (١٦٦)- المقابلة للمادة ١٤٩ في دستور ١٩٢٣- لتنص على أن ”يجوز حل المجالس الممثلة للوحدات الإدارية، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية، وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجالس خلال فترة الحل“.

ويتضح من مقارنة نص المادتين ما يلي:

١- في مشروع دستور ١٩٥٤ كان المشرع حريصا على التأكيد على عدم جواز الحل الشامل للمجالس المحلية المنتخبة، وأن يكون الحل الجزئي في حالات الضرورة فقط، وفق مرسوم يحدد الأسباب، ويضع مدة زمنية لا تتجاوز

الشهرين لتشكيل المجلس الجديد.

٢- في دستور ١٩٥٦ يحتمل النص جواز الحل بإجراء شامل، كما يطلق يد السلطة التنفيذية في الحل، وتشكيل مجالس مؤقتة تحل محل المجالس المنحلة في فترة زمنية غير محددة.

## ٦- الخاتمة

مثل مشروع دستور ١٩٥٤ خطوة متقدمة على طريق منح مزيد من الاستقلال للهيئات المحلية، وتكشف المقارنة بين نصوصه وبين نصوص دستور ١٩٢٣ ودساتير نظام يوليو اللاحقة عن وجود نزوع لدى أعضاء لجنة الدستور التي تشكلت عام ١٩٥٣ في تطوير دستور ١٩٢٣ على نحو يسمح بتلافي أخطاء ومثالب تطبيقه، في حين عمدت دساتير الخمسينيات والستينيات وصولاً إلى الدستور الدائم ١٩٧١ إلى تجنب تضمين نصوص دستورية تحفظ للإدارة المحلية استقلالها، وترك الأمر برمته في يد المشرع العادي. وتظهر ترسانة القوانين التي صدرت في العقود الخمسة الأخيرة عن تخبط واضح في التعامل مع مسألة اللامركزية ١٧- وهو ما يحتاج إلى أبحاث مفصلة- فضلاً عن وجود نزوع في إخضاع الوحدات المحلية لهيمنة السلطة التنفيذية، التي باتت عملياً تمسك بوظيفتي التشريع والتنفيذ معاً، ولم يؤد بسط هيمنة السلطة التنفيذية على الإدارة المحلية إلى تفعيلها بقدر ما أدى إلى تفشي الفساد بها، ١٨ وضآلة قدرتها على القيام بجهود التنمية الحقيقية. والدليل على ذلك أن فساد المحليات بات يحتل مساحة واسعة في التقارير الرقابية، في حين اضطلعت المنظمات غير الحكومية بجهود التنمية وسط غياب كامل للمحليات.

## الهوامش

١. د.مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري، الإسكندرية: دار الطالب لنشر ثقافة الجامعات، ١٩٥٧، ص ص ١٢٤-١٢٥.
- ٢ المرجع السابق، ص ١٢٨.
٣. د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، القاهرة: مكتبة جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص ٣٠٦.
٤. د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٣، ص ٥٧٤.
٥. د.عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، القاهرة: مطبعة مصر، ١٩٥٦، ص ٢٢٥.
٦. د. فؤاد العطار، القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ٢٣٦.
٧. د. ماهر جبر نصر، القانون الإداري، الكتاب الأول، المنصورة: مكتبة الجلاء الجديدة، ٢٠٠١، ص ص ٢٩٠-٢٩٧.
٨. د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٦٧، ص ٣٦.
- ٩ طارق البشري، الديمقراطية ونظام ثورة يوليو ١٩٥٢-١٩٧٠، القاهرة: كتاب الهلال، ديسمبر ١٩٩١، ص ٢٠٦.
- ١٠ المرجع السابق، ص ٢٠٨.
١١. د.ماهر جبر نصر، مرجع سابق، ص ٢٩٦.
١٢. د.عثمان خليل، القانون الإداري، القاهرة: الجريدة التجارية المصرية، ١٩٤٩، ص ٢٥٦.
١٣. د.عثمان خليل، القانون الإداري، الكتاب الأول، الإدارة العامة وتنظيماتها، الطبعة الثانية، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٥٠، ص ٢١٨.
١٤. د.سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ١٩٤.
١٥. د.عثمان خليل، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص ٢٧٢-٢٧٤.
١٦. د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٢، ص ١٧٣.
- ١٧ على سبيل المثال نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على حق المجلس الشعبي للمحافظة على سؤال وتقديم طلب إحاطة واستجواب المحافظ ومساعدته وكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة ولكن القانون سلب المجلس من حق إسقاط هؤلاء رغم أنه النهاية المعروفة في النظام البرلماني في حالة توجيه لوم إلى الشخص المستجوب. وكان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قبل تعديله بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ قد أسقط النص على حق المجالس الشعبية في الاستجواب، رغم أن القانون الذي سبقه- وهو القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ كان ينص عليه، ثم عاد المشرع للنص عليه مرة أخرى في التعديل الذي طرأ على القانون عام ١٩٨١، ويدل ما سبق على حالة التخبط التشريعي في مجال المحليات.
- لمزيد من التفاصيل انظر :
- د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص ٨٩.
- ١٨ وصف النائب الدكتور زكريا عزمي أن الفساد في المحليات ”لركب“ في إحدى جلسات مجلس الشعب. وقد أصدر -على سبيل المثال- حزب التجمع كتيب عن فساد المحليات حوى رسدا لقضايا الفساد في الهيئات المحلية في ضوء تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وتقارير لجنة الإدارة المحلية بمجلس الشعب.



---

## ملحق وثائقي

---



## البيان الختامي

- مصر في حاجة إلى حوار مجتمعي شامل من أجل التوصل إلى عقد اجتماعي جديد
- الدستور الحالي ليس رئاسيا ولا برلمانيا، إنه يكرس نظاما أقرب للملكية الاستبدادية
- استطلاع رأي الأحزاب والنقابات والقضاة والمفكرين ومؤسسات المجتمع المدني حول مشروع دستور جديد يستند لمبادئ حقوق الإنسان
- الدستور الجديد يتبنى تحويل مصر إلى جمهورية برلمانية ديمقراطية مع استقلال كامل للسلطة القضائية ونظام حكم محلي لا مركزي

في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور ١٩٥٤، وتحت عنوان "نحو دستور مصري جديد"، عقد مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ورشة عمل بالقاهرة في الفترة من ٢٣-٢٥ مايو ٢٠٠٥ بالتنسيق مع الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان، والشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان، وبدعم من المفوضية الأوروبية والوكالة السويدية للتنمية الدولية، بمشاركة نخبة من خبراء القانون الدستوري وقضاة ومدافعين عن حقوق الإنسان، وأكاديميين وسياسيين، كما شارك في الورشة خبراء حقوقيون وأكاديميون من سوريا والمغرب والسودان وفلسطين والعراق وتونس. استهدفت الورشة فتح حوار حول القضايا الأساسية في عملية الإصلاح الدستوري التي تشكل واحدة من أهم مرتكزات التحول نحو الديمقراطية في مصر، وغيرها من الدول العربية، وتمثل نقطة الانطلاق في أي مشروع للإصلاح السياسي الشامل، وهو الأمر الذي تضمنته معظم مبادرات الإصلاح الجادة المقدمة من الفعاليات السياسية والمدنية المختلفة. كما اختبرت الورشة جدوى مشروع دستور ٥٤ كنقطة انطلاق نحو دستور مصري جديد.

أجمعت مداورات الورشة على أن الدستور الحالي صار عائقا أمام تطلعات الشعب المصري للتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والروحي، وأنه رغم

تبني الدستور الحالي لنمط مشوه من نظام الجمهورية الرئاسية، إلا أنه في واقع الأمر ساهم في تكريس نظام هو أقرب للملكية الاستبدادية. وأكدت المداولات أن مهمات وضع دستور جديد هي عملية استراتيجية بعيدة المدى تتطلب التوصل إلى عقد اجتماعي جديد وتوافق مجتمعي، لن يتما إلا بحوار واسع ومعقد بين التيارات والمشارب السياسية المتباينة دون إقصاء لأي طرف منها، والكفاح من أجل تغيير علاقات القوى السائدة، التي لا تسمح في واقع الأمر بأكثر من تعديلات جزئية مشوهة على نمط ما جرى للتعديل الأخير للمادة ٧٦ من الدستور الحالي.

اتجهت مداولات الورشة إلى تفضيل خيار الجمهورية البرلمانية باعتباره الاختيار الأكثر واقعية. ونظرا للحاجة إلى إحداث قطيعة قوية مع النقايد الاستبدادية للنظام الرئاسي في مصر، وتحويل النظام السياسي المصري من نظام يحتكر فيه رئيس الدولة معظم صلاحيات وسلطات الحكم إلى نظام برلماني يركز على سلطة تشريعية قوية، وسلطة تنفيذية مسؤولة أمام نواب وممثلي الشعب وقضاء مستقل، كما أن النظام البرلماني يوفر ضمان لنضوج وتنمية نظام الدولة وتعزيز التعددية الحزبية. وقد اقترح بعض المشاركين إنشاء منبر خاص للدعوة لتحويل مصر إلى جمهورية برلمانية، وانضم إلى الاقتراح عدد كبير من المشاركين.

تطرقت الورشة إلى إشكالية العلاقة بين الدين والدولة في إطار عملية الإصلاح الدستوري، وقد شهدت تباينا في الآراء فهناك اتجاه يرى بأن النص على أن الإسلام دين الدولة وأن الشريعة مصدر التشريع يهدد الحياد الذي من المفترض أن يتسم به الدستور تجاه طوائف المجتمع، وينتقص من المواطنة ومبدأ المساواة بين المواطنين. ومع ذلك يتفق البعض من داخل هذا الاتجاه على أن تغيير المادة الثانية الخاصة بالنص على الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع في الدستور الحالي يبدو غير محتمل في المدى القريب والمتوسط، نظرا للضغوط الداخلية من المؤسسة الدينية الرسمية، وجماعة الإخوان المسلمين، وكتلة بارزة في الحزب الوطني، وعدم تحمس بعض أحزاب المعارضة لتغيير المادة، مما يحصر دائرة المطالبين بتغييرها في اليساريين والليبراليين ومنظمات حقوق الإنسان والأقباط. أما الاتجاه الثاني فيرى أن النص على أن الإسلام دين الدولة، وأن الشريعة الإسلامية مصدر التشريع لا يتعارض مع تأسيس مجتمع ديمقراطي، ولا يصطدم مع حريات وحقوق الأفراد. وهناك رأي ثالث حاول التوفيق بين الاتجاهين السابقين، اقترح أن ينص الدستور على أن الإسلام دين غالبية المصريين، مع احترام المشرع لحقوق الفئات الدينية الأخرى، في ممارسة شعائهم الدينية، والتمتع بثقافتهم الخاصة، وعدم التمييز

ضدهم.

اقترح قسم كبير من المشاركين أن يتضمن أي إصلاح دستوري عملية توحيد القضاء بحيث يخضع لمحكمة عليا واحدة تختص بالرقابة على دستورية القوانين، ومراقبة صحة وسلامة تطبيق المحاكم للقانون، في النزاعات المدنية والجنائية والإدارية، وسائر المنازعات الأخرى بما في ذلك الفصل في الطعون الانتخابية.

## مزايا دستور ٥٤

من ناحية أخرى توافقت الورشة مع مرور ٥١ عاما على مشروع دستور ١٩٥٤، والسذي صاغه نخبة من الفقهاء الدستوريين والسياسيين، بناء على طلب مجلس قيادة الثورة حينذاك، ولكنه لم ير النور منذ ذلك الوقت. اعتبرت الورشة أن مشروع دستور ١٩٥٤ يمكن أن يمثل نقطة انطلاق لأي عملية إصلاح دستوري شامل فهو ينطوي على رؤية متكاملة صاغها ممثلون للتيارات الفكرية والسياسية الرئيسية، التي لا تزال فاعلة حتى اليوم. ويتضمن الحد الأدنى لرؤية شاملة لقضية الإصلاح يمكن أن تحشد من حولها جبهة من الإصلاحيين المصريين، بعيدا عن التركيز على الإصلاحات الدستورية الجزئية التي تستهدف ترقيع الدستور القائم. كما أن المشروع يعالج معظم العيوب والثغرات التي جاءت بها الدساتير التي حلت محله، وآخرها الدستور القائم، وأدت إلى التشوهات الدستورية الراهنة، خاصة ما يتصل منها بالعلاقة بين السلطات، وبصورة أكثر تحديدا السلطات الكاسحة للسلطة التنفيذية التي أدت إلى هيمنتها على الدولة والمجتمع. فضلا عن أن دستور ٥٤ يضمن الحقوق والحريات الأساسية للمصريين، ويحيطها بسياسات الحماية، يحول دون إهدارها، أو التحايل للعصف بها. وأنه يتسم بدرجة عالية، من دقة الصياغة، على نحو يكفل إنفاذ نصوصه، ويسد الباب أمام أية محاولة لتفسيرها علي غير ما قصد إليه المشرع الدستوري.

في هذا الإطار طرحت للنقاش مسودة الدستور التي أعدها الأستاذ صلاح عيسى المؤرخ والمفكر السياسي المعروف بالاستناد إلى مشروع دستور ١٩٥٤، وقد رحب بها المشاركون/المشاركات، ودعوا إلى ضرورة البدء بعملية استطلاع رأي مختلف الجماعات السياسية والمدنية، والنقابات المهنية، في مسودة الوثيقة الدستورية المستوحاة من مشروع دستور ١٩٥٤. ويمكن تحديد أهم الملامح الأساسية للمسودة المقترحة في التالي:

## ١- جمهورية برلمانية / ديمقراطية:

اعتمد المشروع نظام الجمهورية البرلمانية، فرئيس الدولة، لا يجمع بين رئاسته للدولة وبين رئاسته للسلطة التنفيذية، فهو يسود ولا يحكم، كما نص على أن « يتولي رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة الوزراء. ولأن الشعب، هو مصدر كل السلطات، فإن البرلمان -وهو يتكون من مجلسين: واحد للنواب وآخر للشيوخ وينتخب انتخاباً حراً مباشراً- يباشر السلطة التشريعية، فلا يصدر قانون إلا إذا أقره، كما يباشر الوظيفة المالية، فيناقش الميزانية والحساب الختامي، ويباشر الوظيفة السياسية والرقابية.

وتنتقل السلطة التنفيذية الفعلية بمقتضى المشروع المقترح إلى مجلس الوزراء، الذي ينبثق عن هذا البرلمان، ويكون مسئولاً أمامه، بحيث لا يباشر مهامه إلا إذا حصل على ثقة مجلس النواب أولاً، ولا يواصل القيام بهذه المهام إذا افتقد هذه الثقة.

## ٢- استقلال السلطة القضائية:

حرص المشروع على أن يختص مجلس القضاء الأعلى بتعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وتأديبهم، وحرص على أن يحصن منصب النائب العام من أي تدخل للسلطة التنفيذية. وفيما يتعلق باختصاصات المحكمة الدستورية العليا، فهي تختص وحدها بالفصل في المنازعات الخاصة بدستورية القوانين والمراسيم التي لها قوة القانون، وفي المنازعات بين سلطات الدولة المختلفة فيما يتعلق بتطبيق الدستورية، وفي تفسير النصوص الدستور والتشريعية الخاصة بالمحاكم ومجلس الدولة، وفي أحوال تنازع الاختصاص بين جهات الاختصاص المختلفة. كما أنه أجاز للسلطات وللأفراد رفع المنازعات إليها. كما أضاف إلى سلطات المحكمة الدستورية كذلك، ثلاثة اختصاصات بالغة الأهمية فيما يتعلق بضبط العلاقة بين السلطات، وبالرقابة القضائية عليها، إذ أنط بها محاكمة رئيس الجمهورية ومحاكمة الوزراء، والفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية، في حالة نشوء خلاف حول خروجها عن الشروط العامة التي حددتها لتأسيسها، واختصاصها وحدها بالفصل في صحة عضوية البرلمان وفي إسقاط العضوية عنهم، ليحول بذلك بين الأغلبية البرلمانية، وبين استغلال أغليبتها لإسقاط العضوية عن النواب المعارضين.

### ٣- الحقوق والحريات العامة:

تميز مشروع الدستور بالتكامل بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فقد أكد على ضمان مبدأ المساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات العامة، وحظر التمييز بينهم بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو بسبب الآراء السياسية أو الاجتماعية». والحق في الجنسية وحظر إسقاطها عن أي مصري الحق في التنقل، الحق في الحرية والأمان الشخصي، وتأكيد حرمة الحياة الخاصة، وحرية الاعتقاد، والحق في الانتخاب، وحق تكوين الجمعيات، توفير ضمانات المحاكمة العادلة وحق الفرد في المحاكمة أمام قاضيه الطبيعي وحظر محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وحظر إيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً، وعلي معاقبة المسئول عن ذلك، وحسن معاملة السجناء، وحظر تعرضهم لما يتنافى مع الإنسانية أو يعرض صحتهم للخطر. كما كفل المشروع حرية الرأي والبحث العلمي الحق في التعبير بالقول والكتابة والتصوير والإذاعة، وحرية الطباعة، وإصدار الصحف والمطبوعات، وعلي عدم جواز فرض الرقابة عليها، واستقلال الإذاعة والتلفزيون والمؤسسات الصحفية المملوكة للدولة، عن السلطة التنفيذية وعن جميع الأحزاب، وأكد المشروع على الحق في الاجتماع السلمي، والاشتراك في المواكب العامة والمظاهرات"، ونص على أن «للمصريين دون سابق إخطار أو استئذان حق تأليف الجمعيات والأحزاب، مادامت الغايات والوسائل سلمية».

وقد أقر المشروع المزيد من الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات العامة بالشكل الذي يصونها من تجاوزات السلطة التنفيذية عند تشريع وسن قوانين لتنظيم الحقوق أو في حالات تعديل الدستور كما أكد " علي أنه في الأحوال التي يجيز فيها الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة فيه، لا يترتب علي هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق". كما نص علي أن "الأحكام الخاصة بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور وبشكل الحكومة الجمهوري النيابي البرلماني، لا يجوز اقتراح تعديلها".

وقيد المشروع إعلان حالات الطوارئ. كما أن للبرلمان أن يقرر في أي وقت إلغاء جميع السلطات التي منحها للحكومة أو بعضها أو الحد منها. وأن تكون ممارسة هذه السلطات خاضعة للرقابة القضائية ولا يجوز بحال الإعفاء من المسؤولية المرتبة عليها.

على صعيد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فقد أوجب المشروع علي الدولة أن

تكفل الحرية وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، وأن تيسر للمواطنين مستوى لائقاً من المعيشة أساسه تهيئة الغذاء والسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية. وقرر المشروع أن العمل حق تعني الدولة بتوفيره لجميع المواطنين القادرين، ويكفل القانون شروطه العادلة علي أساس تكافؤ الفرص. وفي الوقت الذي نص فيه المشروع على الملكية الخاصة إلا أنه يحتفظ «بألا يضر النشاط الاقتصادي الحر بمنفعة اجتماعية، أو يخل بأمن الناس أو يعتدي علي حرمتهم أو كرامتهم». وعلي أن يراعي القانون أداء وظيفتها الاجتماعية. كما يكفل حق إنشاء النقابات والحق في الإضراب عن العمل.

#### ٤- نظام ديمقراطي للحكم المحلي:

اعتمد المشروع نظام الحكم المحلي القائم على اللامركزية، وتوسيع سلطات وصلاحيات الأجهزة المحلية، فأخذ بفكرة انتخاب مجالس محلية، في المحافظات والمدن والقرى، تتولى بدورها انتخاب المحافظين ورؤساء المدن والقرى، خلافاً للوضع الراهن، الذي يجعل المحافظين ورؤساء المدن والقرى جزءاً من السلطة التنفيذية. تقوم المجالس المحلية المنتخبة بإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها، وتسهر علي رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة، كما تعاون في الشؤون الانتخابية وشؤون الأمن المحلي.



## مشروع دستور جمهورية برلمانية مصرية

مقدمة :

### هذا المشروع

ينطوي هذا النص، على محاولة لكتابة مسودة أولى لمشروع دستور جمهورية برلمانية مصرية، استنادا إلى نص المشروع الذي أعدته لجنة الخمسين، وقدم إلى مجلس قيادة ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، فلم يأخذ به، وهى مسودة توضع في اعتبارها معالجة بعض الأوضاع العامة التي تغيرت منذ ذلك الحين، وتحاول الاستفادة من بعض نصوص الدستور القائم الذي صدر عام ١٩٧١، ومن مشروع الدستور، كانت قد أعدته لجنة برئاسة الدكتور محمد حلمي مراد، في بداية التسعينيات.

وتشمل التنقيحات التي أدخلت على مواد مشروع دستور ١٩٥٤ ما يلي:

أولا: حذف بعض الفقرات أو العبارات من مواد المشروع كانت تتعلق بحالات كانت قائمة عند إعداده، ومن بينها نصوص لا تجعل حق النساء في الانتخاب والترشيح مطلقا (مادة ٥) واستثناء أعضاء أسرة محمد علي من حق الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية (مادة ٩٠) ومن تولى الوزارة (مادة ١١٣) وتعيين ممثلين للقضاء العادي والإداري والشرعي في عضوية المحكمة الدستورية العليا (مادة ١٨٧)، وتضمين المادتين ١ و٢ من قانون الإصلاح الزراعي الصادر عام ١٩٥٢ ضمن الأحكام العامة في الدستور (مادة ٢٠١).

ثانيا: إضافة كلمات وعبارات لبعض المواد، نقلا عن دستور ١٩٧١ أو مشروع دستور اللجنة التي رأسها د. حلمي مراد، أو اقتباس مواد من الاثنين، أو من القوانين القائمة من بينها النص الوارد على حق المواطن في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء (مادة ١٢)، والنص على أن الحرية الشخصية حق طبيعي، وهى مصونة لا تمس (مادة ١٥) والنص على معاملة من تفيد حريته معاملة إنسانية (مادة ٢١) ..... الخ.

ثالثاً: أشير بوجه خاص، إلى إضافات حرصت على أن تتضمنها المسودة لمعالجة الأوضاع السياسية المتغيرة، خلال الأعوام الخمسين الماضية، وهي كالتالي:

١- النص في المادة ٢٦ مكرر على استقلال الإذاعة والتلفزيون والمؤسسات الصحفية المملوكة للدولة عن السلطة التنفيذية وعن جميع الأحزاب.

٢- النص في المادة ٣٠ الخاصة بالأحزاب السياسية، على حظر تشكيل الأحزاب على أسس دينية أو قصر عضويتها على اتباع دين معين أو إنشاء جماعات ذات طابع عسكري.

٣- إضافة مادة برقم ١٧٨ مكرر، تنص على إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان إلى الباب السادس من مشروع دستور ١٩٥٤ الخاص بالهيئات والمجالس المعاونة.

وليست هذه بالطبع كل التنقيحات التي يمكن إدخالها على مواد مشروع دستور ١٩٥٤، ولكنها مجرد مسودة أولى تهدف إلى فتح باب الحوار، الذي ينبغي أن ينشغل به المعنيون بالإصلاح السياسي والدستوري في مصر.

صلاح عيسى

## الباب الأول

### الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

مادة ١: [جمهورية] مصر [العربية] دولة موحدة ذات سيادة، وهي حرة مستقلة، وحكومتها جمهورية نيابية برلمانية.

## الباب الثاني

### الحقوق والواجبات العامة\*\*

مادة ٢: الجنسية المصرية يحددها القانون، ولا يجوز بحال إسقاطها عن مصري. وكذلك لا يجوز الإذن بتغييرها ممن اكتسبها إلا في حدود القانون.

مادة ٣: المصريون لدي القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو الاجتماعية.

مادة ٤: تكفل الدولة الحرية والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين.

مادة ٥: الانتخاب حق للمصريين البالغين إحدى وعشرين سنة علي الوجه المبين بالقانون (.....)(١).

مادة ٦: التجنيد واجب عام إجباري ينظمه القانون.

مادة ٧: إبعاد أي مصري عن الديار المصرية أو منعه من العودة إليها محظور. ومحظور كذلك منعه من مغادرتها إلا في أحوال الضرورة التي يبينها القانون.

مادة ٨: لا يجوز أن يلزم مصري الإقامة في مكان معين إلا بحكم من القاضي. وكذلك لا يجوز أن تحظر علي المصري الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال التي تحددها قوانين الصحة والسلامة العامة. وفي كل حال لا يجوز أن يكون حظر الإقامة، وتحديدها لأسباب سياسية.

مادة ٩: ينظم القانون وضع الأجانب في مصر وفقا للمعاهدات والعرف الدولي.

مادة ١٠: الأجانب المحرومون في بلادهم من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها هذا الدستور يتمتعون بحق اللجوء إلي الديار المصرية في حدود القانون.

مادة ١١: حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في الديار المصرية، علي ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب.

مادة ١٢: اللجوء إلي القضاء حق يكفله القانون، (.....) و[للناس كافة.. ولكل

مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي. وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا].

[ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء].

مادة ١٣: الدفاع أصالة أو بالوكالة حق يكفله القانون في جميع مراحل التحقيق والدعوى وأمام جميع المحاكم وفي المحاكمات التأديبية والإدارية.

مادة ١٤: لا يجوز مراقبة أحد أو تعقبه إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية.

مادة ١٥: [الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس] (٢) ولا يجوز القبض علي أحد [أو تفتيشه] أو حبسه في غير حالة التلبس إلا بأمر من السلطة القضائية.

ويجوز لمأمور الضبط القضائي حالة الاستعجال والضرورة التي يبينها القانون أن يقبض علي من يتهم بارتكاب جناية أو جنحة.

ويجب في جميع الحالات إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض خلال اثنتي عشرة ساعة وأن يقدم إلي القاضي خلال أربع وعشرين ساعة من وقت القبض عليه.

وينظم القانون وسائل تظلم المقبوض عليه أو المحبوس أو غيرها ويضع الإجراءات الكفيلة بسرعة الفصل قضائيا في هذا التظلم، وكذلك يبين الحد الأقصى للحبس الاحتياطي..

مادة ١٦: لا جريمة ولا عقوبة إلا ببناء علي قانون، ولا عقاب علي الأفعال اللاحقة لصدور القانون.

مادة ١٧: العقوبة شخصية لا تجاوز شخص المعاقب وحقوقه.

مادة ١٨: يحدد القانون الحالات التي تقوم فيها الدولة بالتعويض عن تنفيذ عقوبة، بناء علي حكم جنائي نهائي ثبت خطؤه، كما يحدد شروط هذا التعويض وصوره.

مادة ١٩: لا يجوز تقرير سرية التحقيق في الجنايات إلا علي سبيل الاستثناء، وبشرط ألا تمس حق المتهم أو المدعي بالحق المدني أو المحامين عنهما في حضور التحقيق.

مادة ٢٠: لا يحاكم أحد إلا أمام القضاء العادي. وتحظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية ولا يحاكم مدني أمام المحاكم العسكرية.

مادة ٢١: [كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقييد حريته بأي قيد يجب

معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان. ولا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون. و [إيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً محظور، ويعاقب المسئول وفقاً للقانون] وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة الإيذاء أو التهديد يهدر ولا يعول عليه ولا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عن ذلك بالتقادم وتكفل الدولة تعويضاً لمن وقع عليه الإيذاء<sup>(٣)</sup>.

مادة ٢٢: السجن دار تأديب وإصلاح ويحظر فيه كل ما يتنافى مع الإنسانية أو يعرض الصحة للخطر. [وينظم القانون وسائل الرقابة القضائية على معاملة كل من تقيده حريته]<sup>(٤)</sup>.

وتعني الدولة بمستقبل المحكوم عليهم لتيسر لهم سبل الحياة الكريمة. مادة ٢٣: للمنازل حرمة. ولا يجوز مراقبتها أو دخولها للتفتيش أو الضبط أو غيرها إلا بأمر مسبب من السلطة القضائية يحدد مكان التفتيش وموضوعه، علي أن يكون دخولها بعد استئذان من فيها، ولا يجوز دخولها ليلاً إلا بإذن القاضي. وذلك كله في غير أحوال التلبس والاستغاثة.

مادة ٢٤: [لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون]<sup>(٥)</sup> وحرية المراسلات وسريتها مكفولة، سواء كانت بالبريد أو البرق أو التليفون أو غيرها. ولا يجوز تقييدها أو رقابتها إلا بقرار مسبب من القاضي وبالضمانات التي يحددها القانون. مادة ٢٥: حرية الرأي والبحث العلمي [والإبداع الأدبي والفني والثقافي]<sup>(٦)</sup> مكفولة.

ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والتصوير والإذاعة وغيرها.

ولا يؤخذ أحد علي آرائه إلا في الأحوال (الضرورية) التي يحددها القانون. مادة ٢٦: حرية الصحافة والطباعة [والنشر ووسائل الإعلام]<sup>(٧)</sup> مكفولة. [وحق إصدار ملكية الصحف مكفول للأفراد وللأحزاب السياسية والشخصيات الاعتبارية العامة والخاصة]<sup>(٨)</sup>.

ولا يجوز تقييد إصدار الصحف والمطبوعات بترخيص ولا فرض رقابة عليها. وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها أو مصادرتها بالطريق الإداري محظور. [مادة ٢٦ مكرر: تكفل الدولة استقلال الإذاعة والتلفزيون والمؤسسات الصحفية المملوكة للدولة، عن السلطة التنفيذية وعن جميع الأحزاب، باعتبارها منبراً للحوار الوطني بين كل الآراء والاتجاهات السياسية، وينظم القانون إدارتها عبر مجالس مستقلة تمثل كل هذه التوجهات، وتضمن تعادل حقوق كل الجماعات السياسية

في مخاطبة الرأي العام من خلالها"<sup>(٩)</sup>

مادة ٢٧: التعليم حر في حدود النظام العام والآداب وينظمه القانون.

مادة ٢٨: التعليم حق للمصريين جميعاً تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية مجاني في مدارسها العامة. [وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى، وتشرف على التعليم كله وتكفل استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمي]<sup>(١٠)</sup>

مادة ٢٩: للمصريين حق الاجتماع في هدوء، غير حاملين سلاحاً. وليس لرجال الشرطة<sup>(١١)</sup> أن يحضروا اجتماعهم ولا يجوز أن يشترط الإخطار مقدماً إلا بالنسبة للاجتماعات العامة.

وفي جميع الأحوال يشترط أن تكون أغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تتنافى مع الآداب، والموكب والمظاهرات مباحة في حدود القانون.

مادة ٣٠: 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.

[ويحظر تشكيل الأحزاب على أسس دينية، أو قصر عضويتها على اتباع دين معين. ويحظر كذلك إنشاء جماعات ذات طابع عسكري]<sup>(١٢)</sup>

وتختص المحكمة الدستورية بالفصل في الطعون الخاصة بالأحزاب والجماعات السياسية.

مادة ٣١: للمواطنين حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعهم، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية.

مادة ٣٢: الملكية الخاصة مصونة، ويرعى القانون أداء وظيفتها الاجتماعية ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون. ولا يجوز لغير المصريين تملك الأراضي الزراعية في مصر إلا في الأحوال التي يبينها القانون.

مادة ٣٣: الميراث حق يكفله القانون.

مادة ٣٤: المصادرة العامة للأموال محظورة.. ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.

مادة ٣٥: النشاط الاقتصادي الفردي حر، علي ألا يضر بمنفعة اجتماعية، أو يخل بأمن الناس أو يعتدي علي حريتهم وكرامتهم.

مادة ٣٦: ينظم اقتصاد الدولة وفقا لخطط مرسومة تقوم علي مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة.

مادة ٣٧: يكفل القانون التوافق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الحر، تحقيقا للأهداف الاجتماعية ورخاء الشعب، كما يكفل للعاملين فيهما نصيبا في ثمرات إنتاجهم يتناسب والعمل الذي يؤديه.

مادة ٣٨: تيسر الدولة للمواطنين جميعا مستوي لائقا من المعيشة أساسه تهيئة الغذاء والسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية كما تيسر ذلك في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة وتؤمنه لضحايا الحرب والكوارث العامة ومن يعولون من أسرهم.

مادة ٣٩: للدولة أن تؤم بقانون مقابل تعويض عادل أي مشروع له طابع المرفق العام أو الاحتكار، متى كان في تأميمه تحقيق مصلحة عليا للمجتمع.

مادة ٤٠: العمل حق تعني الدولة بتوفيره لجميع المواطنين القادرين ويكفل القانون شروطه العادلة علي أساس تكافؤ الفرص.

ولكل فرد حرية اختيار مهنته، ولا يجوز أن يضار شخص في عمله بسبب أصله أو رأيه أو عقيدته.

مادة ٤١: ينظم القانون العلاقات بين العمال وأصحاب الأعمال علي أسس اقتصادية تنفق وقواعد العدالة الاجتماعية ويحدد ساعات العمل وينظم تقدير الأجور العادلة ويكفل صحة العمال وتأمينهم من الأخطار وينظم حق العامل في الراحة الأسبوعية وفي الأجازات السنوية بأجر.

مادة ٤٢: يبين القانون التعويض الملائم عند ترك العامل الخدمة أو فصله ووسائل حمايته من الفصل غير القانوني.

مادة ٤٣: ينظم القانون العمل للنساء والأحداث. وتعني الدولة بإنشاء المنظمات التي تيسر للمرأة التوفيق بين العمل وبين واجباتها في الأسرة، كما تحمي النشء من الاستغلال وتقيه الإهمال الأدبي والجسماني والروحي.

مادة ٤٤: تشرف علي شئون العمال لجان دائمة قوامها العمال وأصحاب الأعمال ورجال الإدارة والقضاء.

وتتولى هذه اللجان بحث مشاكل العمال والتوفيق بينهم وبين أصحاب الأعمال. والإضراب جائز في حدود القانون.

مادة ٤٥: إنشاء النقابات حق مكفول في حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ

أجنبي وللنقابات شخصية معنوية وفقا للقانون. [وهي ملزمة بمسألة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق موثيق شرف أخلاقية وبالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانونا لأعضائها]<sup>(١٣)</sup>

مادة ٤٦: العدالة الاجتماعية أساس الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة. وتعفي الطبقات الفقيرة من الضرائب إلى الحد الأدنى الضروري للمعيشة وذلك علي الوجه المبين بالقانون.

مادة ٤٧: تشجع الدولة الادخار، وتشرف علي سير عمليات الائتمان وتيسر استغلال الادخار الشعبي في تملك المسكن أو الأرض أو المساهمة في المشروعات.

مادة ٤٨: الأسرة أساس المجتمع وقوامها الدين والأخلاق والوطنية ويكفل القانون تدعيم الأسرة وحماية الأمومة والطفولة وتوفير المنشآت اللازمة لذلك.

مادة ٤٩: في الأحوال التي يجيز فيها هذا الدستور للمشروع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة في هذا الباب أو تنظيمه لا يترتب علي هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه. <sup>(١٤)</sup>

## الباب الثالث

### السلطات

مادة ٥٠: السيادة للأمة، وهي مصدر السلطات جميعا وتكون ممارستها علي الوجه المبين في الدستور.

## الفصل الأول

### البرلمان

مادة ٥١: يتكون البرلمان من مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

### مجلس النواب

مادة ٥٢: يتألف مجلس النواب من [من عدد من الأعضاء]<sup>(١٥)</sup>، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويحدد قانون الانتخاب دوائهم الانتخابية.

مادة ٥٣: يجب ألا تقل سن النائب يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ويعفى من هذا الشرط من أمضى ثلاث سنوات في عضوية الهيئات المحلية.

مادة ٥٤: مدة مجلس النواب أربع سنوات من تاريخ أول اجتماع له. وتجري الانتخابات العامة لتجديد المجلس خلال الستين يوما السابقة لانتهاه هذه المدة.



مادة ٥٥: إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر.

مادة ٥٦: الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في الأيام العشرة التالية لتمام الانتخاب، فإذا لم يشتمل الأمر على ذلك كله، كان باطلا وبقي مجلس النواب قائما..

وإذا انقضى ذلك الميعاد دون إجراء انتخابات جديدة، أصبح أمر الحل كأن لم يكن وعاد البرلمان إلي الاجتماع من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد.

### مجلس الشيوخ

[مادة ٥٧: يتألف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء ينتخب ثلاثة أخصامهم بالاقتراع العام السري المباشر. ويحدد قانون الانتخاب دوائرهم الانتخابية وينتخب خمس أعضاء المجلس من بين أعضاء النقابات المهنية والعمالية والغرف والجمعيات التي تضم المشتغلين بالزراعة والصناعة والتجارة والتعليم والمهن الحرة] وغيرها من الأعمال التي تقوم عليها مصالح البلاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعين قانون الانتخاب هذه الهيئات والعدد الذي يخصص لكل منها والإجراءات التي تتبع في انتخاب هؤلاء الأعضاء..

[ويعين رئيس الجمهورية [الخمس الأخير] من أصحاب الكفاءات العلمية والفنية ويختارون من بين رؤساء الوزارات والوزراء الحاليين والسابقين ورؤساء مجالس النواب السابقين والنواب الذين قضاوا فصلين تشريعيين في النيابة وأعضاء مجلس الشيوخ السابقين وكبار العلماء والرؤساء الروحانيين والمستشارين ومن في درجتهم من رجال القضاء الحاليين منهم والسابقين [والحاصلين على جوائز الدولة في الآداب والعلوم والفنون] والضباط المتقاعدين من رتبة لواء فأعلى وأعضاء مجالس [المحافظات] والمجالس [المحلية] الذين قضاوا ثلاث مدد في مجالسهم والموظفين من درجة مدير عام فأعلى وأساتذة الجامعات الحاليين منهم والسابقين. ويكون رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء مدى الحياة<sup>(١٦)</sup>.

مادة ٥٨: يجب ألا تقل سن عضو الشيوخ يوم الانتخاب أو التعيين عن خمس وثلاثين سنة. ويبين القانون شروط العضوية الأخرى وأحكام الانتخاب.

مادة ٥٩: مدة العضوية في مجلس الشيوخ ثماني سنوات ويتجدد نصف أعضاء كل فئة من فئات الثلاث كل أربع سنوات.

وفي نهاية السنوات الأربع من تاريخ انعقاد المجلس تسقط عضوية هذا النصف بطريق القرعة.

وتجوز إعادة اختيار من انتهت مدته.

ويجب إجراء التجديد النصفى خلال الستين يوما السابقة لانتهاء المدة.

مادة ٦٠: إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشيوخ.

### أحكام عامة للمجلسين

مادة ٦١: مقر البرلمان بمدينة القاهرة ويجوز عند الضرورة انعقاده في جهة أخرى بقانون كما يجوز في الظروف الاستثنائية دعوته للانعقاد في أي مكان بناء على طلب رئيس الجمهورية.

واجتماعه في غير المكان المعين له غير مشروع والقرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون.

مادة ٦٢: الدور السنوي العادي للبرلمان يكون (.....) بدعوة من رئيس الجمهورية قبل الخميس [الثاني] من شهر [نوفمبر]<sup>(١٧)</sup>. وإذا لم يدع البرلمان إلى الاجتماع قبل الميعاد المذكور اجتمع فيه بحكم القانون. ويدوم الدور سبعة شهور على الأقل. ولا يجوز فضه قبل الفراغ من تقرير الميزانية والتصديق على الحساب الختامي.

مادة ٦٣: يجتمع البرلمان اجتماعا غير عادي بدعوة من رئيس الجمهورية. وذلك عند الضرورة أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء أي المجلسين.

مادة ٦٤: أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين، ولا يجوز الاجتماع في غير دور الانعقاد وإلا كان الاجتماع غير شرعي وكانت القرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون.

مادة ٦٥: قبل أن يتولى عضو البرلمان عمله يقسم أمام مجلسه في جلسة علنية (.....) [اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على سلامة الوطن والنظام الجمهوري، وأن أرعى مصالح الشعب، وأن أحترم الدستور والقانون"]<sup>(١٨)</sup>.

مادة ٦٦: ينتخب مجلس النواب في بداية كل فصل تشريعي ومجلس الشيوخ في أول اجتماع له وعند كل تجديد نصفى رئيسا ووكيلين.. ويجب أن يكون الرئيس والوكيلان مستقلين فإن كان أحدهم منتميا لحزب تخلى عنه فور انتخابه.

ومدة الرئاسة والوكالة هي مدة الفصل التشريعي لمجلس النواب والتجديد النصفى لمجلس الشيوخ، ولا يجوز أن يلي أحد هؤلاء الوزارة ولا أية وظيفة عامة أخرى خلال هذه المدة، فإن شغل مكان أيهم انتخب المجلس من يحل محله إلى

نهاية مدته.

ويجب قبل إجراء الانتخابات تكوين هيئة تمثل جماعات المجلس السياسية بالتساوي لتقوم بالترشيح تيسيرا للانتخاب.

مادة ٦٧: جلسات المجلسين علنية على أن كلاً منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو في جلسة سرية.

مادة ٦٨: عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها.

مادة ٦٩: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس الشيوخ ويبين القانون أحوال عدم الجمع الأخرى.

مادة ٧٠: لا يجوز إبطال انتخاب أو تعيين أحد أعضاء البرلمان أو إسقاط عضويته إلا بحكم من المحكمة العليا الدستورية.. وذلك على الوجه المبين في القانون. ويختص كل من مجلسي البرلمان بقبول استقالة أعضائه.

مادة ٧١: إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان قبل انتهاء مدته وجب انتخاب أو تعيين من يحل محله في مدى ستين يوماً من إشعار المجلس الحكومة بخلو المحل. ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه.

مادة ٧٢: لا يؤخذ أعضاء البرلمان عما يبدون من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم البرلمانية في المجلسين ولجانها.

مادة ٧٣: لا يجوز أثناء دور الانعقاد وفي غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ نحو أي عضو من أعضاء البرلمان إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أية إجراءات أخرى إلا بإذن المجلس التابع هو له، وفي حالة اتخاذ أي من هذه الإجراءات في غيبة المجلس يجب إخطاره بها. وللمجلس أن يقرر وقف هذه الإجراءات.

مادة ٧٤: لا يمنح أعضاء البرلمان أثناء مدة عضويتهم أوسمة ولا رتبا عسكرية. ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب عامة لا تجافي عضوية البرلمان.

مادة ٧٥: يتناول عضو البرلمان مكافأة وفقاً للقانون.

مادة ٧٦: لا يجوز لأي من المجلسين أن يتخذ قراراً إلا إذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين. وعند تساوي الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً.

مادة ٧٧: لأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين على أنه لا يجوز لأعضاء مجلس الشيوخ اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها.

مادة ٧٨: كل مشروع قانون يجب قبل مناقشته أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه.

وإذا كان مشروع القانون مقترحا من أحد الأعضاء ورفضه أحد المجلسين فلا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

مادة ٧٩: لا يجوز لأي من المجلسين تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة وللمجلسين حق التعديل والتجزئة في المواد وفيما يعرض من التعديلات.

مادة ٨٠: كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخر. ولا يكون قانونا إلا إذا قرره المجلسان.

مادة ٨١: إذا استحكم الخلاف بين المجلسين بشأن مشروع قانون خاص بإنشاء ضريبة أو زيادتها أو بشأن تقرير باب من أبواب الميزانية يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر.

مادة ٨٢: لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجابات وتجري المناقشة في الاستجاب بعد سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. [ولا يجوز فض دور الانعقاد قبل مناقشة كل الاستجابات المقدمة من النواب]<sup>(١٩)</sup>

ولعشرة من أعضاء أي من المجلسين أن يطلبوا عرض موضوع عام للمناقشة وتبادل الرأي.

مادة ٨٣: لكل من مجلسي البرلمان إجراء تحقيق للاستنارة في مسائل معينة داخلية في حدود اختصاصه. وفي كل حالة ينتخب المجلس من بين أعضائه بالاقتراع السري لجنة خاصة تمثل فيها الجماعات السياسية تمثيلا نسبيا ولا يمنع من ذلك تحقيق قضائي أو إداري جرى أو يجري في هذه المسائل. وينظم القانون السلطات التي تخول لهذه اللجان.

مادة ٨٤: لكل مواطن حق التظلم إلى البرلمان كتابة ويحيل البرلمان ما يقدم إليه من الشكاوى إلى الوزراء المختصين وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها كلها إذا طلب المجلس ذلك ومن حق أصحابها كذلك وللمواطنين أن يحاطوا بنتيجتها. كذلك أن يقدموا إلى البرلمان الاقتراحات والرغبات المتصلة بالمسائل العامة.

مادة ٨٥: يضع كل مجلس بأغلبية أعضائه لائحته الداخلية مبينا فيها طريقة

السير في تأدية أعماله.

مادة ٨٦: كل مجلس له وحده المحافظة على النظام في داخله ويقوم الرئيس بذلك ولا يجوز لأي قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقرية من أبوابه إلا بطلب من رئيسه.

مادة ٨٧: لا يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر إلا في الحالات التي نص عليها الدستور، ويكون الاجتماع بناء على دعوة من رئيس مجلس الشيوخ وبرئاسته. ولا يحول اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر خلال أدوار الانعقاد دون استمرار كل من المجلسين في تأدية وظائفه الدستورية.

ولا تعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا حضرت أغلبية أعضاء كل من المجلسين ويتخذ المؤتمر اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ لائحة له.

مادة ٨٨: في حالة نشوب حرب في الأراضي المصرية، على وجه يتعذر معه إجراء الانتخابات العامة تمتد بقانون تفره أغلبية أعضاء كل من المجلسين نيابة أعضاء مجلس النواب إلى حين انتخاب المجلس الجديد ونيابة جميع الأعضاء الذين انتهت مدتهم في مجلس الشيوخ إلى حين انتخاب وتعيين الأعضاء الجدد.

## الفصل الثاني

### رئيس الجمهورية

مادة ٨٩: رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة يمارس اختصاصاته وفقا لأحكام الدستور.

مادة ٩٠: يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أب وجد مصريين متمتعًا بكامل حقوقه المدنية والسياسية وألا يقل سنه يوم الانتخاب عن خمس وأربعين سنة (.....)(٢٠).

مادة ٩١: رئيس الجمهورية تنتخبه بالاقتراع السري هيئة مكونة من أعضاء البرلمان منضما إليهم (.....)(٢١) أعضاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق.

وينظم القانون إجراءات الانتخاب ومدته خمس سنوات. ولا ينتخب أحد للرياسة أكثر من مرتين.

مادة ٩٢: يؤدي رئيس الجمهورية أمام البرلمان مجتمعا في هيئة مؤتمر وقبل

أن يباشر سلطاته الدستورية هذه اليمين: أقسم بالله العظيم أن أكون أميناً على النظام الجمهوري وأن أحترم الدستور وقوانين البلاد وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه.

مادة ٩٣: يعين القانون مرتبات رئيس الجمهورية ولا يتقاضى مرتباً أو مكافأة سواها.

ولا يجوز أن يلي وظيفة عامة أخرى ولا أن يزاول ولو بطريق غير مباشر مهنة حرة ولا عملاً تجارياً أو صناعياً أو مالياً.

وكذلك لا يجوز أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة ولو كان ذلك بالمزاد العام ولا أن يؤجر أو يبيع شيئاً من أملاكه أو أن يقايض عليه.

مادة ٩٤: رئيس الجمهورية مسئول جنائياً عن الخيانة العظمى وانتهاكه حرمة الدستور واستغلال النفوذ وعن الجرائم الأخرى التي يعاقب عليها القانون.

ويكون اتهام رئيس الجمهورية والتحقيق معه في جميع الأحوال بقرار من أحد مجلسي البرلمان بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم وتكون محاكمته أمام المحكمة العليا الدستورية وذلك وفقاً للأحكام والإجراءات التي ينص عليها القانون.

وإذا حكم عليه في جريمة الخيانة العظمى أو انتهاك حرمة الدستور أو استغلال النفوذ أو في جريمة مخلة بالشرف أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

مادة ٩٥: تبدأ الإجراءات لانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة سلفه بستين يوماً على الأكثر ويجب أن يتم انتخابه قبل انتهاء المدة بثلاثة أيام على الأقل.

وإذا انقضت هذه المدة ولم يتم انتخاب الرئيس الجديد تولى رئيس مجلس الشيوخ منصب الرئاسة مؤقتاً حتى يتم الانتخاب.

مادة ٩٦: إذا قام مانع مؤقت يحول بين رئيس الجمهورية ومباشرة سلطاته أُناب عنه رئيس مجلس الشيوخ.

وفي أحوال الوفاة أو الاستقالة أو العجز الدائم عن العمل يقرر البرلمان بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلسيه خلو منصب رئيس الجمهورية ويتولى رئيس مجلس الشيوخ الرئاسة مؤقتاً ويجب أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية في

مدة أقصاها خمسون يوماً من تاريخ خلو المنصب.

وإذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه الاستقالة إلى البرلمان وإلى رئيس مجلس الوزراء.

وفي جميع الأحوال التي يتولى فيها رئيس مجلس الشيوخ منصب رئيس

الجمهورية أو ينوب عنه يختار مجلس الشيوخ أحد وكيليه للقيام مؤقتاً بأعمال الرئاسة في هذا المجلس.

مادة ٩٧: لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين. وتكون مناقشة مشروعات القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها والمداولة فيها لدى مجلس النواب أولاً.

مادة ٩٨: رئيس الجمهورية يصدر القوانين في مدى شهر من يوم إبلاغها الوزارة أو في مدى الوقت الذي يحدده هذا القانون في حالة الاستعجال وبموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم كل مجلس.

ولرئيس الجمهورية في المدة المحددة للإصدار أن يطلب إلى البرلمان بكتاب مسبب إعادة النظر في القانون فإذا أقره بأغلبية أعضاء كل من المجلسين وجب إصداره.

مادة ٩٩: إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فلرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان في اجتماع يعقد في مدة أسبوعين من يوم صدورهما. وإذا كان مجلس النواب منحلًا وجبت دعوته، فإذا لم يدع البرلمان للاجتماع أو دعى ولم تعرض عليه هذه المراسيم في هذه المدة أو عرضت ورفضها أحد المجلسين وانقضى ستون يوماً دون أن يقرها كل من المجلسين، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون.. إلا إذا رأى البرلمان قبل ذلك اعتماد بقائها في الفترة السابقة مع تسوية كل ما ترتب على هذه المراسيم من الآثار بوجه آخر. وعلى كل حال لا يجوز أن تتضمن تعديل قانون الانتخاب أو إنشاء جرائم أو عقوبة جديدة.

مادة ١٠٠: لرئيس الجمهورية بناء على تفويض البرلمان في أحوال استثنائية أن يصدر مراسيم لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن يعين الموضوعات والمبادئ التي تقوم عليها هذه المراسيم.

مادة ١٠١: رئيس الجمهورية يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها. ويجوز أن يعهد القانون إلى غيره بوضع هذه اللوائح.

مادة ١٠٢: رئيس الجمهورية يضع لوائح الضبط ويرتب المصالح العامة بما لا يتعارض مع القوانين.

مادة ١٠٣: لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب.

ويترتب على الأمر الصادر بحل مجلس النواب استقالة الوزارة. ويدعو رئيس الجمهورية رئيس مجلس الشيوخ لتأليف وزارة محايدة لإجراء الانتخابات. وعقب إعلان نتيجة الانتخابات يعود رئيس مجلس الشيوخ إلى منصبه لفترة جديدة وتطرح الوزارة الجديدة للثقة بها في أول اجتماع لمجلس النواب الجديد. مادة ١٠٤: رئيس الجمهورية يولي رئيس مجلس الوزراء ويعفيه ويولي الوزراء ويعفيهم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

مادة ١٠٥: رئيس الجمهورية يعين الموظفين المدنيين العسكريين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون.

مادة ١٠٦: رئيس الجمهورية يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين وهو الذي يعين الممثلين السياسيين لدى الدول والهيئات الأجنبية ويعزلهم على الوجه المبين في القانون.

مادة ١٠٧: رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يعلن الحرب ولا يكون ذلك إلا بموافقة البرلمان.

مادة ١٠٨: رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان مشفوعة بما يناسب من البيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة [ولا تكون اتفاقيات حقوق الإنسان التي أقرتها الأمم المتحدة وصدقت مصر عليها قابلة للنسخ أو التعديل أو التعطيل بقانون لاحق] (٢٢).

علي أن معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات الخاصة بأراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو بحقوق المصريين العامة والخاصة والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي ومعاهدات التجارة والملاحة ومعاهدات الإقامة والمعاهدات التي تحمل خزنة الدولة شيئا من النفقات والمعاهدات التي يكون فيها تعديل للقوانين المصرية الداخلية لا تكون نافذة إلا بعد التصديق والموافقة عليها بقانون.

مادة ١٠٩: رئيس الجمهورية ينشئ ويمنح الرتب العسكرية وأوسمة الشرف المدنية والعسكرية علي الوجه المبين في القانون. أما الرتب المدنية وألقاب الشرف فلا يجوز إنشاؤها.

مادة ١١٠: لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون.

مادة ١١١: يتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاته بواسطة الوزراء وتوقيعاته في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون، بعد موافقة مجلس الوزراء، وأوامره شفوية كانت أو كتابية لا تعفي



الوزراء من المسئولية بحال.  
ومع ذلك يستقل رئيس الجمهورية بعد استشارة ممثلي الجماعات السياسية..  
بتولية رئيس مجلس الوزراء أو إعفائه وتعيين أعضاء مجلس الشيوخ الذين يكون  
اختيارهم عن طريق التعيين.

## الفصل الثالث

### الوزارة

مادة ١١٢: [يتولى] مجلس الوزراء [السلطة التنفيذية] و هو المهيم علي مصالح الدولة ورئيسه هو الذي يوجه السياسة العامة للوزارة.

مادة ١١٣: لا يلي الوزارة إلا مصري، (.....)(٢٣).

مادة ١١٤: قبل أن يتولى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أعمالهم يؤدون أمام رئيس الجمهورية هذا اليمين: أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن وأن أحترم الدستور وقوانين البلاد وأن أؤدي أعمالى بالأمانة والصدق“.

مادة ١١٥: للوزراء أن يحضروا أيأ من مجلسي البرلمان، ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين أو أن ينيبونهم عنهم. ولكل مجلس أن يحتم علي الوزراء حضور جلساته، ولا يكون للوزير صوت إلا في المجلس الذي هو عضو فيه.

مادة ١١٦: رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون متضامنون لدي مجلس النواب عن السياسة العامة للوزارة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته. ولا يطرح الثقة بالوزارة إلا رئيسها.

ولا يجوز طرح عدم الثقة بالوزارة إلا بناء علي طلب يوقع من عشر الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا تجري المناقشة فيه إلا بعد أسبوع من عرضه. وفي الحالتيين يكون إبداء الرأي بالاقتراع العلني وبالمناداة علي الأعضاء بأسمائهم بعد ثلاثة أيام من انتهاء المناقشة.

ولرئيس الوزارة مع ذلك أن يطلب الاقتراع فورا.

مادة ١١٧: إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وجب علي الوزارة أن تستقيل، وإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجبت استقالته من الوزارة.

مادة ١١٨: يتولى الوزراء في وزاراتهم التوجيه والرقابة وعلي وجه الخصوص

رسم الاتجاهات العامة.

وينظم القانون اختصاصات الوظائف الرئيسية ومسئوليات الموظفين والضمانات التي تصون حقوقهم. وتكفل حريتهم في العمل.

مادة ١١٩: لا يحق للوزير أثناء ولايته الوزارة أن يلي أية وظيفة أخرى ولا أن يزاول ولو بطريق غير مباشر مهنة حرة ولا عملا تجاريا أو صناعيا أو ماليا. [وكذلك لا يجوز أن يشتري أو يستأجر شيئا من أملاك الدولة ولو كان ذلك بالمزاد العام، ولا أن يؤجر أو أن يبيع شيئا من أملاكه أو يقايض عليه] (٢٤).

مادة ١٢٠: لكل من مجلسي البرلمان من تلقاء نفسه أو بناء على طلب النائب العام حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم بسبب تأدية وظائفهم والوزير الذي يتهم بوقف عن العمل إلى أن يقضي في أمره ولا يمنع استعفاؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها.

وتكون محاكمة الوزراء أمام المحكمة العليا الدستورية وفقا للأوضاع والإجراءات التي ينص عليها القانون.

ويطبق في شأنهم قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه. وتبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات.

مادة ١٢١: لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من المحكمة العليا الدستورية إلا بموافقة كل من مجلسي البرلمان.

## الفصل الرابع

### السلطة القضائية

مادة ١٢٢: القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في إجراء العدالة.

مادة ١٢٣: يرتب القانون جهات القضاء ويحدد اختصاصها وتوحد جميع جهات القضاء على الوجه الذي يقرره القانون.

مادة ١٢٤: جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب.

مادة ١٢٥: تصدر الأحكام باسم الأمة.

مادة ١٢٦: يكون للقضاء مجلس أعلى ينظم القانون اختصاصاته ويؤلف من رئيس محكمة النقض رئيسا 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 الابتدائيتين ويضم إليه اثنان من مستشاري مجلس الدولة يختارهما مجلسه الخاص من بين أعضائه<sup>(٢٥)</sup>.

مادة ١٢٧: القضاة غير قابلين للعزل.

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

مادة ١٢٨: لا يلي المستشارون من رجال القضاء الوزارة قبل مضي عام من تركهم خدمة القضاء.

مادة ١٢٩: يتولى النيابة العمومية نائب عام يندب من بين المستشارين بموافقة مجلس القضاء.

وفي مواد الجنايات والجرائم السياسية وجرائم الرأي والصحافة وغيرها من الجرائم التي يحددها القانون يتولى التحقيق قضاة.

مادة ١٣٠: تشرف السلطة القضائية علي رجال الضبط القضائي وفقا للقانون.

مادة ١٣١: يتولى وزير العدل تنظيم إدارة القضاء ويسهر علي إنجاز أعمالها.

## مجلس الدولة

مادة ١٣٢: مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برياسة مجلس الوزراء وهي استشارية وقضائية إدارية لكفالة العدالة في الإدارة.

مادة ١٣٣: لمجلس الدولة ولاية القضاء العامة في المنازعات الإدارية وهو يقضي في القرارات الباطلة بالإلغاء ويتولى الإفتاء وإعداد وصياغة مشروعات القوانين والقرارات التنظيمية التي تقترحها الحكومة أو يحيلها إليه أحد مجلسي البرلمان.

مادة ١٣٤: مستشارو مجلس الدولة غير قابلين للعزل ويعين القانون من يتمتعون بهذه الضمانة من موظفيه الفنيين.

ويكون تعيين أعضاء المجلس وموظفيه الفنيين وترقيتهم ونقلهم بناء علي اقتراح مجلس خاص ينظم القانون تأليفه من تسعة من مستشاري المجلس برياسة رئيسه ويضم إليه اثنان من مستشاري محكمة النقض يختارهما مجلس القضاء الأعلى من بين أعضائه ووكيل وزارة العدل.

ويكون إلحاق الأعضاء والموظفين الفنيين بالأقسام وندبهم وتأديبهم من اختصاص المجلس الخاص

وكل ذلك علي الوجه المبين في القانون.  
مادة ١٣٥: أحكام القضاء الإداري ملزمة ويكفل القانون نفاذها.

## الباب الرابع

### هيئات الحكم المحلي<sup>(٢٦)</sup>

مادة ١٣٦: تضم الدولة هيئات محلية ذات شخصية معنوية عامة هي [المحافظات] والمدن والقرى.

وكل جهة مسكونة يجب إلحاقها بإحدى هذه الهيئات.  
ويجوز أن تشمل الهيئة الواحدة أكثر من قرية أو مدينة كما يجوز أن تعتبر هيئة حيا من مدينة

وكل ذلك علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٣٧: يمثل الهيئة المحلية مجلس ينتخب بالاقتراع السري المباشر ويختار المجلس رئيسه من بين الأعضاء المنتخبين ويجوز مع ذلك للمجلس أو الحكومة بنص في القانون ضم أعضاء من الفنيين ذوي الكفاية والخبرة في الشؤون المحلية بحيث لا يتجاوز عددهم ربع مجموع أعضاء المجلس. ويحدد القانون مدة المجلس وعدد الأعضاء وكافة أحكام الانتخاب.

مادة ١٣٨: يكون حق الانتخاب المحلي لمن لهم حق انتخاب أعضاء مجلس النواب وللناخب أن يرشح نفسه لعضوية هذه المجالس بالشروط التي بينها القانون.

مادة ١٣٩: يختص القضاء بالفصل في الطعون الانتخابية وفي سقوط العضوية وذلك علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٤٠: تختص المجالس المحلية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتنشئ وتدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وتسهر علي رعاية مصالح الجماعات والأفراد.

وذلك كله علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٤١: تعمل التشريعات علي استقلال هذه الهيئات بشئون التعليم في مراحلها الأولى وكذلك التعليم الفني والطب العلاجي وشئون المواصلات والطرق المحلية والأسواق وشتى المرافق والخدمات الاجتماعية.

مادة ١٤٢: قرارات المجالس المحلية الصادرة في حدود اختصاصها نهائية ولا

يجوز تدخل السلطة التنفيذية إلا لمنع تجاوز المجالس هذه الحدود أو إضرارها بالمصلحة العامة أو بمصالح بعضها بعضاً. وذلك علي الوجه المبين في القانون. وعند الخلاف علي الاختصاص الدستوري للهيئات المحلية تفصل فيه المحكمة العليا الدستورية.

مادة ١٤٣: تدخل في موارد الهيئات المحلية، الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أو إضافية وذلك كله في الحدود التي يقرها القانون. ويجب ألا تتناول هذه الضرائب والرسوم انتقال الأشخاص أو مرور الأموال بين الوحدات الإدارية وألا تقيد حق المواطنين في ممارسة مهنتهم وأعمالهم في أراضي الوطن.

وتدخل في موارد المجلس البلدي حصيلة ضريبة الأملاك المبنية وتدخل في موارد مجلس [المحافظة] حصيلة ضريبة الأتيمان مع جواز تخصيص قدر معين منها للمجالس البلدية وهذا كله طبقاً للقانون.

مادة ١٤٤: تتبع في جباية الضرائب والرسوم المستحقة للهيئات المحلية القواعد والإجراءات المتبعة في جباية أموال الدولة.

مادة ١٤٥: جلسات المجالس المحلية علنية علي أنه يجوز عقد الجلسة بهيئة سرية في الحدود التي يقرها القانون

مادة ١٤٦: يختص كل مجلس بوضع ميزانية سنوية شاملة لإيراداته ومصروفاته ويبين القانون القواعد التي تتبع في وضع الميزانية كما يحدد المدة التي يجوز في خلالها للسلطة التنفيذية الاعتراض علي الميزانية وكيفية الفصل في هذا الاعتراض.

وللسلطة التنفيذية في جميع الأحوال أن تطلب إدراج المبالغ اللازمة لتأدية الخدمات العامة والالتزامات التي تفرضها القوانين علي المجالس. كما يختص كل مجلس بوضع الحساب الختامي علي السنة المالية وفقاً للقانون. وتشهر ميزانيات المجالس وحساباتها الختامية وفقاً للقانون.

مادة ١٤٧: تكمل الدولة ما تحتاجه الهيئات المحلية من معاونية فنية وإدارية ومالية وينظم القانون هذه المعاونية.

مادة ١٤٨: ينظم القانون تعاون الهيئات المحلية في الأعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة في الأقاليم.

مادة ١٤٩: لا يجوز حل مجالس المديرينات أو المجالس البلدية بإجراء إداري شامل.

ولا يجوز حل أي منها إلا في حالة الضرورة بمرسوم مسبب ويجب أن يحدد المرسوم تاريخ انتخاب المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز شهرين. وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل لتصريف الشؤون الجارية والأعمال التي لا تحتل التأخير.

مادة ١٥٠: تعين فترة انتقال لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور يجوز في خلالها أن يحدد القانون للهيئات المحلية نسبة ما يدرج من مواردها المالية في ميزانيات السنوات الأربع الأولى علي أن تدرج الموارد كاملة في ميزانية السنة الخامسة.

وكذلك يجوز في تلك الفترة للضرورة القصوى أن تكون رئاسة المجالس في بعض القرى الصغيرة بالتعيين.

## الباب الخامس

### الشؤون المالية

مادة ١٥١: إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون ولا يعفي أحد من أدائها غير في الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم إلا في حدود القانون.

مادة ١٥٢: ينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها.

مادة ١٥٣: لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بقانون.

مادة ١٥٤: تشترط موافقة البرلمان مقدما في إنشاء أو إبطال الخطوط الحديدية بالطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الري التي تهتم أكثر من مديرية. وكذلك تشترط موافقة البرلمان مقدما في كل تصرف مجاني في العقارات المملوكة للدولة، ولا يجوز النزول عن شئ من أموال الدولة المنقولة إلا في حدود القانون.

مادة ١٥٥: ” ينظم يعفي القانون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر علي خزانة الدولة وينظم حالات الاستثناء ولا يجوز تقرير استثناء إلا بموافقة البرلمان.

مادة ١٥٦: الثروات الطبيعية سواء في باطن الأرض أو في المياه الإقليمية وجميع مصادرها وقواها ملك للدولة وهي التي تكفل استغلالها مع تقدير مقتضيات الدفاع

الوطني والاقتصاد القومي.

مادة ١٥٧: كل التزام باستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة يجب أن يكون لزمان محدد وأن تجري في شأنه علانية تامة في الإجراءات التمهيدية“ تيسيرا للمنافسة ويصدر بموافقة المجلس المختص -مرسوم بمنح الالتزام أو تجديده أو إلغائه ويبين فيه استيفاء هذه الإجراءات، وكل ذلك علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٥٨: كل احتكار ذي صبغة عامة لا يمنح إلا بقانون وإلي زمن محدود.

مادة ١٥٩: كل احتكار أو التزام بمرفق محلي يتولاه المجلس المحلي المختص وكذلك تتولى الهيئات المحلية شؤون المحاجر ومنح الرخص الخاصة بها وكل هذا علي الوجه المبين في القانون.

مادة ١٦٠: الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلي البرلمان قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر علي الأقل لفحصها واعتمادها والسنة المالية يعينها القانون.

مادة ١٦١: تكون مناقشة الميزانية وتقريرها بابا بابا في مجلس النواب أولا. ولا يقبل اقتراح يرمي إلي زيادة المصروفات المقدره أو إلي إنشاء مصروفات جديدة أثناء مناقشة الميزانية أو الاعتمادات الإضافية.

مادة ١٦٢: إذا لم يصدر قانون الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالميزانية القديمة إلي حين صدوره.

ومع ذلك يجوز العمل مؤقتا بما أقره المجلسان أو المؤتمر من أبواب الميزانية. مادة ١٦٣: لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة أو زيادة في ضريبة موجودة أو تعديل قانون من القوانين القائمة.

مادة ١٦٤: يجب موافقة البرلمان مقدما في نقل أي مبلغ من باب إلي آخر من أبواب الميزانية وكذلك في كل مصروف غير وارد بها أو زائد علي تقديراتها. مادة ١٦٥: الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضي يجب أن يعتمده البرلمان.

مادة ١٦٦: الميزانيات المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية تجري عليها الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامي.

## الباب السادس الهيئات والمجالس المعاونة

### ديوان المحاسبة

مادة ١٦٧: يراقب البرلمان بمعاونة ديوان المحاسبة إيرادات الدولة ومصروفاتها. ولكل من مجلسي البرلمان والحكومة أن يعهد إلي الديوان بإجراء التحقيقات وإعداد البحوث المتصلة بهذه الرقابة.

مادة ١٦٨: يتولى ديوان المحاسبة الرقابة علي الإدارة المالية وشئون الخزنة ويراقب كذلك جباية الإيرادات وإنفاق المصروفات وفقا لميزانية الدولة والميزانيات المستقلة والملحقة.

مادة ١٦٩: تقدم الحكومة الحسابات الختامية إلي البرلمان وديوان المحاسبة في مدي ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية، ويضع رئيس الديوان تقارير عن الحسابات الختامية تقدم إلي البرلمان وتبلغ إلي وزير المالية وذلك في مدي الثلاثة أشهر التالية. وللحكومة في خلال شهر أن تقدم للبرلمان ملاحظاتها علي التقارير لتنظر معها. وتؤلف لجنة دائمة علي أساس التمثيل النسبي للجماعات السياسية في كل من مجلسي الشيوخ والنواب لبحث هذه التقارير لعرضها علي المجلس في مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر. ويجب أن يتم اعتماد البرلمان الحساب الختامي قبل انتهاء السنة المالية التالية.

مادة ١٧٠: يتولى ديوان المحاسبة كذلك، رقابة ميزانيات الهيئات المحلية وغيرها من ميزانيات المؤسسات العامة والهيئات التي يعينها القانون.

مادة ١٧١: رئيس ديوان المحاسبة يعينه رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان. ويجب أن يكون مستقلا عن الأحزاب وألا يجمع بين وظيفته وبين عضوية البرلمان. ويؤدي قبل مباشرة أعماله اليمين الدستورية أمام مجلس النواب.

مادة ١٧٢: رئيس ديوان المحاسبة مسئول أمام البرلمان وله أن يقدم إليه تقارير عن الاقتصاد وأن يسمع في أي المجلسين كلما طلب ذلك، ولا يجوز عزله إلا بقرار من أحد المجلسين وبأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، ويحظر عليه مزاوله الأعمال المحظورة علي الوزراء، وتتبع في اتهامه ومحاكمته الأحكام المقررة في الدستور لمحاكمة الوزراء.

مادة ١٧٣: إذا قام خلاف بين الحكومة وديوان المحاسبة حول اختصاص الديوان



جاز لكل منهما عرض هذا الخلاف علي المحكمة العليا الدستورية.

### المجلس الاقتصادي

مادة ١٧٤: ينشأ مجلس اقتصادي يبين القانون نظامه واختصاصاته ويتولى بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشؤون الاقتصادية التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومة، وتجب استشارته مقدما في استثمار موارد الثروة العامة وفي البرامج الاقتصادية القومية.

### المجلس الأعلى للعمل

مادة ١٧٥: ينشأ مجلس أعلى للعمل يبين القانون نظامه واختصاصاته ويتولى بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشؤون الخاصة بالعمل والعمال التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومة.

### مجالس الثروة الطبيعية والمرافق العامة

مادة ١٧٦: يكون للمناجم مجلس أعلى يؤلف من الوزير المختص أو من ينوب عنه رئيسا ومن ثمانية من أعضاء البرلمان ينتخب كل مجلس نصفهم واثنان من مستشاري مجلس الدولة تنتخبهما جمعيته العمومية وعضو يختاره المجلس الاقتصادي وعضو يختاره مجلس الدفاع الوطني ومن ستة من كبار الفنيين واثنين من المشتغلين باستغلال المناجم واثنين من عمالها وهؤلاء تعينهم الحكومة. ويكفل القانون استقلال المجلس ويعين مدته ويبين نظامه وطريقة تجديده جزئيا.

مادة ١٧٧: يختص مجلس المناجم والمحاجر بدراسة شؤون المناجم وتيسير الكشف والبحث عنها ووسائل استغلالها ووضع المواصفات والموازنة بين عروض الميزانيات فيها وإقرار منح التزاماتها وتجديدها أو إلغائها.

مادة ١٧٨: يؤلف مجلس للثروات الطبيعية الأخرى ومجلس للمرافق العامة يمثل في كل منها مجلسا للبرلمان ومجلس الدولة والمجلس الاقتصادي ومجلس الدفاع الوطني وكبار الفنيين والعناصر المهنية وغيرها علي الوجه المبين في القانون. ويكفل القانون استقلالهما ويبين طريقة تأليفهما ونظامهما واختصاص كل منهما.

## المجلس القومي لحقوق الإنسان

[مادة ١٧٨ (مكرر): ينشأ مجلس قومي لحقوق الإنسان يعين القانون نظامه واختصاصه ويتولى بحث مشروعات قوانين تطبق الإعلانات والعهود والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان التي توقع عليها مصر وغيرها من مشروعات القوانين ذات الصلة، وله أن يتلقى ويحقق في كل الشكاوى المتعلقة بالمساس بهذه الحقوق]

## الباب السابع

### القوات المسلحة

مادة ١٧٩: الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

مادة ١٨٠: تكفل الدولة تثقيف المجندين وتعليمهم الحرف التي تعينهم علي الحياة بعد التسريح وتعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية.

مادة ١٨١: ينظم القانون التعبئة العامة كما ينظم وسائل وقاية المدنيين.

مادة ١٨٢: يبين القانون الظروف الاستثنائية التي يجوز فيها للسلطات المدنية الاستعانة بالقوات المسلحة في أغراض محدودة.

مادة ١٨٣: تكفل الدولة تدريب الشباب تدريباً عسكرياً وتنظيم الحرس الوطني.

مادة ١٨٤: ينظم قانون خاص المحاكم العسكرية ويبين اختصاصاتها والأحكام التي تطبقها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون قضاءها. ولا يكون لهذه المجالس اختصاص إلا في الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة.

مادة ١٨٥: ينشأ مجلس للدفاع الوطني يتولى رئيس الجمهورية رئاسته ويبين القانون نظامه واختصاصه. ويستشار هذا المجلس في اتخاذ التدابير الدفاعية وفي إعلان الحرب وعقد الصلح.

مادة ١٨٦: ينظم القانون هيئات البوليس ويبين ما لها من اختصاصات.

## الباب الثامن

### المحكمة العليا الدستورية

مادة ١٨٧: تؤلف المحكمة العليا الدستورية من تسعة قضاة يختارون من المستشارين ومن أساتذة القانون ورجال الفقه الإسلامي الجامعيين ومن المحامين لدى محكمة النقض المتخرجين منذ عشرين عاما، سواء في هؤلاء جميعا الحاليون منهم والسابقون. ويعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، وثلاثة ينتخبهم البرلمان مجتمعاً بهيئة مؤتمر، وثلاثة ينتخبهم [المجلس الأعلى للقضاء] (٢٧).  
وتنتخب المحكمة رئيساً من بين أعضائها. ومدتها اثنتا عشرة سنة وتجدد جزئياً على الوجه المبين في القانون. ويكون انعقاد المحكمة صحيحاً بحضور سبعة من أعضائها.

مادة ١٨٨: ينظم القانون إجراءات تعيين قضاة المحكمة وطريقة تشكيل دوائرها والأوضاع التي يجب مراعاتها في رفع المنازعات إليها بواسطة السلطات والأفراد والقواعد المنظمة لأعمالها والإجراءات التي تكفل استقلالها.

مادة ١٨٩: لا يجوز إحالة قضاة المحكمة إلى المعاش أو وقفهم من أعمالهم إلا بقرار من المحكمة نفسها ويكون ذلك إما بسبب عجز مادي عن العمل أو إهمال خطير في أداء أعمالهم.

مادة ١٩٠: لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة وعضوية البرلمان. ويطبق على قضاة المحكمة أحوال عدم الجمع المقررة بالنسبة للوزراء.

مادة ١٩١: تختص المحكمة العليا الدستورية وحدها بالفصل في المنازعات الخاصة بدستورية القوانين والمراسيم التي لها قوة القانون وفي المنازعات بين سلطات الدولة المختلفة فيما يتعلق بتطبيق الدستور. وفي تفسير النصوص الدستورية والتشريعية الخاصة بالمحاكم ومجلس الدولة وفي أحوال تنازع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة؛ وذلك فضلا عن الاختصاصات الأخرى المبينة في هذا الدستور.

مادة ١٩٢: ينضم إلى هيئة المحكمة عند النظر في اتهام رئيس الجمهورية أو أحد الوزراء أو من في حكمهم ستة أعضاء ينتخبهم البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر في بداية كل فصل تشريعي ممن تتوافر فيهم شروط العضوية لمجلس الشيوخ من غير أعضاء البرلمان. ويكون انعقاد المحكمة صحيحاً بحضور أربعة منهم. ويمثل الاتهام من يختاره المجلس الذي وجه الاتهام.

مادة ١٩٣: إذا رأت إحدى المحاكم أثناء نظر قضية من القضايا سواء من تلقاء نفسها أو بناء على دفع يتقدم به أحد أطراف النزاع وقدرت الحكمة جديته وأن الفصل في الدعوى يتوقف على الفصل في دستورية قانون أو مرسوم له قوة القانون وجب عليها أن توقف نظر القضية وتحيل الأمر إلى المحكمة العليا الدستورية للفصل فيه. [كما يكون للأحزاب السياسية والنقابات حق الطعن أمامها بدعوى أصلية في دستورية القوانين والأعمال البرلمانية ذات الصفة النيابية وذلك على الوجه المبين في القانون] (٢٨).

## الباب التاسع

### تنقيح الدستور

مادة ١٩٤: لرئيس الجمهورية ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام أخرى، ويصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورة التنقيح وبتحديد موضوعه. ولا تصح المناقشة في كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثاً أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء. والأحكام الخاصة بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور وبشكل الحكومة الجمهوري النيابي البرلماني لا يجوز اقتراح تعديلها.

## الباب العاشر

### أحكام عامة

مادة ١٩٥: الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية.  
مادة ١٩٦: مدينة القاهرة (عاصمة جمهورية مصر العربية).  
مادة ١٩٧: ينشر القانون في الجريدة الرسمية خلال أسبوع من يوم إصداره. وينفذ بعد نشره بثلاثين يوماً ويجوز مد هذا الميعاد أو قصره أو الاستغناء عنه بنص صريح في القانون.  
مادة ١٩٨: لا تجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله. ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين.  
مادة ١٩٩: في حالة الحرب أو وقوع اضطرابات جسيمة تخل بالأمن إخلالاً

خطيرا يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان تفويض الحكومة في سلطات معينة لمواجهة الحال وإذا كان البرلمان في غير أدوار الانعقاد دعى للاجتماع فورا وإذا كان مجلس النواب منحلا وجبت دعوته ويظل البرلمان مجتمعا تحقيقا لكفالة الحريات العامة وللرقابة البرلمانية الكاملة ما دام التفويض قائما.

وهذه السلطات تقدرها الضرورة فيجوز أن تحدد بمنطقة معينة أو لمواجهة حوادث معينة ويجب دائما توقيتها بزمان معين. وللحكومة عند الاقتضاء أن تطلب كذلك التفويض في سلطات جديدة. وللبرلمان أن يقرر في أي وقت إلغاء جميع السلطات التي منحها للحكومة أو بعضها أو الحد منها. وفي جميع الأحوال تكون القوانين التي يقرها البرلمان بأغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم كل من المجلسين. ولا يجوز المساس بمبدأ تحريم القبض علي أعضاء البرلمان بغير إذن من المجلس المختص. وتؤلف هيئة برلمانية علي الوجه الذي يبينه قانون التفويض البرلماني تمثل فيها الجماعات السياسية في المجلسين وتستشيرها السلطة التنفيذية في ممارسة السلطات المفوضة فيها وتودع الحكومة البرلمان ما تصدره من الأوامر التنظيمية إثر صدورها. وتكون ممارسة هذه السلطات خاضعة للرقابة القضائية ولا يجوز بحال الإعفاء من المسؤولية المرتبة عليها.

مادة ٢٠٠: كل ما قرره القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل الأعمال والإجراءات طبقا للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادئ الحرية والعدالة والمساواة التي يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون إخلال بما للسلطة التشريعية من حق إلغائها أو تعديلها في حدود سلطتها علي ألا يمس ذلك بمبدأ عدم سريان القوانين علي الماضي.

مادة ٢٠١: (.....)(٢٩).

مادة ٢٠٢: تجري أحكام هذا الدستور علي الدولة المصرية جميعا.

مادة ٢٠٣: يعمل بهذا الدستور من تاريخ ( ) .

## الهوامش

- أعد المشروع الأستاذ صلاح عيسى الكاتب الصحفي المعروف و رئيس تحرير جريدة القاهرة وقد طرحت للمناقشة في ورشة العمل.
- النقاط الواردة بين قوسين هلالين هكذا (.....) إشارة إلى كلمات أو عبارات أو فقرات حذفناها من النص الأصلي لمشروع دستور ١٩٥٤. والكلمات والعبارات والفقرات الموضوعية بين قوسين طوليين هكذا [ ] والمصغوفة بالبنط الأسود، إشارة إلى كلمات أو عبارات أو فقرات، نقترح إضافتها إلى مواد الدستور.
- (١) حذفنا عجز هذه المادة من مشروع دستور ١٩٥٤. وكانت تنص على ” وتمارس النساء هذا الحق وفقا للشروط التي يضعها القانون، لأنه يوحى بتقييد حق النساء في الانتخاب. ولم يرد في دستور ١٩٧١ نص على تحديد سن الانتخاب. وتحديد السن بـ ٢١ سنة مطروح للمناقشة.
- (٢) العبارة المضافة من نص المادة ٤١ من دستور ١٩٧١.
- (٣) العبارات المضافة من نص المادة ٤٢ من دستور ١٩٧١.
- (٤) العبارة المضافة هنا اقتراح منا.
- (٥) إضافة من المادة ٤٥ من دستور ١٩٧١.
- (٦) إضافة من المادة ٤٩ من دستور ١٩٧١
- (٧) إضافة من المادة ٤٨ من دستور ١٩٧١
- (٨) إضافة من مشروع دستور لجنة د. حلمي مراد
- (٩) إضافة مقترحة، تستند إلى مادة بنفس الرقم في مشروع دستور ١٩٥٤، وقبل أن تترسخ ظاهرة أجهزة الإعلام القومية.
- (١٠) إضافة من المادة ١٨ من دستور ١٩٧١.
- (١١) الكلمة في الأصل هي ”البوليس“.
- (١٢) الإضافة اقتراح منا، والنص الخاص بالجماعات ذات الطابع العسكري عن المادة ٥٥ من دستور ١٩٥٤.
- (١٣) الفقرة المضافة عن المادة ٥٦ من دستور ١٩٧١.
- (١٤) يتضمن دستور ١٩٧١ في الأبواب الثاني والثالث والرابع المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع والحريات والحقوق العامة وسيادة القانون عدة مواد تتضمن مبادئ لم ترد في مشروع دستور ١٩٧١، نرى مناقشة إمكانية إضافتها، وهي:
  - للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد (مادة ٥٢).
  - سيادة القانون أساس الحكم في الدولة (مادة ٦٤).
  - تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات (مادة ٦٥).
  - المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه. وكل متهم في جناية يجب أن يكون له محام يدافع عنه (مادة ٦٧).
  - حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول. ويكفل القانون لغير القادرين ماليا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم (مادة ٦٩).
  - لا تقام الدعوى الجنائية إلا بأمر من جهة قضائية (مادة ٧٠).

(١٥) النص الأصلي في مشروع دستور ١٩٥٤، ينص على تأليف المجلس من ٢٧٠ عضواً. وينص دستور ١٩٧١ على ألا يقل عدد أعضاء مجلس الشعب عن ٣٥٠ عضواً (مادة ٨٧).

(١٦) أُعيدت صياغة فقرات المادة. وكانت تنص على تشكيل مجلس الشيوخ من تسعين عضواً، فأحلنا تحديد العدد للقانون وحافظنا على التقسيم الوارد بالمادة، وهو يقوم على انتخاب ثلاثة أخماس الأعضاء بالاقتراع السري المباشر، وعلى انتخاب الثلث من بين أعضاء النقابات والاحتفاظ لرئيس الجمهورية بحق تعيين الثلث.

(١٧) النص الوارد في المشروع، هو شهر يناير، ود أخذنا بالنص الوارد في دستور ١٩٧١ (مادة ١٠١).

(١٨) لم يرد نص القسم بالمادة، والنص الذي أضفناه مأخوذ عن المادة ٩٠ من دستور ١٩٧١.

(١٩) أضفنا هذه الفقرة، لمواجهة ظاهرة مناورة إسقاط الاستجابات بسقوط دور الانعقاد.

(٢٠) حذفنا عجز المادة، وكان يستثنى أعضاء أسرة محمد علي من حق الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.

(٢١) حذفنا نص كان يقضي بأن ينضم لأعضاء البرلمان مندوبون يبلغ عددهم ثلاثة أمثال الأعضاء المنتخبين في المجلسين يجري انتخابهم لهذا الغرض، وهو نص كان لجنة الخمسين في المسودة الأخيرة لمشروع دستور ١٩٥٤ قد استبدلته بالنص الوارد هنا، وهو أن يضاف إلى أعضاء المجلسين، أعضاء الهيئات المحلية العاملون يوم انتهاء مدة الرئيس السابق. وهو نص يحتاج إلى مناقشة.

(٢٢) إضافة نقلا عن المادة ٥٦ من مشروع دستور لجنة د. حلمي مراد.

(٢٣) حذفنا عجز المادة، وكان ينص على استثناء أعضاء "أسرة محمد علي" التي كانت تحكم مصر قبل الثورة، من حق تولي الوزارة.

(٢٤) إضافة مقتبسة من المادة ٩٣ من نفس مشروع دستور ١٩٥٤ التي تحظر على رئيس الجمهورية المتاجرة من الدولة. ومن المنطقي أن ينطبق ذلك على الوزراء.

(٢٥) المادة تحتاج إلى تعديل يوضع في اعتباره تطور النظام القضائي عما كان عليه عام ١٩٥٤.

(٢٦) يلاحظ أن المواد الخاصة بالحكم المحلي في مشروع دستور ١٩٥٤، تأخذ بفكرة انتخاب مجالس محلية، في المحافظات والمدن والقرى، تتولى بدورها انتخاب المحافظين ورؤساء المدن والقرى، فهو يقوم على انتخاب السلطة التنفيذية في الأقاليم، على عكس الوضع الراهن، الذي يجعل المحافظين ورؤساء المدن والقرى جزءاً من السلطة التنفيذية، يرأسون مجالس تنفيذية تضم رؤساء المصالح في المحافظة. بينما يراقبهم المجلس الشعبي المحلي.. ونقترح الأخذ بالنصوص الواردة في مشروع دستور لجنة حلمي مراد، وهي تطوير للواقع الراهن، يقوم على انتخاب المحافظ من المواطنين، على أن يرأس مجلساً تنفيذياً يضم رؤساء الإدارات الحكومية الموجودة بالمحافظة، على أن تختص المجالس الشعبية، بدور الرقابة على الإدارة وهذا هو نص مشروع هذه المواد:

- تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم ومدن وقري، ويمكن أن يشتمل الإقليم على محافظة واحدة أو أكثر من المحافظات القائمة عند صدور هذا الدستور، وذلك بمراعاة تكاملها الاقتصادي والجغرافي والاجتماعي. وتمتع كل وحدة من هذه الوحدات بالشخصية الاعتبارية، وباللامركزية في إدارة شئونها والنهوض بمستواها الاقتصادي والاجتماعي.

- تشكل بالأقاليم والمدن والقرى مجالس شعبية محلية ينتخب أعضاؤها لمدة أربع سنوات ميلادية بطرق الانتخاب الفردي المباشر السري العام من الناخبين المقيدين بجدول الانتخاب بالوحدة. ويشترط في العضو أن يكون بالغا من العمر خمسا وعشرين سنة ميلادية على الأقل بالإضافة إلى ما يشترط في أعضاء مجلس الشعب من شروط أخرى.

- ويبين القانون طريقة تشكيل هذه المجالس الشعبية، وهيئاتها المشتركة، واختصاصاتها، ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقتها بمجلسي الشعب والشورى والحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ المشروعات

- المحلية، وإحكام رقابتها على أوجه النشاط الإداري داخل الوحدة المحلية.
- ينتخب المواطنون المقيدون بجداول الناخبين في نطاق الإقليم محافظا له بالاقتراع السري المباشرة، وتكون مدته أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ مباشرة مهام منصبه. ويشترط في محافظ الإقليم ما يشترط من شروط الترشيح لعضوية مجلس الشورى. ويجوز ترشيحه لمدة تالية واحدة. ويكون المحافظ مسئولاً عن عمله أمام كل من المجلس الشعبي المحلي للإقليم والمجلس الأعلى للإدارة المحلية على الوجه المبين في القانون.
- يشكل بكل إقليم مجلس تنفيذي برئاسة محافظ الإقليم وعضوية رؤساء الإدارات الحكومية الموجودة به، ويبين القانون تشكيل المجلس، واختصاصاته، ونظام عمله، وعلاقاته بالمجالس الشعبية المحلية في نطاق الإقليم.
- يشكل مجلس أعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية محافظي الأقاليم للتنسيق بين الأقاليم في ممارسة نشاطها، وتحقيق التعاون بين الحكومة والوحدات المحلية.
- (٢٧) كان النص في الأصل يشير إلى أن هؤلاء الثلاثة يمثلون القضاء العادي والإداري والشرعي.
- (٢٨) إضافة من المادة ١٢٦ من مشروع دستور لجنة د. حلمي مراد.
- (٢٩) حذفنا نص المادة، وكانت تعتبر أحكام المادتين ١ و ٢ من قانون الإصلاح الزراعي الصادر عام ١٩٥٢ ذات صبغة دستورية.



## الإصلاح السياسي والدستوري في برنامج حزب الوفد

إن أهم خطوات الإصلاح السياسي تتمثل في إعادة السيادة للشعب، بحيث يتولى ممارستها سلمياً وديمقراطياً من خلال صندوق الانتخاب، فيكون المرجع الأساسي لتنظيم وإدارة كل شئون البلاد هو الشعب وممثلوه الشرعيون في البرلمان.. فالشعب كل الشعب هو الذي يملك وطنه، وله المصلحة الحقيقية في تقدمه ورخائه، وهو صاحب السيادة والمرجع الأول والأخير في إدارة شئونه العامة.

والإصلاح السياسي هو الطريق الأساسي بل والوحيد لمواجهة التحديات الداخلية والخارجية على حد سواء.. وبدون الإصلاح السياسي لا يمكن الوصول إلى وطن حر مستقل ومتقدم.. ويرفض الوفد تأجيل تنفيذ الإصلاح السياسي تحت زعم أن الأمية منتشرة، أو أن المجتمع المصري غير مؤهل لذلك.. أو بسبب أن الإصلاح الاقتصادي له الأولوية.. فلا إصلاحاً اقتصادياً أو اجتماعياً، بل حتي ولا استقلالاً حقيقياً إلا بالإصلاح السياسي الذي يضع إدارة الشئون العامة للوطن بيد أبنائه القادرين على ذلك ديمقراطياً، ويفجر طاقات الأمة ويوحدها نحو الهدف المطلوب.

ومنذ الإعلان عن عودة حزب الوفد إلى الحياة السياسية المصرية في ٤ فبراير ١٩٧٨ والوفد يتبنى رؤية شاملة للإصلاح السياسي تتمثل في كفالة ودعم الحريات السياسية، ونعني بها انتخابات حرة ونزيهة.. وكفالة التوازن بين السلطات الثلاث "التنفيذية- التشريعية- القضائية"، وحظر تسلط السلطة التنفيذية على باقي السلطات، وإطلاق حرية إنشاء وإدارة مؤسسات المجتمع المدني بكل أنواعها.. وإطلاق حرية تكوين ونشاط الأحزاب السياسية، وحظر تسلط الحزب الواحد على باقي الأحزاب سواء تشريعياً أو سياسياً، وإطلاق حرية الرأي والتعبير وكفالة تمك المجتمع المدني وإدارته لوسائل الإعلام بكل أنواعها.. وكفالة وتعزيز احترام حقوق الإنسان.. وترسيخ الديمقراطية.. وإنهاء حالة الطوارئ.. وإلغاء كافة القوانين

الاستثنائية والمقيدة للحريات.. وإلغاء وحظر المحاكم الاستثنائية.. وتوطيد سيادة وسلطة الشعب وإحكام رقابته على شؤون الحكم عن طريق صياغة دستور جديد للبلاد.

## نظام الحكم

أن يكون نظام الحكم في مصر جمهورياً برلمانياً.. رئيس الدولة فيه يملك ولا يحكم.. وأن يكون حكماً بين السلطات، وليس مالكاً لها، وأن تقترن السلطة بالمسئولية أمام الشعب. ممثلاً في المجلسين النيابيين الشعب والشورى.

## الدستور

إن الدستور هو القانون الأساسي الذي يضع أسس ونظام الحكم في الدولة، ويصون الحريات العامة. وينادي حزب الوفد بضرورة صياغة دستور جديد وفقاً للأسس الديمقراطية السليمة.. يوفر للشعب كل السلطات ويحد من سلطات الحاكم.. وذلك بمعرفة جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب انتخاباً حراً مباشراً. ويرى حزب الوفد أن صياغة دستور جديد تستهدف مواجهة العيوب الهيكلية في الدستور الحالي. الذي أعطى رئيس الجمهورية سلطات شبه مطلقة، جعلته مهيمناً على كل السلطات (التنفيذية- التشريعية- القضائية)، مع عدم وجود أي أسلوب للرقابة والمساءلة على ممارسته هذه السلطات. ومن هذا المنطلق ينادي حزب الوفد بضرورة صياغة دستور جديد يحترم مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، وعدم جواز هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين القضائية والتشريعية.. وتوطيد سلطة الشعب وإحكام رقابته على شؤون الحكم، وترسيخ الديمقراطية.

## السلطة التشريعية

المجلس النيابي: منوط به التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية "الحكومة" ومحاسبتها وسحب الثقة منها إذا حادت عن المشروعية الدستورية والقانونية أو خالفت السياسة التي تخدم الاغلبية الشعبية، أو عجزها عن تحقيق المصالح القومية للأمة.. وبدون مجلس نيابي يضم معارضة قوية، تصبح الديمقراطية شعاراً زائفاً خادعاً.. ولضمان وجود مجلس نيابي قوي وقادر على القيام بدوره الأساسي في التشريع والرقابة.. يرى الوفد ضرورة أن يقوم أداء مجلس الشعب على الأسس

التالية:

- ١- يجب ألا تغل يد المجلس النيابي في إدخال ما يراه من تعديلات على مشروع الموازنة العامة للدولة، وإقرار حقه في قبول أو رفض بنودها بلا قيود أو شروط ودون التقييد بموافقة الحكومة التي لا يجوز لها أن تعدل في أبواب أو أقسام أو بنود الموازنة، ولو كان ذلك في حدود المجموع الاجمالي للاعتمادات للباب أو القسم إلا بموافقة سابقة من المجلس النيابي.
  - ٢- ربط كل سلطة بالمسئولية السياسية الكاملة لمن يمارسها أمام ممثلي الشعب، وحق المجلس في سحب الثقة من الحكومة عند إخلال أحد أفرادها بالمشروعية الدستورية أو المصلحة العامة.
  - ٣- إلغاء نسبة الـ ٥٠٪ عمال وفلاحين تحقيقاً لمبدأ المساواة بين المواطنين في المجالس النيابية، ولضمان توفير الكفاءة السياسية كمييار لمن يمثل الشعب حتى ولو كان من العمال والفلاحين.
  - ٤- عدم الجمع بين عضوية مجلس الشعب والعمل في الحكومة وقطاع الاعمال العام، لتوفير الحرية الكاملة لنواب الشعب في محاسبة الحكومة، وممارسة الرقابة الجادة على أعمال السلطة التنفيذية.
  - ٥- الالتزام بمبدأ تمتع المرشح لعضوية المجلس النيابي بالجنسية المصرية فقط، ووفقاً لما يشترطه الدستور وتأييده أحكام القضاء.
  - ٦- يشترط أن يكون رئيس وهيئة المكتب من بين أعضاء المجلس المنتخبين وليس المعينين.
  - ٧- حظر تفويض مجلس الشعب لرئيس الجمهورية في أي من اختصاصات المجلس، وخاصة التشريعية، إلا في حالة حدوث كارثة قومية أو اعتداء دولة أجنبية على الأراضي المصرية، ويعتبر أي تفويض مخالفاً لهذا الحظر باطلاً ومنعدم الأثر.
- وفي الحالات التي يتم فيها التفويض يجب أن يكون لمدة محددة ولهدف محدد يقدم الرئيس في نهايتها تقريراً عما اتخذته من إجراءات في ظل التفويض، ومن نافلة القول أن المجلس من حقه أن يرفض ما اتخذته الرئيس من قرارات في ظل التفويض فتصبح كأن لم تكن.

## مجلس الشورى

ويرى حزب الوفد أن دوافع إنشاء مجلس الشورى بكيانه الحالي، هو تكرار لما يعرف بالمجالس القومية المتخصصة.. فرغم أنه مجلس منتخب إلا أنه منزوع الاختصاصات والسلطة، واستمراره على هذا النحو يفقده كل مسوغ لبقائه.. ويرى الوفد ضرورة تعديل قانون مجلس الشورى ليتضمن المبادئ التالية:

١- يتحول مجلس الشورى إلى مجلس للشيوخ، له سلطة التشريع والرقابة على الحكومة، مثلما كان الأمر في دستور ١٩٢٣.

٢- إقرار حقه في إدخال أي تعديل يراه في الموازنة العامة للدولة.

٣- إلغاء نسبة ٥٠٪ عمال وفلاحين في هذا المجلس باعتباره مجلس الحكماء وخلاصة العقول المصرية، ولا ينبغي أن يكون أعضاؤه من غير قمة المثقفين.

٤- تقليص عدد المعينين في المجلس من ثلث الأعضاء إلى ما لا يجاوز ١٠٪ من عدد المقاعد، وعلى أن يتم تعيينهم من ذوي الكفاءات الثقافية والسياسية الرفيعة.

٥- إنهاء ولاية هذا المجلس على الصحافة القومية أو غيرها، بانتهاء اختصاصه كجهة إدارة عن هذه الصحف لتحريرها من السيطرة الشمولية إلى الملكية الشعبية العامة.

٦- أن يتم انتخاب رئيس ووكيلي المجلس وهيئة مكتبه من بين الأعضاء المنتخبين وليس المعينين.

٧- حظر تفويض المجلس لرئيس الجمهورية في أي من اختصاصات المجلس، خاصة التشريعية، إلا في حالة حدوث كارثة قومية أو اعتداء دولة أجنبية على الأراضي المصرية، ويعتبر أي تفويض مخالفاً لهذا الحظر باطلاً ومنعدم الأثر.

## السلطة القضائية

القضاء المصري الشامخ هو الملاذ الأخير لحماية الحقوق وكفالة الحريات.. وتأكيداً على استقلال السلطة القضائية يتعين على الدولة أن توفر لأعضاء الأسرة القضائية الاستقلال والحيادة والرعاية، حتى يتفرغوا لتحقيق العدالة على أحسن وجه، ولتحقيق هذه الأهداف يرى الوفد ما يلي:

- ١- استقلال ميزانية السلطة القضائية بعيداً عن أي رقابة، أو تحكم من جانب السلطة التنفيذية.
- ٢- تشكيل المحكمة الدستورية العليا من بين رؤساء الهيئات القضائية بحكم مناصبهم كرئيس محكمة النقض ورئيس مجلس الدولة، وأقدم نوابها وأقدم رؤساء محاكم الاستئناف، وذلك حتى لا يكون للسلطة التنفيذية تأثير على أعضاء المحكمة الدستورية.
- ٣- اختيار النائب العام بقرار من مجلس القضاء من بين نواب رئيس محكمة النقض ورؤساء محاكم الاستئناف.
- ٤- إلغاء جهاز المدعي العام الاشتراكي تفادياً لتداخل الاختصاصات والازدواج بين صلاحيات المدعي العام الاشتراكي وتلك المخولة للنيابة العامة والجهات القضائية الأخرى.
- ٥- تبعية التفتيش القضائي لمجلس القضاء.
- ٦- تعيين رؤساء المحاكم الابتدائية بقرار من مجلس القضاء.
- ٧- الالتزام بالقواعد الموضوعية التي يضعها المجلس الأعلى للقضاء في التعيين والترقية في الوظائف القضائية، وكذلك نذب وإعارة القضاة في أعمال قانونية وفنية تحت إشراف السلطة القضائية بما لا يمس بصالح العدالة.
- ٨- توفير المزيد من الرعاية والدعم والتطوير التكنولوجي لأجهزة العدالة المعاونة للقضاء، بما يحقق لهذه الأجهزة الموضوعية والحيدة والنزاهة الكاملة، وإنصافاً لهم وتقديراً للمهام الخطيرة الموكلة إليهم (حيث وردت في القوانين الاستثنائية).

## السلطة التنفيذية

"النظم الديمقراطية" يتم تشكيل الوزارة من بين أعضاء الحزب الذي يفوز بالأغلبية في الانتخابات البرلمانية.. وهي تسمى السلطة التنفيذية، والتي يناط بها رسم السياسة العامة للدولة، ووضع الميزانية العامة، وتنفيذ المشروعات وتطوير الخدمات.. وهذا ما لا يحدث الآن، إذ إن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء.. ولا يملك رئيس الوزراء والوزراء أي سلطات سوى ما يمنحها لهم رئيس الجمهورية، مما حولهم إلى سكرتارية للرئيس يتلقون التعليمات لتنفيذها.

ويرى حزب الوفد ضرورة سن قانون لتحديد المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء.. وإجراءات محاكمتهم أثناء وجودهم في السلطة وليس بعد خروجهم منها.

ولضمان شفافية السلطة التنفيذية "الوزارة" وعدم استغلالها لنفوذها في الترشح، يرى الوفد ضرورة وضع القواعد التالية:

١- إصدار قانون لمحاكمة الوزراء والمحافظين عما يرتكبونه من جرائم ومخالفات وإهدار للصالح القومي العام للمصريين أو الاعتداء على الدستور والحقوق والحريات العامة، ويتعين أن يصدر الاتهام بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، وأن تشكل المحكمة من رؤساء المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة والمجلس الأعلى للقضاء، ويرأسها أقدمهم، وينضم لعضويتها أربعة من أقدم النواب، ويحدد القانون العقوبات والإجراءات التي تتبع في هذه المحاكمة.

٢- يجب أن تنشر في الجريدة الرسمية، وفي إحدى الصحف اليومية إقرارات الذمة المالية لرئيس الوزراء والوزراء ونوابهم، وزوجاتهم وأولادهم البالغين والقصر وذلك عند شغل المناصب وعند الخروج منها.. ويسري ذات الحكم على كل من يشغل في الدولة وظائف بدرجة الوزير على الأقل.

٣- حظر التعامل بين الوزراء وشاغلي الوظائف العليا، وبين الحكومة والمجالس المحلية والمؤسسات والهيئات العامة والشركات ووحدات قطاع الأعمال العام وأية منشأة تكون الدولة مالكة فيها ٥٠٪ من رأس المال على الأقل، أو داخلية في سلطات منصبه أو وظيفته.

٤- لا يجوز لشاغلي هذه المناصب ممارسة أي مهنة أو عمل آخر من أي نوع، خلال فترة شغله الوظيفة أو المنصب، حيث يعتبر ذلك تربحاً من الوظيفة أو المنصب.

٥- عدم جواز استغلال النفوذ السياسي لشاغلي هذه المناصب في تعيين أولادهم أو أقاربهم حتى الدرجة الرابعة بالمخالفة للقواعد القانونية المقررة في الوظائف العامة أياً كان نوعها أو درجتها، أو في شركات ومنشآت القطاع الخاص التي يكون لشاغلي الوظيفة أو المنصب سلطة أو إشراف عليها بحكم منصبه.

٦- حظر شغل أي من شاغلي المناصب العامة -السابق ذكرها- لرئاسة مجالس إدارة أو عضوية شركات القطاع الخاص، أو التي يكون للدولة فيها نصيب في

رأس المال إلا بعد انتهاء الخدمة بعامين على الأقل، وذلك ما لم يكن يملك من أسهم الشركة ما لا يقل عن ١٠٪ من رأس المال قبل شغله الوظيفة.

## رئيس الدولة

يرى حزب الوفد أن يكون رئيس الدولة رمزاً للبلاد.. يلتزم بأن يعهد إلى الحزب الحاصل على الأغلبية بتشكيل الوزارة، وهي التي تسمى بالسلطة التنفيذية، ويناط برئيس الدولة السلطات التقليدية في النظم البرلمانية دون أن يكون حاكماً مطلقاً، بمعنى التحديد القاطع لسلطاته كحكم بين السلطات الثلاث، وإبعاده تماماً عن رئاسة أي حزب.

ومن ثم يحدد الوفد طريقة اختيار رئيس الجمهورية وسلطاته من خلال المبادئ التالية:

١- اختيار رئيس الجمهورية ونائبه بالاقتراع السري المباشر من بين أكثر من مرشح.

٢- حق الترشيح مفتوح لكل المواطنين وفقاً للشروط الواردة بالدستور.

٣- عدم جواز تجديد انتخاب الرئيس ونائبه لأكثر من مدة أخرى، على أن تكون المدة الواحدة ٦ سنوات، واستقلالهما التام عن الأحزاب السياسية بمجرد انتخابهما.

٤- ضبط سلطات رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ، وحل البرلمان، وقبول أو رفض الموازنة العامة للدولة.

٥- حظر رئاسة رئيس الدولة للمجالس العليا للهيئات القضائية بحكم منصبه.

٦- إلغاء المادة ٧٤ من الدستور والتي تتيح لرئيس الجمهورية حسب تقديره المطلق تعطيل الحريات العامة للمواطنين بإرادته المنفردة.

٧- يجب أن تنشر بالجريدة الرسمية، وفي إحدى الصحف اليومية على الأقل إقرارات الثروة المالية التي يملكها رئيس الجمهورية وزوجته وأولاده البالغون والقصر، وذلك عند شغل المنصب، وعند الخروج منه. كما يمتنع عليه تعيين الزوجة والأبنجال وأقارب الدرجة الأولى في وظائف رسمية بالدولة.

٨- يجب أن يحدد القانون اختصاصات نائب رئيس الجمهورية في حالة غياب الرئيس خارج البلاد أو مرضه أو خلو منصبه.

## الحريات العامة

لا شك أن الحريات العامة تشكل أهم مبادئ الوفد، وأن دعمها وحمايتها ضرورة أساسية لدعم وحماية الديمقراطية، ومن هنا كانت ضرورة تعليم مبادئ الحريات في المدارس والجامعات.. ودعم منظمات المجتمع المدني المدافعة عن الحريات العامة وحقوق الإنسان.. ومناهضة كل اتجاه سياسي أو تشريعي لوأد الحريات العامة أو تقييدها بلا مبرر يرتبط بالصالح العام.. ومناهضة كل محاولة لاحتواء الحريات العامة، والعمل على حماية حقوق الإنسان.. ويرى الوفد أن تحقيق الحريات العامة يتلخص في المحاور التالية:

- ١- إطلاق حرية تكوين ونشاط الأحزاب السياسية، وحظر تسلط الحزب الواحد على باقي الأحزاب سواء تشريعياً أو سياسياً.
- ٢- إطلاق حرية تأسيس الصحف ووسائل الإعلام المسموعة والمرئية.
- ٣- إلغاء الأزدواجية القضائية، والعودة إلى نظام القاضي الطبيعي.
- ٤- إلغاء القوانين الاستثنائية بكافة صورها وأشكالها.
- ٥- تنقية القوانين المعمول بها من كافة النصوص المناهضة للحريات العامة.
- ٦- حرية التجمع والتظاهر والإضراب السلمي.
- ٧- حرية التعبير عن الرأي بكافة الطرق بما لا يتعارض مع الآداب العامة.
- ٨- حرية الانتقال والسفر والهجرة.
- ٩- حرية تشكيل النقابات والجمعيات الأهلية.
- ١٠- حرمة الحياة الخاصة لكل أفراد المجتمع في إطار النظام العام والآداب.
- ١١- حرية التملك، وحظر الاعتداء على الملكية الخاصة إلا لصالح قومي للمجتمع ووفقاً للقانون.

## سياسة التشريع

يرى الوفد ضرورة تغيير الفلسفات والتوجهات التي تقوم عليها سياسة التشريع في مصر.. فهذه الفلسفات والتوجهات التي تنهض عليها معظم التشريعات المصرية، خاصة خلال النصف الثاني من القرن العشرين وحتى الآن مؤسسة في أغلبها على افتراض سوء النية في المواطن والشك في نواياه وسلوكه؛ وذلك بسبب توسع المشرع في فرض الشروط والقيود.. والانغماس في إنزال العقوبات المالية والجنائية..



هذه الفلسفة السوداء لا بد أن تستبدل بفلسفة تثق بالمواطن.. وتفترض حسن النية.. وفضلاً عن ذلك فإن سلامة أداة التشريع وكفاءتها أمر لازم لسلامة التشريع واستمراره، ومن هنا لا بد من حتمية عرض التشريعات على مجلس الدولة قبل إحالتها للسلطة التشريعية لأنه الجهة المنوط بها مراجعة التشريعات بعد إسهام أصحاب المصلحة في هذا الإعداد حتى تأتي التشريعات ناضجة الدراسة قوية الصياغة محققة للهدف من إصدارها.

## قانون الأحزاب السياسية

لا تنشأ حياة سياسية سليمة بدون وجود أحزاب سياسية قوية وفاعلة فى المجتمع.. وهذا لا يتحقق فى ظل سيطرة الأنظمة الشمولية على مقاليد الحكم، إذ إن النظام الشمولى يقوم على الحزب الواحد الذى يحتكر السلطة وينفرد بها، أما أحزاب المعارضة الأخرى تحاصر داخل مقاراتها، وتفرض عليها القيود التى تحد من نشاطها وتمنعها من الوصول إلى الجماهير..

ومن ثم يتفشى الفساد السياسى وتنمو مراكز القوى، ويعزف الناس عن المشاركة السياسية، سواء بعدم الانضمام إلى الأحزاب السياسية، أو العزوف عن المشاركة فى الانتخابات العامة.. وهو ما أدى فى النهاية إلى أن ٩٥٪ من الشعب المصرى أصبحوا أعضاء فى حزب الصامتين.

والوفد يؤمن بتعدد الأحزاب السياسية، ويتداول السلطة فيما بينها، لإيمانه الراسخ بالديمقراطية، فذلك خير ضمان لتقدم بلادنا وازدهارها.. ومن هذا المنطلق يرى حزب الوفد أن القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ والخاص بتنظيم الأحزاب السياسية حتى بعد تعديله فى يونيه ٢٠٠٥ قد وضع القيود على إنشاء وقيام الأحزاب السياسية وجعلها تحت سيطرة الحكومة والحزب الحاكم، وهو ما أدى إلى تقليص النشاط الحزبى السياسى لهذه الأحزاب.. لذا يرى الوفد ضرورة وضع قانون جديد للأحزاب يتضمن القواعد التالية:

- ١- تكوين الأحزاب السياسية بمجرد الإخطار، على أن يكتفى القانون بالنص على شروط عامة تكفل التعبير السياسى السلمى والديمقراطى عن كل توجهات الشعب المصرى.
- ٢- يحظر تكوين الأحزاب ذات التشكيلات والتنظيمات العسكرية، أو التى تقوم على أسس دينية، أو عائلية، أو إقليمية.
- ٣- إلغاء لجنة شئون الأحزاب الحكومية التى تحولت إلى سيف مسلط على رقاب

الأحزاب السياسية.

٤- حرية الأحزاب فى إنشاء أى عدد من الصحف الحزبية، ووسائل الإعلام المسموعة والمرئية بمجرد الإخطار للجهة المختصة، مع حق هذه الجهة الاعتراض أمام القضاء للأسباب التي تستند إليها وترتبط بالمصلحة القومية العليا للبلاد.

٥- حرية عقد الاجتماعات والندوات والمؤتمرات دون الحصول على إذن مسبق من الأجهزة المعنية.

٦- تجريم تلقى الأحزاب لأى تمويل من الخارج سواء كان هذا التمويل من دول صديقة أو غيرها.

٧- أن تعتمد الأحزاب فى تمويلها على اشتراكات أعضائها وتبرعاتهم وإخضاع أموال الأحزاب لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات باعتبارها أموالاً عامة، على أن تقدم تقارير الجهاز للبرلمان لمناقشته، وإصدار أية توصيات بشأنه.

٨- أن يعفى الحزب من جميع الضرائب والرسوم المتعلقة بمقاره وصحفه وسائر أوجه نشاطه، مع إعفاء التبرعات من المصريين التي تقدم للحزب من أوعية الضرائب النوعية.

٩- لا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتراض على أى حزب تم الإخطار عنه طبقاً للقانون إلا بناء على حكم من المحكمة المختصة بعد عرض الأسباب التي تبرر ذلك وأدلتها على المحكمة التي يجوز لها وحدها -بصفة مستعجلة بناء على طلب الحكومة- وقف نشاط الحزب لحين الفصل فى الدعوى.

١٠- إلغاء التشكيل المختلط لمحكمة شئون الأحزاب بمجلس الدولة، وقصر اختصاصها على التشكيل القضائى فى دائرة بمحكمة القضاء الإدارى، يجوز الطعن فى أحكامها أمام المحكمة الإدارية العليا.

## مباشرة الحقوق السياسية

يؤمن الوفد بأن مباشرة الحقوق السياسية حق لكل مواطن، وأنها واجب على كل أبناء الأمة.. لذا يرى الوفد ضرورة إعداد قانون جديد لمباشرة الحقوق السياسية لضمان إجراء انتخابات المجالس النيابية (الشعب- الشورى- المحليات) فى ظل الضمانات التي تكفل نزاهة ونظافة العملية الانتخابية، بما يحقق إرادة ورغبة الشعب، ولكى تكون صناديق الاقتراع هى الأداة الوحيدة للتداول السلمى للسلطة.. ومن هنا يرى الوفد ضرورة أن يتضمن قانون مباشرة الحقوق السياسية الأحكام

التالية:

- ١- تنقية جداول الناخبين بصفة دورية من أسماء الموتى، والأسماء المكررة.
- ٢- أن يكون القيد فيها وجوبياً وتلقائياً من الجهة الادارية المختصة لكل من بلغ ١٨ عاماً دون الحاجة لتقديم طلب بذلك، وأن يتم ربط جداول الناخبين بالرقم القومى.
- ٣- أن يظل باب القيد مفتوحاً طوال أيام السنة، ولا يتم إغلاقه إلا قبل موعد إجراء الانتخابات بمدة لا تتجاوز ٣ أشهر.
- ٤- ضرورة استخدام الحبر الفوسفورى الذى لا يمكن إزالته قبل مرور ٢٤ ساعة من وضعه على إبهام الناخب عند الإدلاء بصوته.
- ٥- ضرورة استخدام الصناديق الشفافة لأصوات الناخبين، وغيرها من الادوات الحديثة لضبط وسلامة الانتخابات.
- ٦- وجوبية الإشراف الكامل للسلطة القضائية على العملية الانتخابية بدءاً من إعداد الكشوف وانتهاءً بإعلان النتائج النهائية، ولتحقيق ذلك يرى الوفد تشكيل لجنة قضائية عليا يختارها أعضاء الجمعيات العمومية لمستشارى محكمة النقض ومجلس الدولة تتولى هذا الإشراف، ويكون لها حق النظر فى الطعون الانتخابية أثناء فترة الترشيح وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة المختصة.
- ٧- من الضروري لكى تتمكن هذه اللجنة القضائية من الإشراف الكامل على العملية الانتخابية توفير شرطة قضائية تتبعها ولا تخضع لإشراف وتعليمات هذه اللجنة لحين الاعلان النهائى لنتيجة الانتخابات.
- ٨- ضرورة أن يكون رئيس اللجنة العامة أو الفرعية أحد القضاة من رؤساء وأعضاء المحاكم.
- ٩- توفير لجان قضائية لتمكين المصريين الموجودين بالخارج من أداء واجبهم فى التصويت، سواء فى الاستفتاء أو الانتخابات العامة.
- ١٠- ضرورة تحديد حد أقصى لنفقات المعركة الانتخابية لكل مرشح، وإخضاع إنفاق هذه المبالغ للقواعد والاجراءات التي تحددها اللجنة القضائية العليا للإشراف على الانتخابات، والنص على بطلان الترشيح فى حالة المخالفة لهذه القواعد، وذلك تحقيقاً لعدم سيطرة أصحاب الثروات الكبيرة، أو تأثير التدخل الأجنبى بالأموال المشبوهة على الحياة السياسية فى مجتمع مازال يعاني من الفقر.

- ١١- وجوب النص على عقوبة الأشغال الشاقة لكل من يعتدى أو يشارك في الاعتداء على حرية ونزاهة وشفافية الانتخابات العامة، أو تزيف إرادة الناخبين، على ألا تسقط هذه الجرائم بالتقادم.
- ١٢- توفير الرقابة والإشراف القضائي على أداء الناخبين العسكريين بالقوات المسلحة والشرطة في مقارهم، حتى يتمكنوا من مباشرة حقهم الدستوري في الاستفتاء والانتخابات العامة، دون المساس بحتمية استقالتهم قبل الترشيح لعضوية المجالس النيابية.

من مبادرة جماعة الإخوان المسلمين  
للإصلاح الداخلي في مصر  
مبادرة المرشد العام للإخوان المسلمين  
حول المبادئ العامة للإصلاح في مصر

مارس ٢٠٠٤

في مجال الإصلاح السياسي:

إننا نؤكد تمسكنا بنظام الدولة نظاماً جمهورياً برلمانياً دستورياً ديمقراطياً في نطاق مبادئ الإسلام.

كما نؤمن بحق الفرد في المشاركة السياسية الفاعلة، كما نؤمن بأن هذه المشاركة أساس لاستقلال القرار السياسي، داخلياً وخارجياً، كما نؤمن بحقنا في علاقات دولية تقوم على الندية، وعلى الاحترام المتبادل للحقوق والسيادة الوطنية، واحترام القوانين والمواثيق الدولية، وتأكيد حق الشعوب في تقرير مصائرهم، وأن هذا وغيره من جوانب الإصلاح الشامل لا يتحقق إلا من خلال تطبيق الديمقراطية التي نؤمن بها، ونلتزم بأصولها، وندعو الأحزاب والقوى السياسية الأخرى إلى تأييدها كميثاق وطني، تتمثل بنوده فيما يلي:

- ١- الإقرار التام بأن الشعب هو مصدر جميع السلطات، بحيث لا يجوز لأحد أو حزب أو جماعة أو هيئة، أن تزعم لنفسها حقاً في تولي السلطة أو الاستمرار في ممارستها إلا استمداً من إرادة شعبية حرة صحيحة.
- ٢- الالتزام واحترام مبدأ تداول السلطة، عبر الاقتراع العام الحر النزيه.
- ٣- التأكيد على حرية الاعتقاد الخاص.

- ٤- تأكيد حرية إقامة الشعائر الدينية لجميع الأديان السماوية المعترف بها.
- ٥- تأكيد حرية الرأي والجمهور به، والدعوة السلمية إليه في نطاق النظام العام والآداب العامة، والمقومات الأساسية للمجتمع، ويعتبر حرية التملك واستعمال وسائل الإعلام المختلفة ضرورة لتحقيق ذلك.
- ٦- تأكيد حرية تشكيل الأحزاب السياسية، وألا يكون لأية جهة إدارية حق التدخل بالمنع أو الحد من هذا الحق، وأن تكون السلطة القضائية المستقلة هي المرجع لتقرير ما هو مخالف للنظام العام والآداب العامة والمقومات الأساسية للمجتمع، أو ما يعتبر إخلالاً بالتزام العمل السلمي، وعدم الالتجاء للعنف أو التهديد به.
- ٧- تأكيد حرية الاجتماعات الجماهيرية العامة، والدعوة إليها، والمشاركة فيها في نطاق سلامة المجتمع، وعدم الإخلال بالأمن العام، أو استعمال أو التهديد باستعمال العنف أو حمل أي سلاح.
- ٨- تأكيد حق التظاهر السلمي.
- ٩- تأكيد ضرورة تمثيل الشعب عبر مجلس نيابي منتخب انتخاباً حراً، ولمدة محدودة، يُعاد بعدها الانتخاب، مع ضرورة أن تشمل قوانين الانتخاب الضمانات التي تؤكد نزاهتها وصحتها وحيدة القائمين على إجرائها، والإيمان بأن النظام السليم لإدارة الدولة والمجتمع هو نظام الحكم البرلماني الذي يجعل الحزب الحاصل على أعلى الأصوات في انتخابات حرة نزيهة، هو الذي يتولى تشكيل الحكومة.
- ١٠- ضمان حق كل مواطن ومواطنة في المشاركة في الانتخابات النيابية، متى توفرت فيه الشروط العامة التي يحددها القانون.
- ١١- ضمان حق كل مواطن ومواطنة في تولي عضوية المجالس النيابية، متى توفرت فيه الشروط العامة التي يحددها القانون.
- ١٢- إبعاد الجيش عن السياسة ليتفرغ للدفاع عن أمن الدولة الخارجي، وعدم استعانة سلطة الحكم به بالطريق المباشر أو غير المباشر لفرض إرادتها وسيطرتها، أو التهديد بمنع الحريات العامة الشعبية، وأن يكون وزير الدفاع مدنياً سياسياً كسائر الوزراء.
- ١٣- أن تكون الشرطة وجميع أجهزة الدولة الأمنية ووظائف مدنية كما هو نصُّ الدستور، وتحديد مهامها في الحفاظ على أمن الدولة والمجتمع ككل، وعدم تسخيرها للحفاظ على كيان الحكومة، أو اتخاذها أداة لقمع المعارضة،

ووضع نظام يحكم عملها، ويحكم قيادتها، وعلى وجه الخصوص منع تدخلها في الأنشطة العامة والانتخابات.

١٤- تحديد سلطات رئيس الجمهورية، بما يجعله رمزاً لكل المصريين، فلا يتأسس أي حزب سياسي، ويكون بعيداً كل البعد عن المسؤولية التنفيذية للحكم، وتحديد مدة رئاسته، بما لا يتجاوز فترتين متتاليتين.

١٥- إلغاء القوانين سيئة السمعة، وعلى الأخص قانون الطوارئ، وقانون الأحزاب، وقانون المدعي العام الاشتراكي، وقانون مباشرة الحقوق السياسية، وقانون الصحافة، وقانون النقابات، وغيرها من القوانين، التي أدت إلى حالة الخنق والجفاف والجمود السياسي الذي تعانیه الحياة السياسية المصرية واستبدال ما تدعو الحاجة إليه بما يؤكد حرية المواطن وكرامته وحقه في الاشتراك في العمل العام.

١٦- الإفراج عن المعتقلين السياسيين، وإعادة النظر في الأحكام الصادرة من محاكم استثنائية عسكرية.

١٧- القضاء على ظاهرة التعذيب داخل مقر الشرطة، ومقار مباحث أمن الدولة، وتطبيق مبدأ (الشرطة في خدمة الشعب) وتقليص دور الأمن السياسي على حساب الأمن الجنائي وحفظ كرامة المواطن المصري.

١٨- إلغاء القوانين التي شلت حركة العمل الجاد في النقابات المهنية والعمالية وتبني مشروعات القوانين التي تؤدي إلى إعادة الحياة إلى النقابات والعمل النقابي في مصر، وتعلي من قيمة أداء المهن الحرة، وتحقيق لها المناخ الملائم للمشاركة السياسية والاجتماعية في نطاقها المهني.

### في مجال الإصلاح القضائي:

باعتبار أن السلطة القضائية هي صمام أمن المجتمع وأمان المواطن، وأن استقلالها ضرورة أساسية للقيام بوظائفها الحيوية لإقامة مجتمع الحق والعدل، فإننا نؤمن بأن الإصلاح القضائي من أساسيات الإصلاح الشامل، والذي يتمثل -في نظرنا- فيما يلي:

١- كفالة استقلال القضاء بجميع درجاته، وبكل الإجراءات، ووضع كل الشروط لإبعاده عن أية مظنة أو مطمع، واحترام أحكام القضاء وعدم التحايل عليها، وألا يحاكم أحد إلا أمام قاضيه الطبيعي، وأن تلغى جميع أنواع المحاكم الاستثنائية، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية على جرائم ومخالفات

العسكريين فقط.

٢- الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، وأن تكون النيابة مستقلة غير تابعة لوزير العدل، ويحق لكل من تحبسه احتياطياً أن يتظلم فوراً من قرارها أمام جهة قضائية.

٣- تعديل القوانين وتنقيتها بما يؤدي إلى تطابقها مع مبادئ الشريعة الإسلامية، باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع، إعمالاً لنص المادة الثانية من الدستور.

### في مجال الإصلاح الانتخابي:

- كف يد السلطة والأمن عن التدخل في أي خطوة من خطوات العملية الانتخابية.
- تتولى أمر الانتخابات وتشرف عليها لجنة أو هيئة مسئولة عن العملية الانتخابية بداية من جداول الناخبين وحتى إجراء الانتخابات والفرز، وهذه الهيئة تتشكل من القضاة.
- رجال القضاء هم الذين يشرفون على العملية الانتخابية ومجلس القضاء الأعلى هو الذي يختار القضاة المشرفين على كافة خطوات العملية الانتخابية دون أي تدخل من وزير العدل.
- اللجنة تفصل فيما يعترض الدعاية الانتخابية.
- لكافة المرشحين حق الإعلان والدعاية الانتخابية من عقد مؤتمرات وتوزيع مطبوعات انتخابية وتسيير مسيرات وتعليق لافتات.

والله من وراء القصد، وهو وحده الهادي إلى سواء السبيل.

محمد مهدي عاكف

المرشد العام للإخوان المسلمين



## مبادرة حزب التجمع للتغيير السياسي والدستوري في مصر

إن المدخل الصحيح والوحيد للتغيير الشامل، هو تحقيق الديمقراطية وتوفير الحريات العامة وضمن حقوق الإنسان.

ولا يمكن تحقيق الديمقراطية دون توفير أربعة شروط أساسية، تشمل:

- تداول السلطة سلمياً عبر انتخابات برلمانية دورية حرة ونزيهة.
- ضمان الحريات العامة وحقوق الإنسان كما نصت عليها المواثيق والعهد الدولي.
- قيام مؤسسات ديمقراطية مستقلة والفصل بين السلطات، والمشاركة الشعبية من خلال حكم محلي ديمقراطي حقيقي وانتخاب المحافظين ورؤساء المدن ومجالس محلية تملك سلطات حقيقية.
- وإطلاق الحرية الكاملة للقطاع الأهلي وحرية وتعددية وسائل الإعلام والتنمية الشعبية.

وهذه الصورة المتكاملة لديمقراطية المشاركة الشعبية لن تتحقق بين يوم وليلة أو بقرار فردي من حاكم أو بضربة حظ، وإنما في خضم معارك متوالية تكسبها الجماهير أحياناً وتخسرهما أحياناً أخرى.

وكخطوة في هذا الطريق خلال عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ - حيث يشهد العام الأخير الاستفتاء علي رئاسة الجمهورية وانتخابات مجلس الشعب - فإن تحقيق إصلاح سياسي ودستوري يستهدف إقامة جمهورية برلمانية ديمقراطية، يتطلب ما يلي:

- ١- انتخاب رئيس الجمهورية من بين أكثر من مرشح وتخلي رئيس الجمهورية عن انتمائه الحزبي طوال فترة توليه لمنصبه، وتحديد وتقليص السلطات المطلقة الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور، وإلغاء المادة ٧٤ من الدستور، درءاً لإساءة استخدام السلطات المطلقة الخطيرة الواردة فيها. وأن

تتم هذه التعديلات الدستورية قبل انتهاء فترة الرئاسة الحالية عام ٢٠٠٥ بفترة كافية.

٢- إلغاء حالة الطوارئ والإفراج عن المعتقلين السياسيين، والعفو عن المسجونين السياسيين في غير قضايا العنف، وإعادة محاكمة المحكوم عليهم من المحاكم العسكرية أمام القضاء الطبيعي، وإلغاء القوانين والمواد القانونية المناهضة للحريات العامة وحقوق الإنسان، ووضع حد نهائي لممارسات التعذيب وملاحقة ومساءلة مرتكبيه.

٣- توفير ضمانات الانتخابات الحرة النزيفة وبصفة خاصة تشكيل لجنة قضائية دائمة ومستقلة تنفرد بإدارة الانتخابات والاستفتاءات العامة، وإلغاء جداول القيد الحالية وإنشاء جداول جديدة تتطابق مع السجل المدني، لحين الانتهاء من تعميم الرقم القومي.

٤- إطلاق حرية تشكيل الأحزاب تحت رقابة القضاء الطبيعي وحده وأن يكون الحزب مفتوحا لجميع المصريين بلا تمييز بسبب الجنس أو اللون أو الدين، وأن يلتزم بقواعد العمل الديمقراطي في إطار دستور مدني ورفع الحصار القانوني والسياسي المفروض عليها، ورفع القيود على النشاط الجماهيري السلمي بما في ذلك حق التظاهر والإضراب والاعتصام وعقد المؤتمرات وتوزيع البيانات.

٥- عدم السماح للحزب الوطني بالسيطرة على أجهزة الدولة وتسخيرها لصالحه وصالح أعضائه.

٦- كفالة استقلال النقابات المهنية والعمالية والجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني سعيا إلى مجتمع أهلي قادر على المساهمة في بناء الديمقراطية والتقدم.

٧- إطلاق حرية إصدار الصحف وملكية وسائل الإعلام للمصريين وتحرير أجهزة الإعلام والصحافة القومية من سيطرة السلطة التنفيذية والحزب الحاكم، وإتاحة فرصة متكافئة للأحزاب والقوى السياسية وكافة الاتجاهات والتيارات الفكرية الديمقراطية في طرح آرائها وأفكارها في كل أجهزة الإعلام المملوكة للشعب، لحين تعديل قانون الإذاعة والتلفزيون وتحقيق استقلالها عن السلطة التنفيذية.

٨- التمسك بالمواثيق والعهود والاتفاقات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.. ورفض التدرع بالخصوصية الحضارية أو الدينية للطعن أو الانتقاص من

عالمية مبادئ حقوق الإنسان أو تيرير انتهاكها، فقيم حقوق الإنسان هي ثمرة تفاعل وتواصل الحضارات والثقافات عبر التاريخ بما في ذلك الثقافة العربية والإسلامية، والتأكيد على أن الخصوصية التي ينبغي الالتزام بها هي تلك التي ترسخ شعور المواطن بالكرامة والمساواة وتصون معتقداته الدينية ووحدته الوطنية وتقاليد الإيجابية، وتثري ثقافته وحياته وتعزز مشاركته في إدارة شؤون بلاده، وتضيف حقوقاً جديدة للإنسان.

## مبادرة الإصلاح الدستوري والتشريعي في برنامج حزب الغد

### توجهات دستورية

لقد صدر الدستور الحالي عام ١٩٧١ منوطاً به تحقيق هدف محدد، عبر عنه الرئيس الراحل أنور السادات بمصطلح "الانتقال من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية" و"التحول لدولة المؤسسات". وجاء دستور ١٩٧١ ليدعم الاتجاه الاشتراكي (السائد وقتئذ)، الذي مثل فيه "الاتحاد الاشتراكي وتحالف قوى الشعب العامل" نظام الحزب الواحد كبديل عن التعددية الحزبية، التي هي أساس الممارسات الديمقراطية المعروفة. وقد رسخ ذلك الدستور توجه الدولة (في ذلك الوقت) لامتلاك أدوات الإنتاج الصناعي والخدمي، بحيث كان التوجه العام في ذلك الدستور أن القطاع العام هو الركيزة الأساسية للاقتصاد. لقد جاء ذلك الدستور ليعبر عن استمرار التوجه الاشتراكي وما عابه من ضيق مساحة الحريات السياسية والاقتصادية.

وبعد أعوام قليلة، بدأ التحول من نظام الاقتصاد الموجه إلى نظام الاقتصاد المفتوح أو ما سمي وقتئذ بالانفتاح الاقتصادي.

وسمح بالمنابر التي تطورت لتعيد التعددية الحزبية للحياة السياسية المصرية بعد ربع قرن من نظام الحزب الواحد.

وجاءت هذه الخطوات الأولية المحمودة لتنمي الحرية السياسية والاقتصادية، وتعد بتنمية شاملة وازدهار قريب، وبات من المنتظر تطوير الدستور ليضع أسساً جديدة للتوجه العام للدولة نحو الليبرالية ولتحرر الممارسة السياسية والنشاط الاقتصادي، ويسمح بالانتخاب الحزب المباشر بدلاً من نظام الاستفتاء الذي لا

يعطي للشعب أية خيارات أو بدائل.

ومع المرحلة الثانية من الإصلاح الاقتصادي والتي بدأت في أواخر الثمانينيات، وما تلاها من تصفية القطاع العام، توقعنا مرة أخرى أن يحدث التطوير الدستوري، غير أن ذلك لم يحدث للآن.

إن الشعب يطمح لسرعة العمل على تطوير الدستور بصورة شرعية في أقرب فرصة بحيث يحتوي الدستور الجديد على الضمانات الكفيلة بتداول السلطة بصورة شرعية وسلمية ومنظمة ومنتظمة، تتيح الفرصة للشعب أن يستفيد من القدرات الخلاقة لأبنائه المتميزين، عن طريق انتخابات حرة ونزيهة ومفتوحة.

وأن ينص الدستور الجديد على مبادئ عامة للعمل الوطني وحقوق وواجبات المواطنة دون تفاصيل خاصة بنظم تطبيقية أو اعتبارات شخصية أو مؤقتة، وأن يوضح الدور الهام للقطاع الخاص كركيزة أساسية للاقتصاد المصري، تمشيا مع الاتجاه المحلي والعالمي الذي يحد من دور الدولة في امتلاك أدوات الإنتاج الاقتصادي.

وألا تتعارض مواد الدستور مع القانون الطبيعي أو حقوق الإنسان، بل ترسخ تلك الحقوق وتضمنها وتكفلها.

والعمل على ترسيخ دور المؤسسات والتوازن في سلطاتها، بحيث يصبح ذلك الدستور أساسا لعلاج الانقسام القومي بين نظم تركز سيطرة الدولة على كل أوجه الحياة، وهو ما عدلنا عنه منذ السبعينيات، إلى نظام ليبرالي يشجع المواطنين والهيئات الخاصة والمجتمع المدني على دفع عجلة التنمية الشاملة والتقدم.

## توجهات تشريعية عامة

- بدء عملية تنقية التشريعات والقوانين من التضارب والحرب على التماشي مع الدستور الجديد ومبادئ حقوق الإنسان والحرية الاقتصادية والسياسية، مع وضع نظام انتقالي حتى لا تحدث فوضى قانونية.
- أن تبادر الدولة بتنفيذ أحكام القضاء.
- تفعيل أساليب التحكيم المدني في المنازعات بين المواطنين بعضهم وبعض وبين المواطنين والدولة والبعد عن المنازعات القانونية الجدلوية.
- إلغاء المحاكم الاستثنائية.
- إعادة النظر في دور وزارة العدل بحيث يستقل القضاء كسلطة منفصلة عن السلطة التنفيذية.

## الإصلاح التشريعي ودور القضاء

يقوم القضاء بدور جوهري في تأمين الظروف اللازمة للتطور الاجتماعي السليم بصفة عامة، والتطور الاقتصادي بصفة خاصة وبتعدد المشاكل في جميع المجالات خاصة بالمتعلقة بالبنوك والتجارة والنقل والضرائب فيرى الحزب التوسع في فكرة المحاكم المتخصصة وإنشاء شرطة قضائية تتولى تنفيذ الأحكام مع أهمية النشر الفوري للأحكام التي تصدرها المحاكم من خلال صحيفة يومية تصدرها وزارة العدل وتكون متاحة للجمهور.

## السلطة القضائية ودورها في المجتمع

تمثل السلطة القضائية حصن الأمان للمجتمع بمؤسساته وأفراده، وللسلطة القضائية مكانة متميزة في المجتمع المصري، لهذا يرى الحزب أهمية التعامل الجاد لتطوير وتحديث أجهزة وزارة العدل، والاهتمام بأطراف السلطة القضائية من قضاة ورجال نيابة ومحامين، لذلك يضع الحزب في أولوياته القضايا الآتية المتعلقة بالسلطة القضائية:

### القضاة:

يطالب الحزب بخطوات سريعة لسد النقص في أعداد القضاة، والاستمرار في التوسع في المعينين في بداية السلم القضائي، مع الالتزام بمعايير الشفافية وتكافؤ الفرص في هذا الصدد، كما يؤكد على ضرورة إلحاق أعضاء الهيئات القضائية الجدد فور تعيينهم لتأهيلهم عمليا من خلال الأكاديمية القضائية التي تضم المعاهد التعليمية الأكثر تخصصا وتطورا بهدف تحقيق مزيد من الارتقاء بالكفاءة العلمية والفنية، ليس فقط لأعضاء الهيئات القضائية، بل أيضا للخبراء وأعوان القضاة.

### المحاماة:

يتبنى الحزب ضرورة الاهتمام "بالقضاء الواقف"، ويقترح أن تسعى نقابة المحامين إلى الاستفادة من إمكانيات الأكاديمية القضائية المقترح إنشاؤها في تدريب خريجي كليات الحقوق الراغبين في الاشتغال بمهنة المحاماة؛ وذلك لمعالجة القصور في التأهيل الفني، كما يطالب الحزب باستقلال مهنة المحاماة التي كانت -وما زالت- حصنا حصينا للحرية.

## توحيد التشريعات:

ويرى الحزب ضرورة تجميع شتات التشريعات المتناثرة التي تنظم موضوعاً بعينه، وإعادة إصدارها في تقنين واحد توفيراً للجهد الذي يبذله كل من القاضي والمحامي في استحضار التشريع الواجب التطبيق في الدعوى التي يتصدى لها، والاستفادة من تقنية المعلومات والحاسوب في هذا المجال، كذلك يرى الحزب ضرورة توفير إصدارات رسمية للقوانين القائمة وتعديلاتها، لتلافي إصدارها من جهات غير مختصة فنياً بمراجعتها، كما يطالب الحزب بأن يكون لنقابة المحامين ونادي القضاة وسائر الجمعيات العلمية المعنية بالدراسات القانونية دور ملموس بتوفير هذه الإصدارات.

## إجراءات القاضي:

يطالب الحزب بضرورة حث الجهات الإدارية على الالتزام بتنفيذ ما يدر عن لجان فض المنازعات من توصيات، وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لذلك، كما يطالب بتقليل الرغبة الحكومية والبيروقراطية في إحالة أي نزاع للقضاء، إذا ما كانت الحقوق واضحة، كما يرى الحزب ضرورة توفير الاعتمادات الخاصة بتنفيذ أحكام النفقة، وسرعة صرفها من بنك ناصر الاجتماعي، وتوفير لجان مساعدة قانونية مجانية لهذه الحالات.

## المحاكم المتخصصة:

كما يطالب الحزب بإنشاء محكمة الأسرة في مسائل الأحوال الشخصية، بحث يسند أمر الفصل في تلك المنازعات إلى قاضٍ واحد، مرهون باستمرار عمل القاضي في ذات الدائرة، الأمر الذي يستلزم وضع قواعد خاصة بتنقل القضاة المتخصصين في محاكم الأسرة، بما يضمن استمرارها لأطول فترة ممكن، ويدعو الحزب إلى إجراء تقييم موضوعي لأداء الدوائر التي خصصت للنظر في منازعات الاستثمار من أجل التعرف على مدى الاحتياج لتخصيص مزيد منها، وذلك لتحقيق سرعة البت في هذه النزاعات، الأمر الذي يعد مطلباً أساسياً لتكريس المناخ الجاذب للاستثمار.

## المحكمة الدستورية:

ينظر الحزب بعين التقدير الكامل لدور المحكمة الدستورية، ويرفض تعديل الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩م بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا والمعدل بالقانون رقم (١٦٨) لسنة ١٩٩٨م، فالتعديل صدر لتلافي تحميل الدولة بأعباء مالية تثقل كاهلها، إلا أن الحزب ينظر إلى أهمية تقصي آثار تطبيق هذا التعديل من حيث ما يتضمنه من قَصْر حق الاستفادة من الحكم بعد دستورية نص ما على رافع الدعوى دون غيره ممن يتساوون معه في المراكز القانونية، بما يستلزم قيام كل واحد منهم برفع دعوى مستقلة أمام المحكمة.

## تنفيذ الأحكام:

يسعى الحزب ويطالب بسرعة تنفيذ ما يصدر من أحكام من خلال التوسع في نظام قاضي التنفيذ، وعدم اقتصار وجوده على المحاكم الجزئية، كما يرى الحزب ضرورة الأخذ بنظام معاونين القضائيين لشؤون التنفيذ، وإنشاء معهد خاص لهم -يتبع وزارة العدل- يتولى تأهيلهم.

## شروط قضائية:

يطالب الحزب باتخاذ خطوات جادة لإنشاء شرطة قضائية متخصصة تتولى تنفيذ الأحكام القضائية وتخضع لإشراف قاضي التنفيذ، وفي هذا الإطار يطالب الحزب الجهات الحكومية بأن تكون قدوة في تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام، مع ضرورة البعد عن إطالة أمد النزاع وخلق منازعات جديدة بإقامة إشكالات مضادة.

## أبنية المحاكم:

يطالب الحزب بإنشاء أبنية حديثة للمحاكم، وتطوير بعض المحاكم الحالية التي لا تفي باحتياجات المترددين عليها من قضاة ومتقاضي، ويؤكد الحزب على أهمية زيادة الاعتمادات المالية المخصصة لصندوق أبنية المحاكم.



## ميكنة المحاكم:

يرى الحزب ضرورة العمل على ميكنة المحكم الابتدائية على مستوى الجمهورية، وأعمال محكمة النقض، ونشر نظام الأرشيف الإلكتروني في سائر محاكم الاستئناف التي لم يدخلها هذا النظام، كما يطالب الحزب بالارتقاء بأداء الجهات المعاونة للقضاء، والالتزام بمواصلة الإنفاق على برامج التحديث والتطوير لهذه الجهات، ويطالب الحزب كذلك بتخصيص معاهد لتأهيلهم.

## الأجهزة المعاونة:

ويطالب الحزب في هذا الصدد:

- بزيادة أعداد مكاتب الخبراء في بعض القرى والمراكز تيسيراً على المتقاضين.
- وإمداد مصلحة الخبراء بوسائل التقنية الحديثة بما يمكن الخبراء من إبداء الرأي الفني على أسس سليمة، ويحد من إجراءات الطعن على تقاريرهم.
- والتوسع في تعيين الأطباء الشرعيين، وتوفير مقار جديدة لبعض الإدارات الطبية الشرعية بالمحافظات.

## الإصلاح السياسي والديمقراطية لجنة التنسيق بين الأحزاب والقوى السياسية ديسمبر ١٩٩٧

### مقدمة

بمبادرة من لجنة التنسيق بين الأحزاب والقوى السياسية والمشكلة من "حسين عبد الرازق" أمين اللجنة السياسية لحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي، و"محمد علوان" الأمين المساعد لحزب الوفد و"أحمد حسن" أمين التنظيم بالحزب العربي الديمقراطي الناصري، و"عبد الحميد بركات" أمين التنظيم بحزب العمل و"حلمي سالم" نائب رئيس حزب الأحرار، و"سيف الإسلام حسن البنا" ممثلاً للإخوان المسلمين و"إبراهيم البدراوي" ممثلاً للشيوعيين. افتتح بالقاهرة بقاعة جمال عبد الناصر بمقر حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي مؤتمر الأحزاب والقوى السياسية "دفاعاً عن الديمقراطية والحريات وحقوق الإنسان" في العاشرة والرابع من صباح الاثنين ٨ ديسمبر ١٩٩٧.

تحدث في الجلسة الافتتاحية "خالد محيي الدين" رئيس حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي و"إبراهيم شكري" رئيس حزب العمل و"ضياء الدين داود" رئيس الحزب العربي الديمقراطي الناصري، و"د. نعمان جمعة" نائب رئيس حزب الوفد، و"حلمي سالم" نائب رئيس الأحرار و"إبراهيم البدراوي" ممثلاً للشيوعيين المصريين، و"مأمون الهضيبي" ممثلاً للإخوان المسلمين.

وقدم حسين عبد الرازق للمؤتمر بكلمة قصيرة قال فيها:  
"باسم لجنة التنسيق بين الأحزاب والقوى السياسية أرحب بكم، وأشكر جميع من تفضل بالحضور والمشاركة في مؤتمرننا" دفاعاً عن الديمقراطية والحريات

وحقوق الإنسان".

لقد تكونت لجنة التنسيق بين أحزاب التجمع والأحرار والعمل والوفد والناصري والإخوان المسلمين والشيوعيين عقب مأساة تزوير إرادة المواطنين في انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٥، لتنسيق عمل هذه الأحزاب والقوى السياسية في قضايا الديمقراطية والحريات العامة.

صحيح أن الحكم مارس النزوير في كافة الانتخابات العامة، منذ بدأت التعددية السياسية في مصر عام ١٩٧٦، سواء انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو الانتخابات المحلية، وكذلك في الاستفتاءات العامة.. ولكن حجم التزوير كان عام ١٩٩٥ غير مسبوق. كما استخدم العنف خلالها بصورة غير مسبوقة بحيث بدا الحديث عن تداول السلطة سلميا عن طريق صندوق الانتخابات وكأنه مستحيل في ظل الأوضاع القائمة.

وعقب انتخابات المجالس المحلية رأت لجنة التنسيق أن الوقت قد حان للإقدام على خطوة أبعد في النضال من أجل الديمقراطية عن طريق صياغة برنامج مشترك للإصلاح السياسي والديمقراطي، وأن لا تنفرد الأحزاب والقوى السياسية بصياغة هذا البرنامج، فكانت فكرة هذا المؤتمر الذي يشارك فيه إلى جانب قيادات وأعضاء الأحزاب والقوى السياسية العديد من الخبراء والباحثين والمفكرين من كافة الاتجاهات والمدارس ومن مراكز البحوث والجامعات.

وأستأذنكم في توجيه شكر خاص لمركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان الذي قدم لهذا المؤتمر خمسة أبحاث أساسية، وكذلك "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" ومركز البحوث العربية، ومركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ومركز يافا..".

وعقب إلقاء رؤساء الأحزاب وممثلي القوى السياسية لكلماتهم والتي حدد كل منهم فيها رؤية حزبه للديمقراطية انقسم المؤتمر إلى خمس لجان.

اللجنة الأولى: وعقدت جلساتها بمقر حزب العمل واختصت بالمحور الأول "البناء القانوني والدستوري" حيث ناقشت خمس أوراق.

- "البنية القانونية والدستور وحقوق الإنسان" مقدمة من عصام الدين حسن، وعقب عليها د. عاطف البنا.

- "البناء الدستوري والقانوني لمصر" مقدمة من عادل عيد، وعقب عليها المستشار عمر العطيفي.

- "القوانين المكتملة للدستور والمقيدة للحريات" مقدمة من المستشار سعيد

- الجمل، وعقب عليها د سليم العوا.
- "موقف المحكمة الدستورية من قضايا حرية الرأي والتعبير" مقدمة من سمي الباجوري، وعقب عليها المستشار يحيى الرفاعي.
- "النقاط العشر بمقترحات الأفكار الرئيسية لتطوير النظام المحلي"، مقدمة من د. صلاح صادق، وعقب عليها عبد الحميد كمال.
- اللجنة الثانية: وعقدت جلساتها بقاعة د. فؤاد مرسي بحزب التجمع الوني التقدمي الوندوي، واختصت بالمحور الثاني "الطوارئ كظاهرة مصرية" حيث ناقشت خمس أوراق:
- الطوارئ كظاهرة مصرية مقدمة من منتصر الزيات، وعقب عليها عبد العزيز محمد.
- "التعذيب ممارسة منهجية لنظام حكم" مقدمة من حسين عبد الرزق، وعقب عليها نبيل الهاللي.
- "ثقافة الطوارئ مقدمة من فريدة النقاش، وعقب عليه السيد ياسين.
- "أثر حالة الطوارئ على الحالة الاجتماعية في مصر" مقدمة من مختار نوح، وحالة الطوارئ وأثارها السياسية والاجتماعية والقانونية، مقدمة من محمد غريب، وعقب عليهما عبد الله خليل.
- اللجنة الثالثة: وعقدت جلساتها بمقر حزب الوفد، اختصت بالمحور الثالث "حرية الانتخابات والنقابات والإعلام" حيث ناقشت سبع أوراق:
- "قانون مباشرة الحقوق السياسية والحد من التزوير" مقدمة من أحمد سيف، وعقب عليها ناجي الشهابي.
- "النقابات المهنية والاتحادات الطلابية بين قبضة التشريع وسطوة السلطة" مقدمة من محمد علوان، وعقب عليها المهندس أبو العلا ماضي.
- "الحرية النقابية: النقابات العمالية- دراسة حالة بين الدستور والقانون" مقدمة من خالد علي، وعقب عليها أحمد طه.
- "حرية النقابات العمالية في بناء تنظيمها وإدارة نشاطها" مقدمة من محمد جمال إمام، وعقب عليه جمال البنا.
- "اليات الديمقراطية وتنمية المجتمع"، مقدمة من إبراهيم الدسوقي أباطة، وعقب عليها أحمد عبد الحفيظ.
- "حرية الصحافة في مصر: تناقضات التشريع وتناقضات الواقع" مقدمة من صلاح عيسى، وعقب عليها قطب العربي.

- الإعلام الأجنبي والسياسة في مصر" ، مقدمة من حازم غراب، وعقب عليهما، رجائي الميرغني.
- اللجنة الرابعة: وعقدت جلساتها بحزب الأحرار، واختصت بالمحور الرابع، "جماعات المصالح والضغط وتأثيرها على الديمقراطية" حيث ناقشت أربع أوراق.
- "التحول الليبرالي وتأثيره على الديمقراطية" مقدمة من د. محمود ياسر رمضان، و"نحو موقف منسجم من قضايا الحرية والديمقراطية" مقدمة من شريف هلالى، عقب عليها د مجدي قرقر.
- "بعض القضايا النظرية في دراسة جماعات المصالح في مصر" مقدمة من د. مصطفى كامل السيد، و"أفكار لحوار قومي حول السياسات الاقتصادية"، مقدمة من د. محمد السيد سعيد، وعقب عليهما د. أسامة الغزالي حرب.
- اللجنة الخامسة: وعقدت جلساتها بالحزب العربي الديمقراطي الناصري، واختصت بالمحور الخامس، "الحيات والحقوق الاقتصادية والاجتماعية". حيث ناقشت ست أوراق:
- "الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مشكلة آليات أم مشكلة محددات" مقدمة من يسري مصطفى" ، وعقب عليها "حسني أمين".
- "حقوق الإنسان السياسية والاقتصادية والاجتماعية، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون" مقدمة من الشيخ مصطفى عاصي، وعقب عليها د. كمال حبيب.
- "الحيات والحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز الديمقراطية"، مقدمة من عبد الغفار شكر، وعقب عليها د. سعيد النجار.
- "المشاركة السياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في مصر الراهنة"، مقدمة من أحمد شرف، عقب عليها عبد الفتاح الجبالي.
- "إهدار السلطة الحكمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفلاحين بالمخالفة للدستور"، مقدمة من عريان نصيف، وعقب عليها محمد السخاوي.
- "الحقوق الثقافية والهوية الضائعة" مقدمة من حازم سالم، وعقب عليها حلمي شعراوي.
- وعقب انتهاء المناقشات التي استمرت مساء الاثنين ٨ ديسمبر وطوال يوم الثلاثاء ٩ ديسمبر، عقدت لجنة الصياغة المكونة من: عبد الحميد بركات- حسين عبد الرازق- محمد علوان- محمود أباطة- فؤاد البدرابي- د. سيد بدوي- حلمي سالم- مأمون الهضيبي- إبراهيم البدرابي. جلسة استمرت من الثانية عشرة حتى

الثالثة والنصف بعد ظهر الأربعاء ١٠ ديسمبر، حيث تم صياغة البيان الختامي والقرارات.

وفي المؤتمر الجماهيري الذي عقد بمقر حزب العمل في الساعة من مساء نفس اليوم قرأ عبد الحميد بركات نص البيان والقرارات ثم أجاب حسين عبد الرازق على أسئلة الصحفيين.

## نداء من الأحزاب والقوى السياسية إلى الأمة دفاعا عن الديمقراطية والحريات وحقوق الإنسان

بعد ستة وعشرين عاما من صدور الدستور الحالي، والذي جاءت بعض من نصوصه العامة متفقة مع مبادئ حقوق الإنسان والحريات العامة والحقوق الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المنصوص عليها في المواثيق الدولية المتوافقة مع المقومات الأساسية للمجتمع المصري. وبعد واحد وعشرين عاما من إعلان التعددية السياسية والحزبية.

ورغم انقضاء تسعة وأربعين عاما على صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتصديق الحكومة المصرية على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقيات العمل العربية والدولية.

فما زالت مصر تعيش نظاما غير ديمقراطي في جوهره لا يقر التعددية الفكرية والسياسية، نظاما ينتهك حقوق الإنسان والحريات العامة، يستحيل في ظلّه التداول السلمي للسلطة، حيث يتمتع رئيس الدولة بسلطات مطلقة ولا يخضع للمساءلة، ويعتمد الحكم على التزوير والتلاعب بإرادة الناخبين في كافة الانتخابات والاستفتاءات العامة.

نظاما لا يستطيع الحكم إلا في ظل حالة طوارئ متصلة منذ ٦ أكتوبر ١٩٨١، وحتى عام ٢٠٠٠ على الأقل، بحيث أصبح قانون الطوارئ دستورا ثانيا للبلاد عطل الدستور الأصلي.

وقد أصبح التعذيب والقتل دون محاكمة والاعتقال الجماعي وخطف الرهائن سياسة منهجية مستمرة للحكم القائم، يتعرض له المعتقلون والمشتبه فيهم في قضايا العنف والإرهاب والقضايا السياسية، والنشطاء في النقابات والتحركات

الاحتجاجية السلمية للعمال والفلاحين والطلاب، بل والمواطنون العاديون في أقسام الشرطة.

وتتعرض حريات الرأي والتعبير والحق في تداول المعلومات للمصادرة، وتحتكر السلطة أجهزة الإعلام والصحافة القومية وتسخرها لأهدافها، وتفرض قيودا شديدة على حرية الصحافة، وتعاني مؤسسات المجتمع المدني من أحزاب ونقابات وجمعيات ومنظمات غير حكومية من قيود قانونية وأمنية تصيب حركتها بالشلل.

فالأحزاب محكومة بقانون يصادر عمليا حرية تكوينها، ويحصار إداري وأمني ومالي يسجن العمل السياسي والحزبي في مقار الأحزاب وصحفها، ويتصدى بشراسة لأي نشاط جماهيري عن طريق حظر الاجتماعات والتجمعات السلمية.

وتعاني النقابات المهنية والعمالية والاتحادات الطلابية من تدخل فظ للسلطة التنفيذية من خلال السيطرة الإدارية والأمنية على النقابات العمالية، وفرض القانون ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ على النقابات المهنية، مما أدى إلى تعطيل إجراء الانتخابات في العديد منها لأكثر من عامين، وشل الجمعيات العمومية صاحبة السلطة العليا عليها، وفرض الحراسة على اثنتين من أكبر هذه النقابات.

وفي ظل اللائحة الحكومية الحالية للاتحادات الطلابية واستبعاد مئات المرشحين لهذه الاتحادات وممارسة السيطرة الأمنية والإحالة لمجالس تأديب، فقدت هذه الاتحادات دورها الديمقراطي تماما.

وتواصلت القيود والتدخلات الإدارية في ظل القانون ١٣٢ لسنة ١٩٦٤ في أنشطة الجمعيات الأهلية التي أصبحت مجالس إدارتها والجمعيات ذاتها معرضة للحل بقرارات إدارية.

وتتعرض المنظمات غير الحكومية وخاصة تلك العاملة في مجال حقوق الإنسان للتشكيك في مشروعيتها والحصار والحظر الكامل.

وفي إطار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أدت السياسات المتبعة إلى مزيد من الإفقار للأقسام الأكثر ضعفا داخل المجتمع، بحيث بلغت نسبة الفقر في مصر عام ١٩٩٥/١٩٩٦ طبقا لتقرير التنمية البشرية الصادر عن معهد التخطيط ٤٨٪ من جملة السكان، ونسبة من يعيشون منه في فقر مدقع ٢٣٪ من السكان، أي ما يقرب من ربع المواطنين. ووصل معدل البطالة إلى أكثر من ١٧,٥٪ من حجم القوى العاملة منهم ٦٨٪. نم خريجي المدارس الثانوية والجامعات، وأغلبهم من الشباب الذين تقل أعمارهم عن ٢٥٪.

وأفرزت ظاهرة الفقر والبطالة انتشار التسول وعمالة الأطفال والتسرب من



المدارس، وتزايد أطفال الشوارع والدعارة، وظهور أكثر من عشرين حيا عشوائيا حول القاهرة وحدها. وبرز التفاوت الجغرافي في معدلات التنمية حيث تعيش محافظات الصعيد في ظروف أسوأ بكثير من باقي محافظات الجمهورية.

وتخلت الدولة عن مسؤولياتها الاجتماعية، سواء في توفير حق السكن لمحدودي الدخل أو الحق في العمل، أو الحق في التعليم، أو الحق في التمتع بالحد الأدنى من الرعاية الصحية ومستوى معيشة يليق بالبشر.

وتصدى الحكم بعنف ووحشية لحركات الاحتجاج السلمي للفئات الاجتماعية الأكثر فقرا، من خلال قمع الإضرابات والمظاهرات السلمية والاعتصامات وتجريم كافة أشكال وأساليب الاحتجاج السلمي الديمقراطية.

وتكتمل هذه الحلقة الجهنمية التي أمسكت بتلابيب المواطن المصري بتصاعد ظاهرة الإرهاب والعنف الدموي من قبل جماعات تتهم المجتمع كله بالجاهلية وتكفره وترفض الديمقراطية والتعددية، وتسعى للتغيير بالعنف والإرهاب. وقد ارتكبت هذه الجماعات العديد من جرائم القتل والاغتيال الفردي والجماعي، واستهدفت جنود وضباط الشرطة والسياح الأجانب والمواطنين العاديين والكتاب والمفكرين وبعض رموز السلطة وامتدت بأنشطتها الإجرامية إلى خارج الوطن كما حدث في محاولة اغتيال رئيس الجمهورية في أديس أبابا ونسف سفارة مصر في إسلام آباد.

ولم يعد غريبا في ظل هذه الدولة البوليسية وهذا التدهور العميق في أوضاع حقوق الإنسان المصري السياسية والاقتصادية والاجتماعية وممارسة الحكم للعنف والتعذيب، وبروز ظاهرة الإرهاب والتكفير، وشيوع الفساد، أن يصاب المجتمع بحالة من اليأس والإحباط، وأن تسود ثقافة الكراهية والتعصب وتحفر لنفسها مجرى عميقا في نسيج المجتمع المصري. ثقافة تجرد المواطن من العقل النقدي وروح المقاومة، وتدفعه للسلبية المدمرة واللامبالاة بالشأن العام، ونفاق الأقوياء وأصحاب السلطان، وإظهار المرء ما لا يبطن، والفهلوة، وإهمال العقل والتماس الحل الفردي، وهي أمور كان لابد من توقعها في ظل هذا الخوف المعمم.

يجري كل هذا بينما مصر تعرض لهجمة شرسة من الصهيونية وإسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية وما يسمى بالنظام العالمي الجديد والمؤسسات المالية الدولية، تستهدف مصادرة حلم التقدم وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية، واستعادة دورنا الحضاري والإنساني وتأكيد هويتنا.

ورغم كل هذه الضربات الموجعة التي أصابت حياة الإنسان في مصر.

ورغم كل العقبات والحواجز والقيود والسدود.

فإن الشعب المصري قادر على انتزاع حقوقه وفض إرادته، وشق الطريق إلى مجتمع ديمقراطي عادل، تنتهي فيه إلى الأبد كافة أشكال الاستبداد والظلم السياسي والاجتماعي.

ووفاء لهذا الشعب العظيم، وإيماننا بحقه في حياة كريمة، وتأكيدها لتمسكنا جميعا بالديمقراطية والحريات العامة وحقوق الإنسان، وإدراكنا أنها العاصم لنا جميعا من الاستبداد والقهر والإرهاب، يعلن كل من "حزب الوفد وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي وحزب الأحرار وحزب العمل والحزب العربي الديمقراطي الناصري والإخوان المسلمون والشيوعيون"، أنهم من خلال التنسيق فيما بينهم عبر السنوات الماضية في قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، واتفاقهم واختلافهم.. وبعد المؤتمر الذي عقده يومي ٩ و٨ من ديسمبر عام ١٩٩٧ وشاركهم فيه العشرات من الساسة والمفكرين وأساتذة الجامعات والخبراء والباحثين بمراكز ومنظمات حقوق الإنسان ومراكز البحوث من كافة الاتجاهات والتيارات الفكرية والسياسية، قد توصلوا إلى صياغة هذا البرنامج الديمقراطي للإصلاح السياسي والدستوري، مؤكدين التزامهم به مجتمعين، وكل على حدة، سواء كانوا في المعارضة أو وصل بعضهم للحكم.

داعين المواطنين والأحزاب السياسية المصرية جميعها، والنقابات العمالية والمهنية، واتحادات الطلاب، ومراكز منظمات البحث وحقوق الإنسان، والمنظمات الديمقراطية عامة إلى مناقشته وإعلان موقفها منه. وسنعمل من جانبنا بكل الوسائل والأساليب الديمقراطية المشروعة لحشد الرأي العام، معنا حول هذا البرنامج، ساعين لتحويله إلى واقع معاش مهما كلفنا ذلك من جهد وتضحيات.

والله على ما نقول شهيد.

القاهرة في ١٠ ديسمبر ١٩٩٧م.

١٠ من شعبان ١٤١٨هـ.

كيهك ١٧١٤ ق.

## برنامج ديمقراطي للإصلاح السياسي والدستوري

إن جوهر الإصلاح السياسي الديمقراطي في هذه المرحلة هو فتح الباب عمليا أمام إمكانية تداول السلطة سلميا، وإلا فإننا نغامر بتعريض المجتمع لمزيد من العنف والإرهاب، فإغلاق باب التغيير الديمقراطي السلمي، هو دفع لقوى التغيير لاستعمال العنف، وإفساح للطريق أمام الجماعات الانقلابية والإرهابية. والإصلاح السياسي والديمقراطي بهذا المفهوم يتحقق من خلال عملية متكاملة، وليس بمجرد إجراءات جزئية هنا وهناك.

من ثم تم الاتفاق على ما يأتي:

أولا: ضمان الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين، وفي مقدمتها حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية وحرية الرأي والتعبير وتداول المعلومات والإبداع الأدبي والفني والبحث العلمي... وحرية تكوين الجمعيات والتعدد الحزبي، وحق التظاهر والإضراب السلميين دون قيود أو شروط مانعة - وذلك في نطاق المقومات الأساسية للمجتمع وحدود النظام والآداب العامة - والحق في الحرية والأمان الشخصي وسلامة الجسد.. وإلغاء كافة التشريعات التي تنتقض من هذه الحقوق والحريات.

ثانيا: توفير ضمانات التقاضي واستقلال القضاء وتسيير إجراءات التقاضي، وإلغاء كافة صور القضاء الاستثنائي، بما في ذلك إلغاء محاكم أمن الدولة، وعدم جواز محاكمة مدنيين أمام محاكم عسكرية، وإعادة محاكمة كل من سبق الحكم عليه من محكمة عسكرية أمام قاضيه الطبيعي.

ثالثا: إلغاء حالة الطوارئ القائمة وتعديل قانون الطوارئ، بحيث يقتصر جواز إعلان حالة الطوارئ في حالة الحرب الفعلية والكوارث العامة فقط، ولفترة محدودة لا يتم تجديدها إلا بشروط دقيقة، وتحديد سلطات الحاكم العسكري في ظل الطوارئ بحيث لا يتم تجميد الدستور في ظلها وانتهاك الحريات العامة والحقوق الأساسية للمواطنين.

وتكثيف الجهود من أجل وقف القتل خارج القانون واحتجاز الرهائن والتعذيب، وذلك عن طريق برنامج شامل يتضمن:

- إلغاء تبعية السجون لوزارة الداخلية تنفيذًا لتوصية قضاة مصر في مؤتمر العدالة بتبعية السجون للهيئة القضائية، وإنشاء شرطة قضائية تتبع المجلس الأعلى للقضاء، وإصدار قانون جديد للسجون يتفق مع أحكام الدستور والمواثيق الدولية، وتفعيل دور القضايا في الرقابة على السجون، والسماح لمراكز حقوق الإنسان بزيارة السجون وتحقيق شكاوى التعذيب.

- إلغاء تحفظ الحكومة المصرية على المادتين ٢١ و٢٢ من الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب، بحيث يصبح للجنة الدولية لمناهضة التعذيب الحق في تسليم بلاغات الأفراد والدول والتحقيق فيها.

- معالجة القصور التشريعي الفادح في جرائم التعذيب واستخدام القسوة، فالمواد المتعلقة بهذه الجرائم قاصرة عن تغطية أفعال التعذيب طبقًا للتعريف الوارد في الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب. ولا يوجد نص قانون يعاقب مسئول الجهاز الأمني الذي مارس تابعوه أفعال التعذيب.

- إعادة حق المواطن في تحريك الدعوى الجنائية بالطريق المباشر قبل الموظف العام، خاصة في قضايا التعذيب وإلغاء المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية التي تخول لرئيس الجمهورية في ظل حالة الطوارئ الحق في إحالة أي قضية للقضاء العسكري، وإلغاء القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ بإنشاء محاكم الثورة.

- إلغاء القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٦٨ والذي يعطي لوزير الداخلية الحق في تحديد أماكن غير السجون العامة يجوز احتجاز كل من يعتقل أو يتحفظ عليه فيها بقرار منه، وإلغاء حق رئيس لجمهورية في إنشاء سجون خاصة شديدة الحراسة كسجن العقرب وسجن الوادي الجديد.

- إلغاء نيابة أمن الدولة، والأخذ بنظام قاضي التحقيق كضمانة عملية الحق كل مواطن يقبض عليه في العرض على قاض يقرر بعد سماع أقواله الإفراج عنه أو استمرار حبسه.

- القيام بحملة سياسية وإعلامية وشعبية ضد التعذيب، ووضع رئيس الجمهورية أمام مسؤولياته، فهو بحكم الدستور المسئول الأول عن جرائم الشرطة، حيث تنص المادة ١٨٤ من الدستور على أن "الشرطة هيئة مدنية نظامية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية" وتعهد المادة ٧٣ من الدستور إلى رئيس الجمهورية

بمسئولية "السهر على احترام الدستور وسيادة القانون" وسيظل رئيس الجمهورية المسئول الأعلى عن التعذيب أمام الشعب والدستور والتاريخ. رابعاً: ضرورة تعديل الدستور بعد فترة انتقالية تطلق فيها الحريات طبقاً لما سبق بيانه، ليصبح دستوراً ديمقراطياً يجعل الأمة مصدراً حقيقياً للسلطات، ويركز السلطة التنفيذية في مجلس وزراء يكون مسئولاً أمام مجلس نيابي منتخب انتخاباً حراً نزيهاً. ويجب أن يحقق التعديل المبادئ الأساسية التالية:

١- ضبط الصياغات والتعبيرات غير المحددة الواردة في الدستور، والتي يسهل تفسيرها حسب المناخ السياسي السائد لإخراج قوانين معادية للحريات خاصة فيما يتعلق بحرية الرأي والتعبير والتنظيم والاجتماع.

٢- إلغاء جداول القيد الحالية والتي لا تعبر بأي صورة من الصور عن الشعب المصري وإعداد الجداول طبقاً للرقم القومي.

٣- تعديل نظام انتخاب رئيس الجمهورية (ونوابه) ليصبح بالاقتراع المباشر بين أكثر من مرشح.

٤- تحديد وتقليص السلطات المطلقة الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور، وفرض قيود على تفويض مجلس الشعب لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون.

٥- إلغاء المادة ٧٤ من الدستور درءاً لإساءة استخدام السلطات المطلقة الخطيرة الواردة فيها.

٦- تقريراً مبدأً المسؤولية الوزارية السياسية والتضامنية أمام المجلس النيابي ليمارس المجلس اختصاصاته دون معوقات.

٧- تقرير الحق الكامل لمجلس الشعب في تعديل الموازنة العامة دون تعليق ذلك على موافقة السلطة التنفيذية، وكذا حقه في نشر تقارير الأجهزة الرقابية.

٨- إلغاء نظام المدعي الاشتراكي الوارد في المادة ١٧٩ من الدستور.

٩- إنشاء لجنة قضائية مستقلة وغير قابلة للعزل لإدارة الانتخابات العامة.

خامساً: توفير ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات، وإعادة الحق للمواطنين في التعبير عن إرادتهم عبر صندوق الانتخابات، وذلك بتوفير ضمانات حقيقية وإصدار قانون جديد لمباشرة الحقوق السياسية يتضمن:

١- تولي لجنة قضائية مستقلة غير قابلة للعزل الإشراف الكامل على إدارة الانتخابات والاستفتاءات بمجرد صدور قرار دعوة الناخبين، وتخضع لها كافة الأجهزة التنفيذية والمحلية والأمنية التي تتصل أعمالها بالانتخابات،

- بحيث تشمل مرحلة الترشيح والتصويت والفرز وإعلان النتائج.
- ٢- إلغاء جداول القيد الحالية والتي لا تعبر بأي صورة من الصور عن الشعب المصري، وإعداد الجداول طبقاً للرقم القومي.
- ٣- توحيد نظم الانتخابات الخاصة بكافة المجالس النيابية والمحلية.
- ٤- إدلاء الناخبين بأصواتهم طبقاً للرقم القومي، مع توقيع الناخب في كشف الانتخابات أمام اسمه بإمضائه أو بصمته.
- ٥- فرض عقوبات صارمة على التزوير أو التلاعب أو التدخل في الانتخابات تصل إلى الأشغال الشاقة بالنسبة للموظف العام، واعتبارها جريمة لا تسقط بالتقادم.
- ٦- وضع ضوابط دقيقة للإنفاق المالي في الانتخابات.
- سادساً: تحويل الإدارة المحلية إلى حكم محلي شعبي حقيقي، وإصدار قانون جديد يتم على أساسه انتخاب كافة هيئات الحكم المحلي بالانتخاب العام المباشر، وإحكام رقابة المجالس المحلية المنتخبة على الأجهزة التنفيذية ودعم سلطاتها عليها.
- سابعاً: إطلاق حرية التنظيمات السياسية والنقابية والجمعيات الأهلية في إطار المقومات الأساسية للمجتمع والنظام والآداب العامة وذلك عن طريق:
- إلغاء قانون الأحزاب ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وإطلاق حرية تشكيل الأحزاب لكافة القوى والتيارات السياسية بمجرد الإخطار على أسس ديمقراطية تضمن أن يكون الحزب مفتوحاً لجميع المصريين بلا تمييز، واعتبار حق المواطنة مناصباً للحقوق والواجبات وأن يلتزم بقواعد العمل الديمقراطي في إطار دستور يضعه الشعب ويقره ديمقراطياً، وقبول مبدأ تداول السلطة من خلال الانتخابات العامة والتعددية الحزبية الآن وفي المستقبل، وأن لا ينشئ تشكيلات عسكرية، شبه عسكرية، وتختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالفصل في أي منازعة حول التزام الحزب هذه لمبادئ.
- إلغاء كافة صور الدمج بين مؤسسات وأجهزة الدولة وتنظيمات حزب الحكومة، بما يضمن أن تكون الدولة لكل المصريين وليس لحزب واحد، وحماية حق الانتماء والنشاط الحزبي لكافة المواطنين، وضمان عدم التعرض للاضطهاد أو التمييز بسبب النشاط الحزبي أو النقابي أو النشاط العام.
- إلغاء الحظر القائم حالياً على ممارسة العمل السياسي في الجامعات والمدارس والمصانع.

- إطلاق الحرية كاملة للتنظيمات النقابية - المهنية والعمالية- والجمعيات التعاونية لمباشرة نشاطها طبقا للوائح تضعها بنفسها، وانتخاب مجالس إدارتها دون تدخل من الأجهزة الإدارية وتأكيد استقلال الحركة النقابية والتعاونية والطلابية بإلغاء القانون ١٠٠ لسنة ١٩٩٣، وتأكيد حرية الحركة العمالية في بناء تنظيماها.

- إلغاء القيود على تشكيل ونشاط الجمعيات الأهلية والاجتماعية والثقافية والشبابية، بما يضمن رفع أيدي الأجهزة الأمنية والإدارية عن هذه الجمعيات بإلغاء القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٤، والعودة إلى مواد القانون المدني التي ألغيت بالقرار الجمهوري رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦.

ثامنا: تحرير أجهزة الإعلام والصحافة من السيطرة الحكومية والاحتكار، وذلك عن طريق إطلاق حرية تملك وسائل الإعلام (الإذاعة والتلفزيون) للمصريين وتعديل قانون الإذاعة والتلفزيون ليصبح جهازا إعلاميا قوميا مستقلا عن الدولة، تمثل في إدارته التيارات الفكرية والسياسية والحزبية، وتحصل من خلاله الأحزاب والقوى السياسية على فرص متكافئة لمخاطبة الشعب.

وإطلاق حرية تملك وإصدار الصحف دون ترخيص للأحزاب السياسية والنقابات والاتحادات وسائر الأشخاص الاعتبارية وللأشخاص الطبيعيين المصريين كاملي الأهلية، مع حظر مشاركة غير المصريين في تملك الصحف.

وإعادة النظر في تملك الدولة للمؤسسات الصحفية والقومية، حتى لا تظل محتكرة لمالك واحد وحزب واحد، وبما يضمن حق الجماهير في المعرفة والمعلومات وإدارة حوار حر بين الجميع أمام الرأي العام.

وتعديل قانون تنظيم الصحافة وقانون العقوبات بإلغاء العقوبات المقيدة للحريات في سائر الجرائم التي تقع بواسطة النشر في الصحف، وإلغاء الحبس الاحتياطي في جرائم النشر، والفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الاتهام فيها، والنص على عدم جواز تعطيل الصحف أو إلغائها، وضمان الحصول على المعلومات وتدقيقها، وإلغاء كل المواد القانونية التي تفرض قيودا على المعلومات، وتجريم الامتناع عن مد الصحفي بالمعلومات.

ونشر ميزانيات جميع المؤسسات الصحفية والصحف أيا كان نوع ملكيتها، وإخضاعها لرقابة الجهاز المركزي للمسابات والرأي العام.

وإعادة النظر في تشكيل ومهام المجلس الأعلى للصحافة ليتحول إلى هيئة شعبية مستقلة ويتشكل بطريقة ديمقراطية وتلغي وصايتها على الصحافة.

تاسعا: المواجهة الشاملة للإرهاب وحماية الوحدة الوطنية، بمعالجة مسببات العنف والتوتر في المجتمع، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو فكرية أو أمنية، بما في ذلك إجراء تعديلات جذرية في مناهج التعليم لتنمية التربية الديمقراطية في المدرسة والمجتمع، وتنمية العقلية النقدية والقدرة على المناقشة والاختيار، وتدريب الدين الإسلامي الدين المسيحي، بما يعمق المفاهيم الحقيقية للأديان السماوية ويحفظ الوحدة الوطنية، وتنقية أجهزة الإعلام والصحافة من كل ما يؤدي إلى تفتيت الوحدة الوطنية.

عاشرا: إدراكا منا أن تجاهل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين، وحرمانهم من إشباع حاجاتهم الأساسية، يؤثر سلبا على الممارسة الديمقراطية ويحول دون التطور الديمقراطي السلمي للمجتمع، ودون التداول السلمي للسلطة. وانطلاقا من شرائعنا التي ندين بها، وانطلاقا من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي أكدت على هذه الحقوق، خاصة حق العمل، والحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة للفرد وأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق فيما يأمن به الغوائل في حالة البطالة أو المرض أو العجز أو التزلزل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته، والتي تفقده أسباب عيشه، وحق التعليم، وحق الأمومة والطفولة في رعاية ومساعدة خاصتين.

نطالب بسياسات اقتصادية واجتماعية تحرر المواطن المصري من الفاقة والعوز والخوف، وتضمن توزيعا عادلا للدخل القومي، في ظل سياسة للتنمية الوطنية المستقلة والنمو الاقتصادي، يكون الإنسان محوره وتخرجنا من دائرة الركود والتخلف، معتمدة على زيادة مطردة في الإنتاج بالارتفاع بمعدل الادخار والاستثمار وتحسين مستويات الصحة والتعليم والإسكان والثقافة.

إننا إذ نطرح هذا البرنامج الطموح للإصلاح السياسي والدستوري الديمقراطي، ندرك أن تحقيقه لن يتم مرة واحدة أو بضربة حظ، وإنما يحتاج إلى عمل دعوى متواصل من كافة القوى الديمقراطية في المجتمع، وفي القلب منها الأحزاب والقوى السياسية والديمقراطية.

ونذكر أن قيامنا بالتصدي لإقامة مجتمع ديمقراطي عصري حقيقي في مصر، يفرض علينا مراجعة أوضاعنا الداخلية وعلاقتنا مع بعضنا البعض، وعلاقتنا بالمجتمع.. وهي مراجعة تستهدف تعميق الديمقراطية داخل أحزابنا، وإعادة النظر في ممارساتنا على المستوى الفكري والعملية بمنهج نقدي صارم، يستهدف التخلي عن أي بقايا للجُمود الفكري وثقافة المطلق وإنكار الآخر لننطلق معا - كل القوى



الديمقراطية أياً كانت مرجعيتها العقائدية والفكرية- في عمل متناسق متناغم لا ينفى الاختلاف، ولكنه يركز على العمل المشترك من أجل مجتمع ديمقراطي متحرر من الخوف والإرهاب في مصر، مؤكداً إصرارنا على كسر الحصار المفروض على الأحزاب والقوى السياسية لمنع اتصالنا وتفاعلنا مع الجماهير المصرية الصابرة والصامدة.

وعاشت مصر وطننا لكل المصريين.. ينعمون في ظلها بالديمقراطية والحرية والعدل.

## مطالب أحزاب المعارضة (التجمع، الوفد، الناصري) إزاء تطورات الوضع السياسي (بيان)

- عقد رؤساء أحزاب الوفد والتجمع والناصرى اجتماعا بمقر حزب الوفد لمناقشة الخطوات القادمة إزاء تطورات الوضع السياسى الراهن، وقرر الرؤساء ما يلى:
- أن يواصل رؤساء الأحزاب اجتماعاتهم المشتركة وأن تعمل قواعد الأحزاب الثلاثة معا من أجل تحقيق الأهداف المشتركة.
  - اتفق رؤساء الأحزاب على تشكيل لجنة من ممثلى الأحزاب الثلاثة لوضع برنامج انتخابى مشترك.
  - قرر رؤساء الأحزاب الثلاثة تشكيل لجنة مشتركة لبحث قواد للتنسيق المشترك فى معركة انتخابات مجلس الشعب القادمة.
  - يعلن رؤساء الأحزاب الثلاثة أن مصر أصبحت فى مقدمة البلدان التى توصم فيها جهة الإدارة بتزوير إرادة الشعب عبر الاستفتاء والانتخابات ولذلك يقررون المطالبة بتحقيق إصلاحات ضرورية قبل إجراء أي انتخاب مقبل، وتتلخص هذه الخطوات فيما يلى:
- إنهاء العمل بحالة الطوارئ فوراً.
  - أن يتخلى رئيس الجمهورية عن عضويته بالحزب الحاكم ضمانا لتحقيق تكافؤ الفرص بين الأحزاب.
  - تشكيل حكومة محايدة تكون مسئولة عن إدارة شئون البلاد من الآن وحتى آخر ديسمبر القادم.
  - أن يتولى مجلس القضاء وحده إدارة الانتخابات فى جميع مراحلها.
  - تشكيل هيئة قوية محايدة لإدارة وسائل الإعلام المملوكة للدولة حتى تكفل

المساواة الكاملة والوحيدة بين الأحزاب.

- إعداد وطبع جداول الناخبين فوراً من واقع بيانات السجل المدني ووضعها تحت تصرف كل من يطلبها وخاصة الأحزاب السياسية.
- ضرورة أن يوقع الناخب أمام اسمه بخطه أو بصمته على جداول الناخبين قبل إدلائه بصوته.
- أن يغمس الناخب إصبعه الإبهام في حبر غير قابل للإزالة قبل ٢٤ ساعة.

## بيان صادر عن الأمانة العامة للتوافق الوطني للإصلاح السياسي

الإصلاح السياسي الشامل كان نقطة الالتقاء بين كافة الأحزاب والقوى المعارضة طوال العشرين عاما الماضية. وقد أعربت هذه الأحزاب والقوى عن مطالبها الاجتماعية المتعلقة بهذا الإصلاح في مجموعة من المبادرات والوثائق والبيانات في أعوام ٨٧، ٩٤، ٩٧، ٩٩، ٢٠٠٣. غير أن كل المحاولات الجادة للحوار مع الحكومة وحزبها من أجل تحقيق هذا الإصلاح لم يكتب لها النجاح. لذلك قررنا اللجوء إلى الشعب ودعوته إلى العمل الجاد المتواصل في إطار حركة منظمة ومتابعة المراحل لتحقيق المطالب الآتية:

### أولا: العودة إلى الشرعية الدستورية

نطالب بإنهاء حالة الطوارئ، لأن تمديدها لمدة ٢٣ عاما متصلة يجعل منها وسيلة لتعطيل الضمانات التي كفلها الدستور للحريات العامة، وخروجا على مشروعية الدولة ونظام الحكم، مما يقتضي وقف العمل بها والعودة إلى الشرعية الدستورية كشرط أولي لتحقيق الإصلاح السياسي.

### ثانيا: اختيار رئيس الجمهورية وسلطاته

- ١- اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر من بين أكثر من مرشح ولمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة.
- ٢- تخلي رئيس الجمهورية عن انتمائه الحزبي طوال فترة رئاسته.
- ٣- قيام نظام جمهوري برلماني يكفل إعادة توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، بحيث يكون لرئيس مجلس

الوزراء، المسئول أمام السلطة التشريعية، سلطات حقيقية تقابل هذه المسئولية.  
٤- إلغاء المادة ٧٤ من الدستور التي تعطي لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية بها.

### ثالثًا: ضمانات الانتخابات العامة

- ١- إنشاء هيئة عليا للانتخابات من أقدم خمسة مستشارين في محكمة النقض، وأقدم خمسة مستشارين في المحكمة الإدارية العليا. تختص بإجراءات الانتخابات العامة والاستفتاءات. بدءا بإعداد كشوف الناخبين وانتهاء بإعلان النتائج، على أن يوضع تحت تصرفها الأجهزة الإدارية اللازمة بما في ذلك قوات من الشرطة.
- ٢- تعديل قانون الانتخاب بحيث يصبح بالقائمة النسبية غير المشروطة على مستوى الدائرة الانتخابية.
- ٣- يختص القضاء وحده بالفصل في الطعون الانتخابية وتقرير صحة العضوية بأحكام ملزمة للكافة.

### رابعًا: الحريات العامة

- ١- إطلاق حرية تشكيل الأحزاب السياسية تحت رقابة القضاء الطبيعي ورفع الحصار القانوني والسياسي المفروض عليها، ورفع القيود على النشاط الجماهيري السلمي بما في ذلك حق التظاهر والإضراب والاعتصام وعقد المؤتمرات وتوزيع البيانات.
- ٢- كفالة استقلال النقابات المهنية والعمالية والجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني سعيا إلى مجتمع أهلي قادر على المساهمة في بناء الديمقراطية والتقدم، وإلغاء قانون النقابات المهنية ١٠٠ لسنة ١٩٩٢.
- ٣- إطلاق حرية إصدار الصحف وملكية وسائل الإعلام للمصريين وتحرير أجهزة الإعلام المرئي والمسموع والصحافة القومية من سيطرة السلطة التنفيذية والحزب الحكم، وإتاحة فرصة متكافئة للأحزاب والقوى السياسية وكافة الاتجاهات والتيارات الفكرية في طرح آرائها وأفكارها في كل أجهزة الإعلام المملوكة للشعب، وتعديل قانون الإذاعة والتليفزيون بحيث يتولى إدارتها هيئة قومية مستقلة عن السلطة التنفيذية.

## إمساك تدعيم اختصاصات مجلس الشعب

- ١- يكون لمجلس الشعب سلطة محاسبة الحكومة وحق سحب الثقة من وزير أو من الوزراء كلها والإقالة فورا لمن تسحب منه الثقة.
- ٢- حق مجلس الشعب في رفض أو تعديل مشروع الموازنة دون اقتضاء موافقة الحكومة.

## نداء ومناشدة

إننا ندعو الأحزاب والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني ومراكز البحوث وأساتذة الجامعات وأصحاب الفكر والرأي لمناقشة هذا المشروع واقتراح ما يروونه من تعديلات وإضافات لكي نصل من خلال التناقض إلى توافق قومي حول الإصلاح والتغيير والتحديث للهيكلة السياسي للبلاد، سعيا إلى الديمقراطية والتقدم والازدهار.

## جدول الأعمال

اليوم الأول الاثنين ٢٣ مايو

٥:٣٠ - ٥:٠٠

جلسة افتتاحية

المحور الأول

موقع الدستور في عملية الإصلاح السياسي

٥:٣٠ - ٧

الجلسة الأولى

رئيس الجلسة: د. أسامة الغزالي حرب

رئيس تحرير مجلة السياسة الدولية

إشكالية العلاقة بين الدين والدولة في إطار الإصلاح الدستوري

المتحدث: نبيل عبد الفتاح

مساعد مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام

ورئيس تحرير تقرير الحالة الدينية

تعقيب: د. إكرام لمعي

أستاذ مقارنة الأديان

د. عبد المنعم أبو الفتوح

قيادي بجماعة الإخوان المسلمين

٧، ٣٠ - ٧

استراحة

المحور الثاني  
أولويات الإصلاح الدستوري

٩:٣٠ - ٧,٣٠

الجلسة الثانية

رئيس الجلسة: المستشار أحمد محمود مكي  
نائب رئيس محكمة النقض

الإصلاح الدستوري كركيزة للإصلاح السياسي

المتحدث: نجاد البرعي

محامي بالنقض - ورئيس مجلس إدارة جماعة تنمية الديمقراطية

تعقيب: د. جمال عبد الجواد

خبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

تقييم الدستور الحالي في مرآة المبادئ العالمية لحقوق الإنسان؟

المتحدث: عبد الله خليل

المحامي بالنقض

تعقيب: د. عاطف البنا

أستاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق جامعة القاهرة

اليوم الثاني الثلاثاء ٢٤ مايو

٧:٠٠ - ٥:٠٠

الجلسة الثالثة

رئيس الجلسة: المستشار محمود الخضيرى

نائب رئيس محكمة النقض ورئيس نادى القضاة بالإسكندرية

هل يصلح دستور ١٩٥٤ كأساس لعملية الإصلاح السياسي والدستوري الآن ؟

المتحدث: صلاح عيسى

رئيس تحرير جريدة القاهرة

تعقيب: د. حسام عيسى

أستاذ القانون بجامعة عين شمس والمفكر السياسي



لماذا نظام الجمهورية البرلمانية هو الأفضل لمصر؟

المتحدث: د. محمد السيد سعيد

نائب مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

تعقيب: د. مصطفى كامل السيد

أستاذ العلوم السياسية بالجامعة الأمريكية

٧:٣٠-٧:٠٠

استراحة

المحور الثالث

دستور ٥٤ فى الميزان

٩:٣٠-٧:٣٠

الجلسة الرابعة

رئيس الجلسة: د. يسري مصطفى

خبير فى مجال حقوق الإنسان

التوازن بين السلطات الثلاث فى دستور ١٩٥٤؟

المتحدث: د. عمرو الشوبكى

خبير بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

تعقيب: ثروت بدوي

أستاذ القانون الدستوري، جامعة القاهرة

اللامركزية و الحكم المحلى فى دستور ١٩٥٤ ؟

المتحدث: سامح فوزي

مدير تحرير جريدة وطني

تعقيب: د. جابر جاد نصار

رئيس مركز حقوق الإنسان بكلية الحقوق، جامعة القاهرة

اليوم الثالث الأربعاء ٢٥ مايو

٩:٣٠ - ١١:٣٠

الجلسة الخامسة

رئيس الجلسة: مجدي مهنا

كاتب صحفي

التوازن بين الحقوق المدنية والسياسية

والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دستور ١٩٥٤؟

المتحدث: حافظ أبو سعدة

الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان

تعقيب: عبد الغفار شكر

نائب رئيس مركز البحوث العربية

المواطنة والحريات الدينية في دستور ١٩٥٤!

المتحدث: د. نبيل عبد الملك

رئيس المنظمة الكندية المصرية لحقوق الإنسان

تعقيب: د. محمد السيد حبيب

النائب الأول للمرشد العام لجماعة الإخوان المسلمين

١١:٣٠ - ١٢:٠٠

استراحة

نحو مشروع دستور مصري جديد

١٢:٠٠ - ١:٠٠

جلسة ختامية