

الفصل الأول

الدستور المصري

دستور 1971



يمثل دستور 1971 الدائم أطول الدساتير المصرية عمراً، حيث استمر العمل به لم يقرب من 40 عاماً، مما يشير إلى أطول فترة استقرار دستوري منذ عرفت مصر الدساتير أو اللوائح الدستورية في العقد السادس من القرن التاسع عشر، وهو الدستور الذي أدخلت عليه ثلاثة تعديلات كبرى في أعوام 1980 و 2005 و 2007⁽¹⁾.

ويعرف الدستور بأنه الوثيقة التي تتضمن فلسفة الحكم واتجاهاته الرئيسية في مجال الحقوق والحريات، وتنظيم السلطات العامة واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها البعض⁽²⁾. وهو القانون الأسمى في الدولة، فهو «قانون القوانين»، والذي يحدد فلسفة القانون واتجاهاته العامة في الدولة، كما أنه الذي تستمد منه السلطات العامة اختصاصاتها، فمن ثم فإنه يسمو على كل ما عداه ولا يمكن لأي قانون أو قرار بغض النظر عن الجهة التي تصدره أن يخالف الدستور، ويخضع الجميع لأحكامه⁽³⁾. كما يعرف

(1) انظر النص الكامل لدستور 1971 بعد تعديلاته على موقع الهيئة العامة للاستعلامات في:

<http://www.sis.gov.eg/Ar/Story.aspx?sid=126>

(2) د. أنور رسلان، النظام الدستوري المصري (القاهرة: دار النهضة العربية، ط 2، 2008)، ص 41.

(3) المرجع السابق، ص 95.

الدستور أيضا بأنه القانون الأساسي أو الأعلى في الدولة، والذي يحدد حقوق المواطنين وواجباتهم⁽¹⁾.

ويقوم الدستور بثلاث وظائف رئيسية، هي: وظيفة رمزية بمعنى الإشارة إلى لغة الدولة والدين والعاصمة والقيم الأساسية للمجتمع، ووظيفة حقوقية بمعنى النص على الحقوق والحريات العامة، ووظيفة تنظيمية بمعنى تحديد القواعد المنظمة للعلاقة بين السلطات واختصاصات كل منها. وهكذا، فإن الدستور هو الوثيقة التي تمثل الرضاء أو التوافق العام بين أطراف الجماعة السياسية، كما تدل على التوازن بينها بما يحقق الاستقرار السياسي والاجتماعي.

وتعتبر مصر من الدول ذات الخبرة الدستورية الممتدة، حيث يعود صدور أول دستور (لائحة) إلى عام 1866، فقد شهدت على امتداد القرنين التاسع عشر والعشرين إصدار مجموعة من الوثائق الدستورية، التي ارتبطت بالتطور السياسي في البلاد، والتي تؤرخ للحقب المصرية المتعاقبة، فصدرت لوائح دستورية قبل الاحتلال الإنجليزي عام 1882، وصدر عديد من «القوانين النظامية» في ظل حقبة الاحتلال من 1882 – 1923، وفي المرحلة الملكية 1923 – 1952، كما شهدت إصدار عديد من الدساتير والإعلانات الدستورية بعد ثورة 23 يوليو 1952. وكان إصدار دستور 1971 الدائم تنويعا لنضال فكري ودستوري طويل. وعبر هذا التاريخ، شهدت مصر 15 وثيقة دستورية، حملت أسماء القوانين الأساسية والنظامية واللوائح والأوامر الخديوية والأوامر الملكية والإعلانات الدستورية والدساتير.

(1) دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 11 سبتمبر 1971 بتعديلاته (القاهرة: مطابع الأهرام 6 أكتوبر التجارية، 2008)، ص ص 27 – 28. انظر أيضا: د. أحمد الرشيد، د. مصطفى علوي (محرران)، الإصلاح المؤسسي: الإطار الدستوري كأساس لإدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مايو 2001)، ص 1.4.

ففي يوليو 1837 أصدر محمد على القانون الأساسي (السياسة)، والذي اعتبره البعض أول وثيقة دستورية مكتوبة عرفتها مصر في تاريخها الحديث، وإن كانت في الحقيقة أقرب إلى أداة لتنظيم الهيئات الحكومية منها إلى الدستور بمعناه الصحيح. وفي 22 أكتوبر 1866 أصدر الخديوي إسماعيل لائحة مجلس شورى النواب، وفي 8 فبراير 1882 أصدر مجلس شورى النواب اللائحة الأساسية التي صدق عليها الخديوي توفيق نزولاً على الضغط الشعبي. وفي أول مايو 1883- وبعد الاحتلال الانجليزي - أصدر الخديوي نظاماً جديداً مثل نكسة دستورية مقارنة بلائحة 1882.

وفي عام 1913، صدر القانون النظامي الذي أنشأ مجالس نيابية بلا سلطات حقيقية. وبعد إعلان تصريح 28 فبراير 1922 واستقلال مصر من الناحية القانونية، صدر دستور المملكة المصرية في 19 إبريل 1923. وفي عام 1930، ألغى رئيس الوزراء إسماعيل صدقي باشا دستور 1923، وأصدر بدلاً منه دستور 1930. وفي عام 1935، ونتيجة للضغط الشعبي، تقرر إعادة العمل بدستور 1923.

وبعد قيام الثورة، أصدر مجلس قيادة الثورة في 10 ديسمبر 1952 إعلاناً يقضي بإسقاط دستور 1923، وفي 10 فبراير 1953 صدر الإعلان الدستوري الذي نظم أوضاع الحكم خلال المرحلة الانتقالية لمدة ثلاث سنوات. وفي 16 يناير 1956 تم إعلان الدستور الجديد للجمهورية المصرية، وفي 5 مارس 1958 صدر دستور الجمهورية العربية المتحدة. وفي 27 سبتمبر 1962 صدر قرار جمهوري بإعلان دستوري بعد انقراط الوحدة بين مصر وسورية، وتلاها في 23 مارس 1964 صدور دستور مؤقت بموجب قرار جمهوري، وفي 7 يناير 1969 صدر القرار الجمهوري بتعديل بعض أحكام دستور 1964. وأخيراً، في 11 سبتمبر 1971 صدر الدستور الدائم المعمول به حتى الآن⁽¹⁾.

(1) الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها (جمهورية مصر العربية: مجلس الشورى، الأمانة العامة: الفترة من 1924 - 2007)، طبعة يوليو 2007.

أولاً: ملامح التطور الدستوري في مصر

من خلال دراسة الدساتير واللوائح والإعلانات الدستورية، يمكن إيراد الملاحظات التالية :

أ. الإفصاح عن اختلاف الوضع مع الدول الأوربية:

تؤكد الخبرة الدستورية أن مصر لم تكن بعيدة عن الجدالات والحوارات، التي كانت تدور في العالم الخارجي بشأن الدساتير والأنظمة السياسية، وذلك ما تفيد به إحدى الوثائق الرئيسية في عهد محمد علي باشا، والتي تحدثت عن عدم ملاءمة الأنظمة التي تطورت في بلدان معينة لبلدان أخرى، مع تأكيدها لجوانب للتطور تتفق عليها كل الممالك. ويبدو من الدساتير المصرية بشكل عام تأثيرها بالأوضاع في أوروبا، فقد كان هناك على الدوام اهتمام بشأن ماذا يمكن أن تأخذ مصر من الدول المتقدمة.

وفي قانون السياسة العامة الصادر في عهد محمد علي في 1837 برز نقاش شبيه بما نشهده اليوم، وهو الخاص بمدى ملاءمة انتقال النظم القانونية والسياسية من بيئاتها الأصلية إلى البيئة المصرية، وربما انتهى اقتراب السياسة العامة من المسألة بما تنتهي إليه في أغلب الأحيان. فجاء في السياسة العامة: « تختص كل مملكة من ممالك أوروبا المختلفة بقوانين تلائم طبيعة أهلها، وأخلاقهم ودرجة تربيتهم، وتُدار بموجبها أمورهم الحكومية في المحور اللائق بها، إلا أنه لما كان معلوماً أن قانون المملكة الواحدة لا يوافق المملكة الأخرى، كان بالطبع من المستحيل أن يؤخذ أي قانون من قوانين تلك الممالك فيوضع بنصه وفصه موضع الإجراء في هذه البلاد، على أن الحكومات وإن انقسمت من حيث أنواعها .. فإنها غير منقسمة ولا مختلفة من حيث أصولها الأساسية، التي هي واحدة بعينها فيها جميعاً».

وجاءت أول جملة بالأمر الصادر من الخديوي إسماعيل في 1866 بشأن تأسيس مجلس شورى النواب « حيث أن مجالس الشورى شوهدت منافعها ومحسناتها الجليلة في الممالك المتقدمة، كان أملي تشكيل مجلس شورى بمصر».

وجاءت مقدمة دستور 1923 على لسان الملك بالأمر الملكي رقم 42 لسنة 1923: « نطلب الخير دائما لأمتنا بكل ما في وسعنا، ونتوخى أن نسلم بها السبيل التي نعلم أنها تقضي إلى سعادتها وارتقائها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدنة». وجاءت الإشارة أيضا إلى « نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم ».

ب- التأثير بالوضع القائم والتوجهات العامة لنظام الحكم:

فكل اللوائح والدساتير المصرية تأثرت بالواقع الذي عاشته الدولة، ففي ظل الاحتلال الانجليزي كان أول نص في الدستور يركز على تأكيد سيادة الدولة واستقلالها وعدم إمكان التنازل عن أراضيها. وعلى سبيل المثال، أشارت المادة الأولى من كل من دستوري 1923 و 1930 إلى أن «مصر دولة ذات سيادة ، وهي حرة مستقلة ، ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي».

وبعد قيام الثورة ، بدأ تأكيد التوجه العروبي والاستقلال والنظام الجمهوري، فنصت المادة الأولى في دستور 1956 على أن: «مصر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، وهي جمهورية ديمقراطية، والشعب المصري جزء من الأمة العربية». واستمر هذا التوجه في دستور 1958 ، الذي نصت مادته الأولى على «الدولة العربية المتحدة جمهورية ديمقراطية مستقلة ذات سيادة، وشعبها جزء من الأمة العربية». ومع بروز التوجه الاشتراكي، نصت المادة الأولى في دستور 1964 على أن «الجمهورية العربية المتحدة دولة ديمقراطية اشتراكية ، تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة، والشعب المصري جزء من الأمة العربية». واستمرت الإشارة إلى هذه المعاني في دستور 1971. ومع التوجهات الاقتصادية والسياسية الجديدة، تم إلغاء هذه الإشارات كما ورد في التعديلات الدستورية عام 2007.

ج- التعبير عن خصائص نظام الحكم السائد:

تكشف الدساتير المصرية عن أوضاع نظام الحكم، وعادة ما يتضح في المادة الأولى من الدستور نزعة الحكم والتوجه السياسي له. ففي دساتير ما قبل 1923 كان أسلوب

المخاطبة ، الذي يصدر به الوالي أو الخديوي الدستور ، يفصح عن طبيعة نظام الحكم القائم، وحدود ما يتيح للبرلمان. وتكشف المقارنة بين لائحة 1882 والقانون النظامي 1883 هذا الأمر بجلاء ؛ فلائحة 1882 قام بإعدادها مجلس النواب، وقام الخديوي بإصدارها مجبراً في فترة تصاعد المد الدستوري والثورة العرابية. وعلى العكس من ذلك، فقد صدر القانون النظامي 1883 والخديوي مطلق اليد تحميه حراب الاحتلال البريطاني، وتمثل ذلك في الصلاحيات التي منحتها اللائحة للمجلس النيابي.

ففي القانون النظامي الصادر في أول مايو 1883، تم تقليص صلاحيات مجلس شورى القوانين تماماً وأفرغت من مضمونها، فأوردت (المادة 18) منه أنه : « لا يجوز إصدار أي قانون أو أمر يشتمل على لائحة إدارة عمومية ، ما لم يتقدم ابتداء إلى مجلس شورى القوانين لأخذ رأيه فيه. وإن لم تعول الحكومة على رأيه فعليها أن تعلنه بالأسباب التي أوجبت ذلك، إنها لا يترتب على إعلان هذه الأسباب جواز مناقشته فيها». وحملت المادتان (22 و 23) ما هو أقصى من ذلك، فجعلت الأولى آراء ورغبات المجلس غير ملزمة، فيما يتعلق بميزانية إيرادات ومصروفات الحكومة العمومية، وحرمت الثانية من تذكر أو إبداء أي رغبة فيما يتعلق بالدين العمومي، ويقصد بذلك ما التزمت به الحكومة بقانون التصفية أو بمعاهدات دولية.

د - التركيز على المجالس النيابية:

انصب اهتمام الوثائق الدستورية على المجلس النيابي، فقد ارتبطت اللوائح الدستورية الأولى بالمجالس الشورية التي لم تكن ملزمة للحكم، وفيها كان الحاكم ينظر للمجلس النيابي على أنه جزء من بنية الأجهزة المعاونة له وللسلطة التنفيذية. وفي هذه الوثائق لم ترد نصوص بشأن السلطة التنفيذية إلا فيما ندر في الحديث عن مجلس النظار أو مجالس المديرية. كما يلاحظ أنه لم يرد بها شيء عن السلطة القضائية.

ولم تكن الدساتير تشير إلى سلطات العرش، ولم يبدأ الحديث عن ذلك إلا في دستور 1923 الذي يُعد بحق أول دستور تناول بالتفصيل العرش وسلطات الملك والوزراء في

المواد من (32 – 72)، والذي تناول أيضًا قضايا الحقوق والحريات العامة والمراكز القانونية للمواطنين، كما تناول مختلف القضايا التي تناولها الدساتير الحديثة.

هـ- الجمع بين سمات النظامين الرئاسي والبرلماني:

ثمة سمة عامة للدساتير المصرية أنها لم تأخذ بالنظام البرلماني أو الرئاسي على إطلاقه بما فيها دستور 1923. وكانت جميعها ذات صبغة مختلطة، حيث أعطت للملك/ الرئيس سلطات تشريعية بجانب سلطاته التنفيذية. وإذا استثنينا اللوائح الدستورية في حقبة الحكم الملكي المطلق، فإننا نجد هذه السمة بشكل واضح من أول دستور مصري حقيقي، وهو دستور 1923، ففي هذا الدستور نص على أن «السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب» (المادة 24)، وأنه «لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدّق عليه الملك» (المادة 25)، و نص أيضًا على حق الملك في حل مجلس النواب (المادة 38).

ولكن مما يحسب لدستور 1923 أنه سعى إلى تقليص سلطات الملك وتقوية مركز رئاسة الوزراء، ويشير إلى ذلك نص الدستور على وجوب توقيع مجلس الوزراء والوزراء المختصون لأجل نفاذ توقيعات الملك في شؤون الدولة (مادة 60).

و- قصر عمر الدستور :

لا تشير الخبرة الدستورية المصرية إلى أي الدساتير له فرصة أكبر في البقاء، هل هي الدساتير التي تأتي بالتراضي الاجتماعي والسياسي، أم الدساتير المفروضة التي تأتي بإرادة ملكية أو رئاسية. والحقيقة أن الإجابة ملتبسة، فبعضها جاء بإرادة ملكية أو رئاسية، وبعضها جاء بضغط سياسي، وبعضها جاء في ظل احتلال وتدخل أجنبي. وبصفة عامة، فإن الدساتير التي صدرت في ظل ظروف الاستقرار كانت أكثر عمرًا من الدساتير، التي جاءت في ظل أوقات الثورة والاضطراب السياسي. فعلى سبيل المثال، فإن اللائحة الأساسية لعام 1882 التي جاءت بضغط شعبي - وإبان الثورة العرابية - لم يقدر لها البقاء

أكثر من بضعة أشهر، بينما ظل حكم القانون النظامي لعام 1883 الذي صدر في ظل الاحتلال البريطاني مدة تزيد على 30 عامًا.

بعد هذا العرض الموجز للخبرة الدستورية، يتناول الفصل تحليل دستور 1971، وهو الدستور الحالي، فيعرض للمبادئ الحاكمة التي يتضمنها، والحقوق والحريات العامة، وتنظيم السلطات العامة، والتعديلات التي أدخلت عليه.

ثانيًا: المبادئ الحاكمة في الدستور

يعتبر الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية ، الذي صدر في بداية عهد الرئيس محمد أنور السادات عام 1971 أطول الدساتير التي حكمت مصر، فقد صدر هذا الدستور في فترة أراد الرئيس السادات إكساب نظام حكمه سمة الدستورية واحترام حقوق الإنسان، وهى الفترة التي أعقبت رحيل الشخصية الكاريزمية للرئيس جمال عبد الناصر. لذلك، اتجه الرئيس السادات إلى ملء الفراغ بالعمل على إرساء دولة المؤسسات والقانون ؛ تكريسًا للشرعية القانونية، وقصد من إصدار الدستور إرساء أسس جديدة في الشرعية الدستورية ، القائمة على الدولة المدنية وسيادة القانون.

وقد جاء هذا الدستور ليرث مختلف الخبرات الدستورية لمصر، كما جاء أيضا ليأخذ ببعض ملامح التطور الدستوري في مرحلة ما بعد الثورة. فلا يمكن اعتبار دستور 1971 بصيغته الأولى قبل تعديله انقطاعا كاملاً عن دساتير ما قبل الثورة، أو انقطاعا كاملاً عن دساتير ما بعد الثورة ، وإنما كان مزيجًا من كليهما.

ويتكون الدستور المصري من 211 مادة في سبعة أبواب:

الباب الأول حول الدولة (المواد 1 - 6). والباب الثاني حول المقومات الأساسية للمجتمع، (المواد 7 - 39)، وينقسم إلى فصلين : أولهما حول المقومات الاجتماعية والخلقية ، والثاني حول المقومات الاقتصادية. أما الباب الثالث حول الحريات والحقوق

والواجبات العامة ، فيتضمن 24 مادة (المواد 40 – 63). ويتضمن الباب الرابع سيادة القانون المواد (64 – 72).

ويقع الباب الخامس المتعلق بنظام الحكم في 111 مادة في ثمانية فصول تحتوي المواد من (73 إلى 184)، وتتضمن: الفصل الأول بشأن رئيس الدولة (المواد 83 – 85)، والفصل الثاني بشأن السلطة التشريعية المواد (86 – 136)، والفصل الثالث بشأن السلطة التنفيذية (المواد 137 – 164) والتي تشمل رئيس الجمهورية (المواد 137 – 152)، والحكومة (المواد 153 – 160)، والإدارة المحلية المواد (161 – 163)، والمجالس القومية المتخصصة (مادة 164)، والفصل الرابع بشأن السلطة القضائية (المواد 165 – 173)، والفصل الخامس عن المحكمة الدستورية العليا (المواد 174 – 178)، والفصل السادس عن الإرهاب (مادة 179)، والفصل السابع بشأن القوات المسلحة ومجلس الدفاع الوطني المواد (180 – 183)، والفصل الثامن عن الشرطة (مادة 184).

ويتضمن الباب السادس أحكامًا عامة وانتقالية (المواد 185 – 193)، أما الباب السابع والأخير ، فجاء تحت عنوان «أحكام جديدة» (المواد 194 – 211)، ويتضمن فصلين : أولهما عن مجلس الشورى (المواد 194 – 205)، وثانيهما عن سلطة الصحافة (المواد 206 – 211).

وينبغي الإشارة إلى أن هذا الشكل للدستور المصري لم يكن هو شكله في صيغته الأولى كما صدر عام 1971، حيث أضيفت إليه أبواب وفصول وفروع من فصول. ويعتبر هذا الدستور بمواده الإحدى عشر بعد المائتين أكثر الدساتير مواد في الخبرة المصرية، فلائحة مجلس شورى النواب الصادرة في 1866 تضمنت (18) مادة فقط، أما اللائحة الأساسية الصادرة في 1882 فتضمنت (53) مادة. وتضمن القانون النظامي لعام 1883 عدد (54) مادة، أما دستور 1923 فقد تضمن (170) مادة، واشتمل دستور 1930 على (156) مادة. وتضمن الإعلان الدستوري الصادر في يناير 1953 عدد 11 مادة، ودستور

1956 عدد (196) مادة، وجاء دستور 1958 في (73) مادة، على حين تضمن دستور 1964 عدد (169) مادة. وعلاوة على تضمينه أكبر عدد من المواد، فقد استحدث دستور 1971 الإشارة إلى بعض الأجهزة، مثل: الشرطة والمجالس القومية المتخصصة والصحافة والمحكمة الدستورية العليا.

وتضمن دستور 1971 مجموعة من المبادئ الرئيسية، يتمثل أهمها فيما يلي:

أ- الشرعية الدستورية وسيادة القانون:

ويقصد بالشرعية الدستورية خضوع ممارسة السلطة بواسطة كل هيئات ومؤسسات الدولة لأحكام الدستور والقانون، ويتضمن ذلك: احترام هذه الهيئات والمؤسسات لاختصاصاتها، وكيفية ممارستها لها، وعدم خروجها عن حدود السلطات التي خولها لها الدستور والقانون. ومقتضى ذلك، أن جميع الهيئات والسلطات في الدولة تستمد وجودها وشرعيتها من الدستور، وأن عدم التزامها بنصوصه يعني فقدان شرعيتها. وكان دستور 1971 هو أول دستور مصري ينظم الرقابة على دستورية القوانين، من خلال المحكمة الدستورية العليا بما يحقق لكل سلطة ذاتيتها واختصاصها من ناحية، ويحقق التوازن والرقابة المتبادلة من ناحية أخرى.

كما ترتبط الشرعية الدستورية باستقلال السلطة القضائية، ويقصد بها استقلال القضاء بالمهمة التي عهد بها إليه الدستور، وهي الفصل في المنازعات على اختلاف أشكالها، وأنه لا سلطان على القضاء في عمله غير سلطان القانون؛ لأن استقلال القضاء هو الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة.

ويرتبط ذلك أيضاً بمبدأ حماية الحقوق والحريات العامة، والذي يعني أن لكل مواطن حقوقاً وحريات أساسية على المستويين الفردي والجماعي، وأن هذه الحقوق والحريات تمثل قيمة اجتماعية سامية يحميها الدستور والقانون. كما تمثل ضابطاً على ممارسة السلطات العامة في الدولة لاختصاصاتها، لا يجوز لها أن تتخطاه إلا في الحدود وبالطريقة

التي يحددها الدستور والقانون. وترتبط كل هذه المبادئ بالمبدأ الرئيسي الذي يقوم عليه الدستور، وهو أن السيادة للأمة وهى مصدر السلطات.

ب - المواطنة:

يعتبر مبدأ المواطنة من أهم المبادئ الحاكمة في دستور 1971 بتعديلاته، وهى المرة الأولى التي يتم النص على هذا المبدأ في الدساتير المصرية عبر مراحلها المختلفة. ويقصد بمبدأ المواطنة أن جميع المواطنين متساوون في تحمل الأعباء والاستفادة من المنافع، وأن المواطنة ترتب لكل مواطن - بغض النظر عن الدين أو اللون أو العرق - حقوقاً وواجبات متماثلة. وتكشف التعديلات التي مرت بها المادة الأولى من الدستور عن اتجاه المشرع إلى تأكيد هذه المعاني عن يقين وبصيرة، فقد كانت المادة الأولى في الدساتير السابقة على دستور 1971، وكذلك دستور 1971 نفسه قبل تعديل 2007 تعطي للمبادئ الأيديولوجية وزناً كبيراً، فكانت تنص على الاشتراكية الديمقراطية وقوى الشعب العاملة.

وجعل تعديل المادة الأولى من الدستور في عام 2007 من المواطنة الأساس الذي يقوم عليه نظام الدولة فنصت على أن «جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة». وجدير بالذكر أن كلمة مواطنة ووطن ومشتقاتها وردتا بدستور 1971 وتعديلاته 48 مرة، متضمنة مصطلحات «الوحدة الوطنية» و«القيم الوطنية» والأخلاق الوطنية و«مواطنين»؛ مما يشير إلى التركيز على فكرة المواطنة والوطنية. وبالمقارنة بدستور 1964، يتضح أنه لم ترد فيه كلمة «المواطنة» مطلقاً، بينما وردت مشتقات وطن 22 مرة.

ويدعم مبدأ المواطنة (المادة 40) من الدستور التي نصت على أن: «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». ومن خلال هاتين المادتين يتضح مدى الأهمية التي أعطاها المشرع لمبدأ المواطنة. وإن كان هذا النص من النصوص التي حرصت الدساتير المصرية السابقة على إيرادها، فهو موجود بتعديلات طفيفة في دستور

1923 المادة (3)، وموجود بالنص في المادة (31) من دستور 1956، وإن كان دستور 1971 ذكر «المواطنون» لدى القانون سواء، على خلاف دستور 1956 الذي نصّ على «المصريون» لدى القانون سواء، كما أنه موجود أيضاً بصيغة «المواطنون» في المادة (7) من دستور 1958 المؤقت للجمهورية العربية المتحدة. ويرجع السبب في إيرادها بصيغة «المواطنون» وليس «المصريون» أن هذا الدستور صدر في فترة الوحدة مع سوريا؛ الأمر الذي جعل من غير الممكن أن تقتصر المادة على «المصريون»، ويؤكد ذلك أنه في دستور 1964 عاد نص المادة إلى ما كان عليه في دستور 1956؛ لينص على أن «المصريون أمام القانون سواء...» (المادة 24).

جـ- الإسلام ومبادئ الشريعة الإسلامية:

كانت أكثر النصوص التي استحدثها دستور 1971 هو نصه في المادة الثانية على أن مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع. وقد كان هذا النص جديداً على الدساتير المصرية، فلم يرد قبله أي حديث عن دور الشريعة الإسلامية في متن الدستور، وإنما كانت تورد أن الإسلام دين الدولة (المواد 149 من دستور 1923، و3 من دستور 1956، و5 من دستور 1964)⁽¹⁾. ووردت أول إشارة إلى الشريعة الإسلامية في دستور اتحاد الجمهوريات العربية بين مصر وسورية وليبيا عام 1972، والذي نصّ على «تؤكد دولة الاتحاد على القيم الروحية وتتخذ الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع» (مادة 6).

وقد كان النص الأصلي لهذه المادة عند صدور الدستور يشير إلى أن مبادئ الشريعة الإسلامية «مصدر رئيسي» للتشريع، وتم تعديلها في عام 1980؛ لكي يصبح النص «المصدر الرئيسي للتشريع»، وهو ما كان محل جدل فقهي ودستوري كبير. كما نص الدستور في مادة (11) على أن الدولة تكفل التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة

(1) الدستور الوحيد الذي لم يشر إلى أن الإسلام دين الدولة هو دستور الجمهورية العربية المتحدة عام 1958.

وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجل في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية.

وبشكل عام، فإن التفاعل مع مبادئ الشريعة الإسلامية وتفسيرها وفق أحكام القضاء المصري لم يبد أنه أنتج تفاعلات مقلقة بشكل قوي في الواقع العملي؛ فقد كان تفسير المحكمة الدستورية العليا في حكميها الصادرين في 15 مايو 1993 فيما يتعلق بسريان المادة الثانية من الدستور على التشريعات المختلفة مفتوحاً بحيث لا يحرم من إمكانات الاجتهاد في الأمور، ففرقت بين «الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودلائلها»، والتي قررت أنه لا يجوز لنص تشريعي أن يناقضها ولا يجوز الاجتهاد فيها، والأحكام الظنية التي رأت «أن دائرة الاجتهاد تنحصر فيها ولا تمتد إلى سواها، وهي تتغير بتغير الزمان والمكان لضمان مرونتها وحيويتها، ولمواجهة النوازل على اختلافها.. ولا بد أن يكون هذا الاجتهاد واقعاً في إطار الأصول الكلية للشريعة الإسلامية بما لا يجاوزها... متوخياً من خلالها تحقيق المقاصد العامة للشريعة»⁽¹⁾.. وهكذا كان التعامل القضائي مع المادة بشكل يتيح الاجتهاد.

يؤكد هذا التوجه أن المادة تتجه إلى المشرعين دون غيرهم؛ أي إنها تنبه المشرع إلى ضرورة الالتزام عند التشريع بمبادئ الشريعة الإسلامية، ونصت تحديداً على تعبير «مبادئ» وهي بذلك تشير إلى المقاصد العليا للشريعة، والتي تتفق عليها الديانات والرسالات السماوية. ومع ذلك، فإن هناك رأياً بين بعض منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان، يرى أن هذا النص يمكن أن يفتح الباب للتمييز بين المواطنين ويتعارض مع مبدأ المواطنة. كما ظهر في الجدل حول المادة الثانية عند مناقشة التعديلات الدستورية في عام 2007، وكما سوف يرد أدناه في هذا الفصل.

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 1993-1994 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 1994)، ص 321 - 322.

د- اللغة العربية والعروبة:

يمكن القول أن النص على أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة المصرية يعد من بين أقدم النصوص التي نصت عليها الدساتير المصرية؛ فنصّ على ذلك دستور عام 1923 المادة (149)، ودستور 1930 المادة (138)، ولكن النص على اللغة العربية في دساتير ما قبل 1952 لم يرتبط بأي إشارة إلى مفهوم العروبة أو الانتماء العربي. وكان أول دستور يشير إلى الهوية العربية لمصر هو دستور 1956، الذي أورد في المادة الأولى منه أن مصر دولة عربية مستقلة، وأن مصر جزء من الأمة العربية.

واستمرت الدساتير التالية في تأكيد عروبة مصر، وأنها جزء من الأمة العربية، علاوة على تأكيدها اللغة العربية كلغة رسمية. فأورد الدستور المؤقت 1958 المادة (1)، ودستور 1964 المادة (1) أن «الشعب المصري جزء من الأمة العربية» وأن الدولة العربية المتحدة «شعبها جزء من الأمة العربية»، وقد وردت كلمة «عرب» ومشتقاتها في دستور 1971 وتعديلاته 8 مرات.

هـ- النظام الجمهوري:

يعد النص على الجمهورية والنظام الجمهوري في الدساتير المصرية من النصوص التي استحدثت مع قيام ثورة 1952. ففي العهد الملكي، أشار دستور 1923 إلى أن نظام الحكم في مصر هو «ملكية وراثية» مادة (1). وأضاف أن «حكم المملكة المصرية وراثي في أسرة محمد علي» مادة (32). وتضمنت المادة الأولى من دستور 1930 النص الوارد نفسه في المادة الأولى بدستور 1923.

ومع إعلان النظام الجمهوري في 18 يونيو 1953، عبّر الدستور المصري عن هذا التحول؛ فتوالى التأكيد في المادة الأولى أن مصر هي «جمهورية ديمقراطية» مادة (1) دستور 1956، وأن «الدولة العربية المتحدة جمهورية ديمقراطية» مادة (1) دستور 1958. وبدأت الدساتير تتحدث عن رئيس الدولة، فنصّ دستور 1956 على أن «رئيس الدولة هو رئيس

الجمهورية» مادة (64). وبصفة عامة فقد انسحبت صلاحيات وسلطات الملك التنفيذية والتشريعية على رئيس الجمهورية في العصر الجمهوري ، ما عدا النصوص الخاصة بالوراثة وولاية العرش.

ومن الدلالات المهمة أن القسم الرئاسي الذي يؤديه رئيس الجمهورية في بداية فترة ولايته ينص على «الحفاظ مخلصاً على النظام الجمهوري» مادة (79)، وهو القسم ذاته الذي يؤديه نائب رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، والوزراء، وأعضاء مجلسي الشعب والشورى . وقد بدأ تبني ذلك القسم مع حلول النظام الجمهوري، فورد النص عليه في دستوري 1956 و1964، بينما كان دستور 1930 يشير إلى القسم الذي يؤديه أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب، والذي تضمن أن يكونوا «مخلصين للوطن وللملك».

و- الديمقراطية والتعددية الحزبية:

أكدت الدساتير المصرية من عام 1923 الطابع الديمقراطي لنظام الحكم. وإذا كانت دساتير ما بعد ثورة 1952 قد ربطت الديمقراطية بمفاهيم إيديولوجية مثل الإشارة إلى الاشتراكية الديمقراطية، فإن التعديلات التي أدخلت على دستور 1971 قد أعادت الأمور إلى وضعها الطبيعي.

وإذا تتبعنا النصوص الواردة في الدساتير بشأن الأحزاب، نجد أن دستور 1923 لم ينص على حرية تكوين أو تشكيل الأحزاب، وإنما نصَّ على أن «للمصريين حق تكوين الجمعيات» مادة (21). وهو ما أبقى عليه دستور 1930 مادة (21)، ولم ترد كلمة «أحزاب» أو «حزب» في دساتير ما قبل 1952. وعلى المنوال نفسه، لم يُشر دستور 1956 إلى الأحزاب، ونصت المادة (192) على تكوين «الاتحاد القومي» وعهد إليه بمهمة الترشيح لعضوية مجلس الأمة، ومؤدَّى ذلك أن الدستور حظر تكوين الأحزاب، وتبنى صيغة التنظيم السياسي الواحد.

وعلى غرار دستور 1956 ، نصت المادة (72) من دستور 1958 على أن «يكون المواطنون اتحاداً قومياً للعمل على تحقيق الأهداف القومية». وفي دستور 1964، تغير اسم التنظيم السياسي الواحد، فنصت المادة (3) منه على إنشاء «الاتحاد الاشتراكي العربي» من جانب تحالف قوى الشعب العاملة ليكون السلطة الممثلة للشعب، والدافعة لإمكانات الثورة، والحارسة على قيم الديمقراطية السليمة. وسار دستور 1971 في الاتجاه نفسه حيث نصت المادة 5 على صيغة التنظيم السياسي الواحد ، متمثلاً في الاتحاد الاشتراكي العربي ، «الذي يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والرأسمالية الوطنية».

وفي التعديل الدستوري لعام 1980 جاء أول نص في الدساتير المصرية قاطبة على نظام تعدد الأحزاب ؛ باعتباره أساس النظام السياسي في مصر ، فأكد أن «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية» المادة (5). ثم كفل تعديل 2007 حق المواطنين في تكوين الأحزاب السياسية وفقاً للقانون، ولم يجز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أية مرجعية دينية أو أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل (مادة 5). ومنح الدستور للأحزاب السياسية حق تقديم مرشحيتها للانتخابات الرئاسية، في إطار ضوابط معينة، وكذلك حقها الأصيل في المنافسة وتقديم المرشحين لانتخابات مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية.

وفتح التعديل الدستوري 2007 الباب لتغيير النظام الانتخابي؛ فنصت المادة (62) على إقرار حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى وفقاً لأي نظام انتخابي ينظمه القانون، وأجازت للقانون الأخذ بالنظام الفردي أو نظام القائمة أو بنظام يجمع بين النظام الفردي ونظام القوائم الحزبية بأية نسبة بينها يحددها، كما أجازت أن يتضمن القانون حداً أدنى

لمشاركة المرأة في المجلسين ، وهو التعديل الذي جرى وفقاً له إصدار قانون في عام 2008، يقضي بتخصيص عدد 64 مقعداً لها في مجلس الشعب، ولمدة عشر سنوات.

كما حدث تطور مهم ماثل في طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، فقد وضع دستور 1956 الأساس لنظام يجمع بين الانتخاب والاستفتاء، فكان مجلس الشعب يقوم بانتخاب المرشح ، ثم يعرض اسمه على الناخبين في استفتاء عام، واستمر العمل بهذا النظام في فترات حكم الرؤساء جمال عبد الناصر وأنور السادات ومحمد حسني مبارك حتى عام 2005 عندما اقترح الرئيس تعديل المادة (76) من الدستور؛ ليكون انتخاب الرئيس انتخاباً مباشراً من بين متنافسين.

وفي 2007، تمت الموافقة على مجموعة كبيرة من التعديلات التي شملت (34) مادة، تضمنت تحقيق مزيد من التطور الديمقراطي للنظام على النحو ، الذي سوف يتم عرضه تفصيلاً في الجزء الخاص بالتعديلات الدستورية من هذا الفصل.

وفي مجال التعليق على ذلك ، لا يمكن القول بأن النظام الدستوري المصري أو صلب العقيدة الدستورية المصرية قد انتهت إلى إقرار الديمقراطية كاملة، وإنما قد وضعت بعض القيود التي من شأنها السير بخطى متدرجة نحو هذه الديمقراطية، كما أنها لم تسد منافذ المنافسة الرئاسية ، وإذا كان في وضعها بعض الشروط على المتقدمين لانتخابات الرئاسة - وبالذات المرشحين المستقلين - قد تكون صعبة في بداياتها إلا أنها في جانب آخر، قد تكون حافزاً للأحزاب على العمل والمنافسة في الشارع ، والانخراط في الجماهير أملاً في ضمان النسبة المطلوبة للترشيح لانتخابات الرئاسة.

ز- العدالة الاجتماعية:

يعد مبدأ العدالة الاجتماعية أحد المبادئ الأثيرة في الدساتير المصرية التي أعقبت ثورة 1952؛ فقبل بروز التأثير بالنهج الاشتراكي نص دستور 1956 على «التضامن الاجتماعي»

باعتباره أساساً للمجتمع المصري (مادة 4)، وأشار ولأول مرة في مواد (7 و22 و54) إلى «مبادئ العدالة الاجتماعية»، وهو ما أورده دستور 1958 نفسه في المادتين (4 و6).

ولم تكن هذه الإشارة متأثرة بالصياغات الاشتراكية بقدر ما تأثرت بأوضاع عدم العدالة في توزيع الثروة والدخل، التي عاشها أغلب المصريين قبلت ثورة 1952، وبالمهدف الاجتماعي للثورة⁽¹⁾. فقد كانت لهذا المهدف جذور في الفترة السابقة لعام 1952، وإنما يعود الفضل لحكومات الثورة في إعطاء هدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية أولوية قومية وتبني منهج التخطيط لتحقيق هذا المهدف، وفي إبراز دور الدولة ومسئوليتها الاجتماعية عن توفير الخدمات الأساسية للمواطنين الفقراء ومحدودي الدخل، وفي إعلاء قيم العدل الاجتماعي وتقريب الفوارق بين الطبقات⁽²⁾. وبصفة عامة، فإن دستور 1956 اعتمد مفهوم النشاط الاقتصادي الحر، مع وضع ضوابط على هذا النشاط (المواد 8-11).

برز تأثير الفكر الاشتراكي بشكل واضح في دستور 1964، حيث تكررت في نصوصه «الاشتراكية» و«البناء الاشتراكي» و«المكاسب الاشتراكية» و«تحالف قوى الشعب العاملة» بينما لم يُشر إطلاقاً إلى تعبيرات «العدالة الاجتماعية» أو «العدل الاجتماعي» أو «التضامن الاجتماعي».

وبينما بدأ دستور 1971 في صيغته الأصلية جامعاً بين الحفاظ على الحديث عن الاشتراكية والبناء الاشتراكي وقوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية، والحديث

(1) لمزيد من التفصيل حول محورية مبدأ العدالة الاجتماعية في الدستور المصري، انظر: د. أحمد فارس عبد المنعم، السلطة السياسية والتنمية منذ 1805 وحتى الآن (القاهرة: كتاب الأهرام الاقتصادي، يونيو 1993)، ص 13، ود. مصطفى الفقي، التعديل الدستوري والعدالة الاجتماعية، الأهرام، 6 مايو 2007.

(2) د. علي الدين هلال، ماذا يبقى من ثورة يوليو 1952؟، الأهرام، 25 يوليو 2009.

عن العدل والعدالة والتضامن الاجتماعي وعدالة التوزيع، وأشار صراحة إلى «العدالة الاجتماعية» المادتان (37 و 38)، فإن التعديلات التي أدخلت عليه، وخصوصاً تعديل 2007، ألغت النصوص ذات التوجه الاشتراكي، مبقية على تلك التي تشير إلى العدالة الاجتماعية، ومن ذلك أن الدستور جعل «العدالة الاجتماعية» إحدى المهام التي يسهر على تأكيدها رئيس الدولة (مادة 73).

وتشير هذه المبادئ الحاكمة التي تضمنها دستور 1971 إلى أن تطور مبادئ الدستور أتى من خبرات اجتماعية وسياسية عاشتها مصر، ولم يأت من تبني أفكار نظرية، وهو ما يؤكد أن الدساتير لا تنشأ في فراغ وإنما تنشأ بدوافع ولتلبية احتياجات معينة، وتتأثر بالخبرة الدستورية السابقة للدولة والخبرات الدستورية المقارنة، وأن التعديل الدستوري أيضاً ينشأ لتلبية واستجابة لاحتياجات محددة وكنتيجة لتغير الظروف والبيئة المحيطة بتطبيق الدستور؛ مما يتطلب التعديل وبحيث يستجيب التطور.

جـ - التوجه الاقتصادي الحاكم:

ربما يمكن القول أنه إذا كانت المجالس النيابية مثلت قلب الدساتير المصرية وعقلها حتى عام 1923، وإلى حد ما حتى قيام ثورة يوليو، فإن فلسفة التوجه الاقتصادي الحاكم وتحولاته مثلت قلب عملية التعديل في الدساتير في العقود الأخيرة بحيث يمكن معرفة التطور في فكر الدولة ووظيفتها ودورها بعد 1952 من خلال متابعة التعديلات - من إضافات ومحذوفات - فيما يتعلق بالفكر الاقتصادي والعقيدة السياسية للنظام.

وتوضح التعديلات الدستورية والتحول في هذا الصدد كيف حلت الأيديولوجيا والفكر الاقتصادي محل المؤسساتية، ونظرًا لأن الفكر يختلف من مرحلة لأخرى.. كان هذا الجانب من أكثر الجوانب التي شهدت حشواً دستورياً، ثم تخلصاً تدريجياً من هذا الحشو، وتوضح أيضاً كيف سعت المؤسسات الدستورية والقضائية المصرية للتواءم مع هذه المواد ذات التوجه الأيديولوجي.

وبصفة عامة، لم تُشر دساتير ما قبل ثورة 1952 إلى أي فلسفة اقتصادية أو أيديولوجية سياسية محددة، فلم يأت دستور 1923 بأي نص يمكن أن يشير إلى تبني مذهب اقتصادي معين، سواء اشتراكي أو رأسمالي. وجاء دستور 1930 هو الآخر خلواً من نص من هذا القبيل، ويمكن تحديد جذور بداية الانحياز لمذهب اقتصادي معين إلى دستور 1956، ففي هذا الدستور بدأت مقدمات الميل الاشتراكي، فعلى سبيل المثال، نصّت المادة (7) على أن: «ينظم الاقتصاد القومي وفقاً لخطط مرسومة»، والمادة (8) على أن «النشاط الاقتصادي الخاص حر، على ألا يضر بمصلحة المجتمع»، والمادة (9) على أن «يستخدم رأس المال في خدمة الاقتصاد القومي، ولا يجوز أن يتعارض في طرق استخدامه مع الخير العام للشعب»، كما نصت المادة (16) على أن «تشجع الدولة التعاون، وترعى المنشآت التعاونية بمختلف صورها»، ووردت بعض هذه النصوص، كما هي في دستور 1958.

وكان دستور 1964 هو أول دستور يورد كلمة «اشتراكية» وينص على مصطلحات مشتقة من المذهب الاشتراكي، فجاء نص المادة (1) ليورد: «الجمهورية العربية المتحدة دولة ديمقراطية اشتراكية، تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة». ونصت المادة (3) على أن: «الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل ... هي التي تقيم الاتحاد الاشتراكي العربي؛ ليكون السلطة الممثلة للشعب، والدافعة لإمكانات الثورة، والحارسة على قيم الديمقراطية السليمة».

ونصت المادة (9) من الدستور على أن «الأساس الاقتصادي للدولة هو النظام الاشتراكي، الذي يحظر أي شكل من أشكال الاستغلال، بما يضمن بناء المجتمع الاشتراكي بدعامتيه من الكفاية والعدل». وحمل هذا الدستور كثيراً من المصطلحات والتعبيرات الاشتراكية مثل سيطرة الشعب على كل أدوات الإنتاج و«ملكية الشعب» و«الشعب العامل» مادة (12)، بل توسع لكي يدخل القوات المسلحة في هذا السياق؛

فنصت المادة (23) على أن «القوات المسلحة في الجمهورية العربية المتحدة ملك للشعب، ومهمتها حماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكي..». كما حدد مسؤولية الحكومة حسب نصّ المادة (133) في «تنظيم وتنفيذ المهام الاقتصادية والثقافية الخاصة بالبناء الاشتراكي، ورفع معيشة الشعب العامل..».

وفي دستور اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة بين مصر وسورية وليبيا ورد بالمادة (4) منه أن: «نظام الحكم في اتحاد الجمهوريات العربية ديمقراطي واشتراكي».

ومثلت تلك التحويلات الأيديولوجية المناخ الدستوري، الذي صيغ فيه دستور 1971، ولم يكن من الممكن وقتذاك إعادة النظر فيها، فقد كان تغييرها يعني التكرار لإرث الحقبة الناصرية في مرحلة كانت في حاجة للارتباط بها، وهي مرحلة الاستعداد لحرب أكتوبر 1973، ولم يكن الرئيس السادات حينذاك مستعداً لذلك، وإنما أراد أن يستمد شرعيتها منها إلى أن يبنى شرعيته الخاصة.

ويعتبر أهم تعديل على دستور 1971 هو ذلك ما حدث بشأن إلغاء الكلمات والعبارات ذات التوجه الأيديولوجي الاشتراكي، والذي تم في التعديلات الدستورية 2007. وعلى سبيل المثال، لقد تم تغيير المادة (1) التي كانت تنص على النظام الاشتراكي وتحالف قوى الشعب العاملة، كما تم تغيير المادة (4) التي كانت تنص على أن النظام الاشتراكي الديمقراطي هو الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية، وأصبحت المادة تنص على أن الاقتصاد في جمهورية مصر العربية يقوم على تنمية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، وتم حذف تعبير «النظام الاشتراكي» من المادة (33). كما تم حذف كل إشارة في الدستور إلى مصطلح «اشتراكية» أو «اشتراكي» حتى في غير الأمور الخاصة بشكل النظام الاقتصادي. ففي المادتين (12) و (56) تم حذف تعبير «السلوك الاشتراكي»، وفي المادة (59) حلت «حماية البيئة» كواجب وطني محل «حماية المكاسب الاشتراكية». وفي مادة (24) تم تعديل النص من «يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج

وعلى توجيه فائضها..» إلى «ترعى الدولة الإنتاج وتعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية..».

كما تم حذف العبارات التي تشير إلى «القطاع العام» مادة (30)، وحذف النص على «حماية المكاسب الاشتراكية» من بين المهام والوظائف، التي يسهر على تأكيدها رئيس الدولة، وتم إلغاء المادة (179) التي كانت تشير إلى نظام المدعي العام الاشتراكي، والتي نصت على كونه مسئولاً عن الحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي، وحلت محلها المادة الخاصة بـ «مكافحة الإرهاب». كما حذفت الإشارة في المادة (180) إلى «حماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكية» من بين مهام القوات المسلحة، كما حذفت أيضاً من بين اختصاصات مجلس الشورى التي كانت تتضمن «حماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية».

وبشكل عام، يمكن القول بأن الدستور قد تخلص من المصطلحات المرتبطة بالمذهب الاشتراكي، وأنه عمل على تكريس الموازنة بين إطلاق حرية النشاط الاقتصادي، والحفاظ على قيم العدالة الاجتماعية، وهو في هذا الجانب يحافظ على ميراث ثورة يوليو في تأكيدها العدالة الاجتماعية، وفي الوقت نفسه يعمل على تقوية أسس الاقتصاد الحر وإطلاق المبادرة الفردية.

ثالثاً: الحقوق والحريات العامة

ينتمي الدستور المصري إلى الدساتير التي فصلت في الحقوق والحريات العامة التي يضمنها الدستور والمستمدة من مواثيق حقوق الإنسان مثل الميثاق العالمي لحقوق الإنسان 1948 أو العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية 1966. وقد أورد الدستور عديداً من الحقوق والحريات العامة، استمراراً لتراث عريق للدساتير المصرية، السابقة واللاحقة لثورة يوليو، ومن أبرز هذه الحقوق والحريات التي نصّ عليها دستور 1971 ما يلي:

1. الحقوق السياسية:

وتشمل أهم هذه الحقوق ما يلي:

أ- الحق في حرية التفكير وإبداء الرأي: وهو يعنى أن من حق كل مواطن أن يكون له رأى في كل ما يجرى من أحداث داخل الدولة، وأن يعلن هذا الرأي على الآخرين. وقد أكد الدستور ما تقدم حيث اعتبر أن حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير ، أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون، المادة (47).

ب- الحق في حرية العقيدة والعبادة: ووفقاً للدستور يتمتع كل مواطن بالحرية الدينية، ويكفل هذا الحق للمواطن حرية العقيدة وحرية ممارسة وإقامة الشعائر الدينية الخاصة بالأديان السماوية، وتكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية، المادة (46).

ج- الحق في الانتخاب والتمثيل النيابي: أكد الدستور أن للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي، وأن مساهمته في الحياة العامة واجب وطني (المادة 62)، كما وضع الدستور كثيرًا من الضمانات ، التي تضمن نزاهة الانتخابات، والتي تمكن ممثلي الشعب في البرلمان من التعبير ، فأكد أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقرر السياسة العامة للدولة والخططة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، المادة (86)، ولا يؤخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو لجانه (المادة 98).

د- الحق في تكوين الأحزاب السياسية: أكد الدستور قيام النظام السياسي على أساس تعدد الأحزاب في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري، وأن ينظم القانون الأحزاب السياسية، المادة (5)، كما كفل حق تكوين وإنشاء الجمعيات والنقابات المادتان (55 و 56).

هـ- الحق في تكوين النقابات والجمعيات: يعتبر الحق في تكوين النقابات المهنية والجمعيات والانضمام إليها ضماناً من الضمانات التي تمكن المواطن من ممارسة حقوقه والدفاع عن مصالحه. وقد جاء الدستور مؤكداً على هذا الحق حيث كفل للمواطنين حق تكوين الجمعيات الوجه المبين في القانون، وحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع، أو سرياً، أو ذا طابع عسكري (المادة 55)، وإن إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وأن تكون لها الشخصية الاعتبارية، المادة (56).

2. الحقوق المدنية:

وتتضمن أهم هذه الحقوق ما يلي:

أ- الحق في الحياة: فيؤكد الدستور المصري ضمان عديد من الحقوق المرتبطة بالحياة، مثل: كفالة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية (مادة 16)، وكفالة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي (مادة 17).

ب- الحق في الجنسية: نصّ الدستور على أن الجنسية المصرية ينظمها القانون (المادة 6)، وتضمنت التعديلات التي أدخلت على القانون رقم 26 لسنة 1975 بشأن الجنسية المصرية بموجب القانون رقم 154 لسنة 2004، المساواة بين من ولد لأب مصري أو لأم مصرية في التمتع بالجنسية دون قيد أو شرط.

ج- الحق في المساواة: أكد الدستور أن المواطنين لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة (المادة 40)، وإن تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجل في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية (المادة 11).

د- الحق في حرمة الحياة الخاصة: قرر الدستور أن للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون (المادة 44)، وإن حياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون. كما أن للمراسلات البريدية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة وسريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون (المادة 45)، وأن كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون جريمة، لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء (المادة 57).

هـ- الحق في المعاملة الإنسانية الكريمة ومنع التعذيب: أكد الدستور أن كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيّد 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 التعذيب أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعول عليه (المادة 42). ونص قانون الإجراءات الجنائية على مبدأ عدم تقادم الدعوتين الجنائية والمدنية الناشئتين عن جريمة التعذيب (المادة 215، و2/259)، ومبدأ إهدار أي قول صدر من أحد المتهمين أو الشهود يتبين أنه صدر تحت وطأة الإكراه أو التهديد (المادة 2/302).

و- الحق في العدالة: أكد الدستور أن العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون (المادة 66)، وأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وأن كل متهم في جنائية يجب أن يكون له محام يدافع عنه (المادة 67)، وأن التقاضي حق

مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي (المادة 68)، وأن حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول.

ز- الحق في التنقل: أكد الدستور عدم جواز أن تحظر الدولة على أي مواطن الإقامة في جهة معينة ، ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون (المادة 50)، وعدم جواز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها (المادة 51)، وأن للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج ، وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد (المادة 52).

ح - الحق في تداول المعلومات: أكد الدستور على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وأن إنذارها أو وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري محظور (المادة 48)، كما نصّ على أن تمارس الصحافة رسالتها بحرية وفي استقلال في خدمة المجتمع ، بمختلف وسائل التعبير ، في إطار المقومات الأساسية للمجتمع والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام الحياة الخاصة للمواطنين (المادة 207)، وإن للصحفيين حق الحصول على الأنباء والمعلومات ، ولا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون (المادة 210).

3. الحقوق الاقتصادية والاجتماعية:

بشكل عام، يكاد يتطابق الدستور المصري في الباب الثاني الخاص بالمقومات الأساسية للمجتمع مع المواد ، التي ينص عليها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ؛ وخاصة فيما يتعلق بحقوق التعليم والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي ، فينص الدستور في المادة (16) على أن تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية ، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية في يسر وانتظام طبقاً

لمستواها، وتكفل الدولة في المادة (17) خدمات التأمين الاجتماعي والصحي، وتنص المادة (18) على أن التعليم حق تكلفه الدولة⁽¹⁾.

ومن أبرز ما جاء بالدستور المصري من حقوق اقتصادية واجتماعية:

أ- الحق في الملكية الخاصة: أكد الدستور أن الملكية الخاصة مصونة وتهدف خدمة الاقتصاد الوطني دون انحراف أو استغلال، كما نص على عدم جواز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال، التي ينص عليها القانون وبحكم قضائي، وعدم جواز نزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون، وعلى أن حق الإرث فيها مكفول (المادة 34)، وعلى عدم جواز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام، وبقانون ومقابل تعويض (المادة 35)، وعلى عدم جواز المصادرة العامة للأموال، وعلى أن المصادرة الخاصة لا تجوز إلا بحكم قضائي (المادة 36).

ب- الحق في التعليم: نص الدستور على أن التعليم حق تكفله الدولة... وتشرف على التعليم كله (المادة 18)، وأن التعليم في مؤسسات الدولة التعليمية مجاني في مراحل المختلفة (المادة 20)، وأن محور الأمية واجب وطني تجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه (المادة 21)، وتكفل الدولة للمواطنين حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي، وتوفير وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق ذلك (المادة 94).

ج- الحق في الرعاية الصحية: أكد الدستور أن تكفل الدولة الخدمات الاجتماعية والصحية، وأن تكفل خدمات التأمين الاجتماعي والصحي، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً، وفقاً للقانون (المادة 17).

(1) حنان كمال عبد الغني أبو سكين، المواطنة والإصلاح السياسي: دراسة النظام السياسي المصري 2003 - 2008، رسالة غير منشورة مقدمة لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2009)، ص 57.

د- الحق في العمل والتمتع بظروف عمل عادلة: أكد الدستور أن العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة... ولا يجوز فرض أي عمل جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة ، وبمقابل عادل (المادة 13).

هـ- الحق في الضمان الاجتماعي: أكد الدستور أن تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة، وترعى النشء والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم (المادة 10)، وأن تكفل الخدمات الاجتماعية والصحية (المادة 16)، وخدمات التأمين الاجتماعي والصحي، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً (المادة 17).

و- حماية وصون الأسرة: نص الدستور على أن «الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية» (المادة 10). كما أكد حرص الدولة على الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما يتمثل فيه من قيم وتقاليـد، مع تأكيد هذا الطابع وتنميته في العلاقات داخل المجتمع المصري.

ز- الحق في بيئة نظيفة: وهذا النص من النصوص المستحدثة في الدستور المصري بمقتضى تعديل 2007 ؛ فقد نص الدستور مادة (59) (معدلة) على أن حماية البيئة واجب وطني، فالبيئة هي الوعاء الذي يمارس فيه المواطن حقوقه الأساسية التي من أهمها الحق في الحياة.

وإذا كان الدستور المصري قد فصل في تبيان الحقوق والحريات العامة للمواطنين، فقد حرص أن يقيم التوازن بين ضمان ممارسة تلك الحريات من ناحية ، وواجب الدولة في توفير الأمن والاستقرار والحق في الحياة فيما يتعلق بجرائم الإرهاب. وتضمن التعديل الدستوري لعام 2007 تغيير نص المادة (179).

ووفقاً للمادة ، تعمل الدولة على حماية الأمن والنظام العام في مواجهة أخطار الإرهاب، وينظم القانون أحكاماً خاصة بإجراءات الاستدلال والتحقيق التي تقتضيها

ضرورة مواجهة هذه الأخطار، وبحيث لا يحول الإجراء المنصوص عليه في كل من الفقرة الأولى من المادة (41) والمادة (44) والفقرة الثانية من المادة (45) من الدستور دون تلك المواجهة، وذلك كله تحت رقابة القضاء. ولرئيس الجمهورية أن يحيل أية جريمة من جرائم الإرهاب إلى أية جهة قضاء، منصوص عليها في الدستور أو القانون.

ومؤدَّى ذلك أن الدستور اعتبر أن جرائم الإرهاب - باعتبارها جرائم استثنائية - ينبغي مواجهتها بإجراءات مماثلة، فاعتبر أن المادتين (41) و(44) لا تحولان دون ممارسة جهات الضبط والتحقيق سلطاتها في هذا الشأن، ولا تقفان حائلاً أو مانعاً ضد حماية الأمن العام في مواجهة أخطار الإرهاب. وتنص المادة (41) على مبادئ صيانة الحرية الشخصية وتقرير عدم جواز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل، إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، بينما تقضي المادة (44) بأن للمسكن حرمة فلا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون. وسمح التعديل الدستوري بتعطيل عمل هاتين المادتين في مواجهة جرائم الإرهاب. ووضع الدستور قيداً على استخدام هذه الرخصة بأن يقتصر تطبيق ذلك على «حالة الضرورة»، وأن تكون الإجراءات كافة خاضعة للرقابة اللاحقة للقضاء.

رابعاً: شكل نظام الحكم

يتناول دستور 1971 تحديد شكل نظام الحكم والعلاقة بين السلطات الثلاثة - التشريعية والتنفيذية والقضائية - واختصاصات كل منها، وأساليب الرقابة المتبادلة بينها، وهو ما سوف يتم دراسته تفصيلاً في الفصول التالية المتعلقة بكل سلطة من السلطات، ويركز هذا الجزء على شكل نظام الحكم وسماته.

1. دور رئيس الجمهورية:

أعطى الدستور المصري لرئيس الجمهورية مكانة مميزة في النظام السياسي؛ فـ رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها، ويضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة

العامّة للدولة، ويشرفان على تنفيذها وله أن يعين نواباً له ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم، ويعين رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه، كما أن تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإعفاءهم من مناصبهم يكون بقرار من رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء

ويعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم، ويصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ويصدر لوائح الضبط والقرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة، ويتخذ التدابير اللازمة في حالة غيبة مجلس الشعب، ويعلن حالة الطوارئ، وله حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها، دون العفو الشامل، ورئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب. ولرئيس الجمهورية إبرام المعاهدات، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها من البرلمان ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

ويعرف الدستور أدوار رئيس الدولة ووظائفه في النظام بقدر كبير من الاتساع؛ فهو «يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني» (مادة 73)، وهذه المادة أفصحت عن جوهر نظام الحكم في مصر، عندما أخرجت رئيس الجمهورية من قائمة السلطات الثلاث بالدولة، ووضعته فوقها ليراقب أعمالها ويرعى الحدود فيما بينها. وفي ذلك يتسق دستور 1971 مع الدساتير والإعلانات الدستورية الصادرة من عام 1952⁽¹⁾. فعلى الرغم من التعديلات التي أدخلت على توزيع الاختصاصات بين السلطات هنا وهناك، وعلى الرغم من اقترابه - أكثر من ذي قبل - من مبدأ التوازن بين السلطات - إلا أنه ظل محافظاً على الموقع المتميز لمؤسسة الرئاسة.

(1) د. علي الدين هلال (إشراف)، انتخابات مجلس الشعب 1984: دراسة وتحليل (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1986)، ص 12.

وتتمثل أبرز ملامح الدور المميز للرئيس فيما يلي:

أ- الدور التشريعي: نص الدستور على دور تشريعي للرئيس، فهو الذي يحيل مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة إلى البرلمان، وله حق أن يرسلها إلى مجلس الشورى بالنسبة للموضوعات التي لم يلزمه الدستور بذلك، كما أن للرئيس حق التصديق على القوانين بعد موافقة مجلس الشعب عليها، فإذا اعترض عاد القانون مرة أخرى إلى المجلس لمناقشته، فإذا أقره مرة أخرى بأغلبية الثلثين صار قانونًا. وأعطى الدستور للرئيس حق طلب تعديل الدستور، وهو الحق الذي أعطاه أيضًا لثلث أعضاء مجلس الشعب.

كما أعطى الدستور للرئيس الحق في إصدار قرارات، لها قوة القانون منها نص الدستور على أنه لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها، زال ما كان لها من قوة القانون.

ب- تنظيم العلاقة بين الوزارة والبرلمان: وضع تعديل 2007 النواة لتحقيق مزيد من التوازن في العلاقة بين مجلس الشعب والوزارة، وأعطى للرئيس القول النهائي في الفصل في حالة الخلاف بين الهيئتين. ووفقًا للتعديل، ففي حالة حدوث خلاف يترتب عليه أن يرفع المجلس تقريرًا إلى الرئيس بشأنه، يكون للرئيس الاختيار بين قبول استقالة الوزارة أو رد تقرير المجلس إليه خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه، كان على الرئيس قبول استقالة الوزارة.

وفي حالة عدم موافقة المجلس على برنامج الوزارة عند تشكيلها، يكون لرئيس الجمهورية أيضًا الاختيار بين حل مجلس الشعب أو قبول استقالة الوزارة.

وأعطى التعديل لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس الشعب في حالة أخرى ، وهي حالة «عند الضرورة» (مادة 136). وعلى الرغم من أن التعديل الدستوري أسقط شرط استفتاء الشعب على قرار الرئيس حل البرلمان ، مما يشير إلى إطلاق مزيد من الحرية له في ذلك، إلا أنه لم يجرز لرئيس الجمهورية حل المجلس الجديد للأمر ذاته.

ج- اتخاذ الإجراءات لمواجهة حالات الخطر الحال والجسيم : فأقرت المادة (74) لرئيس الجمهورية إذا قام خطر «حال وجسيم» يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر. ووضع الدستور ضوابط على استخدام الرئيس لهذه السلطة، فبينما كانت المادة (74) في صيغتها الأولى تنص على حق رئيس الجمهورية في ذلك في حالة قيام «خطر يهدد الوحدة الوطنية»، فإن تعديل 2007 أضاف إلى تعريف هذا الخطر بأنه «حال وجسيم»، كما أنه جعل لرئيس الجمهورية اتخاذ هذه الإجراءات بعد استشارة رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، وهو ما لم يكن موجوداً قبل التعديل.

والحقيقة أن ممارسة الرئيس لسلطاته لا تتم في فراغ أو بشكل عشوائي، فالدستور بتبنيه للنظام المختلط أو شبه الرئاسي جمع بين أهم مزايا النظام الرئاسي، وهو تحقيق الاستقرار من خلال وجود رئاسة قوية متمثلة في شخص رئيس الجمهورية ، الذي يستمد شرعيته من كونه منتخباً انتخاباً مباشراً من الشعب (وهو الشخص الوحيد الذي ينتخب من جانب كل الشعب) في انتخابات تنافسية، وبين أهم مزايا النظام البرلماني وهو رقابة الهيئة التشريعية على الحكومة ، من خلال التصديق على برنامج الحكومة ، وحق سحب الثقة من الوزراء والمسئولية التضامنية للوزارة.

وتأكيداً على فكرة شرعية الرئيس المستمدة من الانتخاب الشعبي المباشر، فإن هذا النظام المختلط لا يتضمن قيام نائب الرئيس باستكمال المدة الدستورية للرئيس (وهو

الوضع القائم في النظام الرئاسي)، وإنما يتطلب الأمر العودة إلى الشعب مباشرة لاختيار رئيس جديد.

وفي النظام المختلط، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء - كما سوف يرد أدناه -، ولكن يكون على هذه الوزارة أن تحظى بثقة أغلبية أعضاء البرلمان. وبالتالي، فإن رئيس الجمهورية ليس حرّاً في اختيار شخص رئيس مجلس الوزراء، الذي عليه أن يقدم برنامج حكومته إلى الهيئة التشريعية للموافقة عليها، وعندما يقوم الرئيس باختيار شخص رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فإنه لا يمكن أن يتغاضى أو يتجاهل شكل الأغلبية الموجودة في البرلمان، كما أن للهيئة التشريعية حق سحب الثقة من الوزراء منفردين أو مجتمعين.

ويترتب على هذا أن السلطات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية لا يمكن له أن يمارسها بشكل تحكيمي؛ فجزء من هذه السلطات يارسها بناء على عرض من مجلس الوزراء وموافقة. وجزء آخر خَوَّلَ له الدستور حق ممارسته منفرداً. ومؤدّى هذا أن تقوم الحكومة بتنفيذ ما يتخذه الرئيس من قرارات، وتكون في تنفيذها لها خاضعة للرقابة البرلمانية، كما يخضع جزء منها للرقابة الدستورية من خلال المحكمة الدستورية العليا.

2. دور الحكومة:

يعرف الدستور الحكومة بأنها هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم. وفيما يتعلق برئيس مجلس الوزراء، فإن دوره يتمثل في الإشراف على أعمال الحكومة. وقد حدد الدستور الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء على نحو خاص في الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية، وتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة، وإصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين

والقرارات ومراقبة تنفيذها، وإعداد مشروعات القوانين والقرارات ، وإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، وإعداد مشروع الخطة العامة للدولة، وعقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور، وملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة ، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

ويتضح مما تقدم أن الدستور لم يتوسع في صلاحيات رئيس مجلس الوزراء أو الوزارة ، ولم يجعلها مركز عملية صناعة القرار والسياسة العامة للدولة، وإنما جعل الوزارة مشتركة مع الرئيس في وضع السياسة العامة للدولة. وأضاف التعديل الذي أدخل على المادة (141) في 2007 بعض الفاعلية على دور رئيس مجلس الوزراء في اختيار الوزراء، فبعد أن كان التعيين والإعفاء من منصب رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم للرئيس وحده، وأضاف التعديل قيام رئيس الجمهورية بأخذ رأي رئيس مجلس الوزراء قبل إصداره هذه القرارات.

كما أضافت التعديلات الدستورية في 2007 صلاحيات واختصاصات أخرى لمجلس الوزراء ؛ فجعلت ممارسة الرئيس لبعض اختصاصاته بعد موافقة مجلس الوزراء أو أخذ رأيه فيها. وعلى سبيل المثال أضاف تعديل المادة (138) بعض القيود التي ترد على رئيس الجمهورية في ممارسة سبعة من اختصاصاته: أربعة منها أوجبت ممارستها موافقة مجلس الوزراء، وهى: المواد الخاصة باختصاصات رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح والقوانين ولوائح الضبط والقرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة والتدابير ، التي يتخذها رئيس الجمهورية ، إذا حدث ما يوجب الإسراع بها في حالة غيبة مجلس الشعب. فهذه الأمور جميعها يصدر رئيس الجمهورية القرارات والتدابير الخاصة بها بعد موافقة مجلس الوزراء عليها (المواد 144 و 145 و 146 و 147).

وثلاثة منها أوجب التعديل لممارستها أخذ رأي مجلس الوزراء فيها، وهى: الاختصاصات المنصوص عليها في المواد (108) و (148) و (151) فقرة ثانية. فالمادة (108) تجيز لرئيس الجمهورية عند الضرورة ، وفي الأحوال الاستثنائية ، أن يصدر

قرارات لها قوة القانون، والمادة (148) تتعلق بإعلان حالة الطوارئ، أما المادة (151) فقرة (2) فتتعلق بإبرام معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة والمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تتحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة. ويوضح ذلك اتجاه التعديل الدستوري لزيادة دور الوزارة في السلطة التنفيذية، ومشاركتها الرئيس في ممارسة اختصاصاته.

3. دور السلطة التشريعية:

يقر الدستور لمجلس الشعب سلطة التشريع وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويقر كل أشكال الرقابة وأدواتها من خلال طرح الأسئلة أو إبداء الرغبات أو طرح الاستجوابات أو طرح موضوعات للمناقشة، أو تكوين لجان خاصة لتقصي الحقائق، أو طرح الثقة بالحكومة. ويعطي الدستور للمجلس سلطة التشريع النهائية في حالات اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع قانون، أقره المجلس؛ حيث أعطى للمجلس أن يقره للمرة الثانية بأغلبية ثلثي أعضائه. كما أعطى لمجلس الشعب حق طرح الثقة بأحد الوزراء أو نوابهم، وأن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء.

وقد اتجهت التعديلات الدستورية إلى زيادة صلاحيات مجلس الشعب في هذا الصدد. فأعطت للمجلس سلطة إسباغ الثقة على برنامج الوزارة عند تشكيلها بناءً على برنامجها، الذي تتقدم به للمجلس بعد تأليفها، فنصّ على أنه «إذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة»، وبمقتضى النص السابق للمادة لم يكن لمجلس الشعب إلا مناقشة برنامج الوزارة فقط.

كما منح الدستور لمجلس الشعب صلاحيات وسلطات تشريعية ورقابية أخرى كثيرة؛ فمجلس الشعب يقرّ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأجاز للمجلس التعديل في النفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة، عدا التي ترد تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة، ولم يكن ذلك مقررًا للمجلس الشعب قبل تعديل 2007.

وهناك اختلاف بين الباحثين حول توصيف شكل نظام الحكم في مصر، وما إذا كان يندرج ضمن الأنظمة الرئاسية أو البرلمانية، فالبعض يستند في توصيفه بأنه نظام رئاسي بالنظر إلى السلطات التنفيذية التي منحها الدستور للرئيس، والتي يكتسبها مباشرة من منصبه، ولا رقابة لمجلس الشعب عليه، وهي سلطات تجعله رأس السلطة التنفيذية والمهيمن عليها، ويستند هذا الرأي أيضًا إلى السلطات والاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية.

في مقابل هذا الرأي، يرى البعض الآخر أن النظام المصري يتضمن عددًا من سمات النظام البرلماني، مثل: حق مجلس الشعب في سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة كلها، وحق المجلس في إسباغ الشرعية على الوزارة عند تكوينها من خلال الموافقة على برنامجها، وحق رئيس الجمهورية في حل البرلمان، وجواز الجمع بين تولى منصب الوزارة وعضوية البرلمان، وأن ممارسته جزء من السلطة التنفيذية من قبل الرئيس، ينبغي أن تتم بمشاركة الحكومة ومن خلالها وفق أحكام المواد (137) و(138) و(153) و(156) من الدستور.

وترتب على ذلك أنه تم توصيف نظام الحكم في مصر بتعبيرات ومصطلحات بينية مثل وصفه بأنه نظام «برلماني» أو «نظام حكومة الرئيس»؛ باعتبار أن رئيس الجمهورية هو محور البنيان الدستوري كله⁽¹⁾. والرأي الأصوب هو أن النظام المصري هو نظام مختلط، يجمع بين عناصر من كلا النظامين مع غلبة لسمات النظام الرئاسي مما يجعلنا نسميه بالنظام «شبه الرئاسي».

(1) أحمد عبد الحفيظ، التعديل الدستوري وآفاق الإصلاح السياسي في مصر، سلسلة كراسات استراتيجية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، السنة الخامسة عشرة، العدد 150، 2005، ص 13 - 16.

خامساً: التعديلات الدستورية

شهد الدستور المصري ثلاثة تعديلات⁽¹⁾، على النحو التالي:

- التعديل الأول، في يوليو من عام 1979 تقدم أكثر من ثلث أعضاء مجلس الشعب بطلبات لتعديل الدستور استناداً لحكم (المادة 189)، وقد تضمنت اقتراحات بتعديل بعض المواد وإضافة مواد جديدة إلى أحكامه، وفي 22 مايو 1980 وافق الشعب في استفتاء على التعديل الدستوري، الذي تضمن خمس مواد، هي (1 و2 و4 و5 و77)، وإضافة باب جديد هو الباب السابع الخاص بإنشاء مجلس الشورى وسلطة الصحافة.

وكانت أهم التعديلات هي تعديل المادة (2) التي كانت تنص على أن مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع»، لتصبح «المصدر الرئيسي للتشريع»، وتعديل المادة (5) التي كانت تنص على أن الاتحاد الاشتراكي هو التنظيم السياسي في البلاد، وبمقتضى التعديل تم النص على أن النظام السياسي في جمهورية مصر العربية يقوم على أساس تعدد الأحزاب. كما تم تعديل المادة (77) التي كانت تنص على أن «مدة الرئاسة هي ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة»، لإطلاق مدد تولي منصب رئيس الجمهورية؛ حيث نص التعديل على أنه «يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى».

- التعديل الثاني، في 26 فبراير 2005، فاستناداً إلى حكم المادة (189) من الدستور، طلب الرئيس مبارك من مجلسي الشعب والشورى تعديل المادة (76) من الدستور وإضافة مادة جديدة إلى نصوصه برقم (192 مكرر)، ليكون انتخاب

(1) انظر: الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها، مرجع سابق. أيضاً: د. شادية فتحي إبراهيم، تطور السلطة التنفيذية في مصر، سلسلة بحوث سياسية (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد، جامعة القاهرة، 2007).

رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر من جميع أفراد الشعب الذين لهم حق الانتخاب، وتحقيق جميع الضمانات التي تكفل تقديم أكثر من مرشح إلى الشعب ليفاضل بينهم ويختار منهم بإرادته الحرة، وبتاريخ 25 مايو 2005 وافق الشعب في استفتاء عام على هذا التعديل⁽¹⁾.

• التعديل الثالث، في 26 ديسمبر 2006 طلب الرئيس مبارك من مجلسي الشعب والشورى إجراء تعديل في (34) مادة من مواد الدستور. وقام المجلسان بمناقشة التعديلات والموافقة عليها وفقاً للخطوات والإجراءات التي حددها الدستور، ووافق عليها الشعب في استفتاء عام في 26 مارس 2007.

وبصفة عامة، فقد ظل الرئيس مبارك طيلة سنوات حكمه لا يميل إلى إدخال تعديلات على الدستور، رغم المطالبات المجتمعية بذلك في حقبتَي الثمانينيات والتسعينيات، وفي مطلع القرن الحادي والعشرين ازداد الشعور بأهمية الحاجة إلى تعديل دستور 1971، على ضوء الاعتبارات التالية:

أ- اتساع الفجوة بين ما ورد في متن الدستور والممارسة الفعلية، وبروز تناقضات واضحة بين مواد الدستور والواقع⁽²⁾، مثل وصف النظام الاقتصادي لمصر بأنه

(1) تناول التعديل المواد: 1 و 4 و 5 إضافة فقرة ثالثة و 12 الفقرة الأولى و 24 و 30 و 33 و 37 و 56 الفقرة الثانية، و 59 و 62 و 73 و 74 و 76 الفقرتين الثالثة والرابعة، و 78 إضافة فقرة ثانية، و 82 و 84 الفقرة الأولى، و 127 و 133 و 136 الفقرتين الأولى والثانية، و 138 إضافة فقرة ثانية، و 141 و 161 إضافة فقر ثانية، و 173 وعنوان الفصل السادس والمواد 179 و 180 الفقرة الأولى و 194 و 195 و 205 من الدستور.

(2) عن بعض مواد الدستور التي رأى فريق من الفقه المصري ضرورة تعديلها منذ فترة مبكرة، انظر أيضاً: د. أحمد الرشيدى، د. مصطفى علوي (محرران)، الإصلاح المؤسسي: الإطار الدستوري كأساس لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، مرجع سابق، ص 16 - 26.

«النظام الاشتراكي الديمقراطي» (مادة 4)، أو الإشارة إلى تنظيم الاقتصاد القومي «وفقاً لخطة تنمية شاملة» (مادة 23)، وأن الشعب يسيطر على كل موارد الإنتاج (مادة 24)، أو الإشارة إلى «الملكية العامة هي ملكية الشعب وتؤكد بالدعم المستمر للقطاع العام. وأن القطاع العام يقود التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية» (مادة 30)، وأن «الملكية الخاصة تتمثل في رأس المال غير المستغل، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية» (مادة 32)، فكل هذه المفاهيم ارتبطت بفترة سابقة وبسياسات لم يعد النظام يتبناها.

وقد أدى هذا الوضع إلى قيام بعض المحامين بإقامة دعاوى بشأن مدى دستورية اتباع سياسات التحرر الاقتصادي، ومدى اتفاقها مع الدستور. وعلى سبيل المثال، دار جدل حول مدى دستورية التصرف بالبيع في وحدات القطاع العام، وعلى الرغم من أن المحكمة الدستورية العليا والمحاكم المصرية قدمت اجتهادات وتأويلات تجاوزت حرفية النصوص، فحكمت مثلاً بأن الإشارة إلى القطاع العام والملكية العامة في الدستور لا تتعارض بالضرورة مع توجه الدولة نحو الاقتصاد الحر، إلا أنه لم يعد بالإمكان الاعتماد على قدرات الاجتهاد والتأويل، وازدادت الحاجة إلى تعديلات تصحح الإطار الدستوري وتحقق توافقه مع حركة الواقع.

ب- ازدياد المطالبة من جانب الأحزاب والقوى السياسية بتعديل الدستور، وكان أحد مظاهر ذلك ما حدث في سبتمبر 2004، واتفاق عدد من أحزاب المعارضة ضمت الوفد والتجمع والناصري والأمة والعمل ومصر 2000 والجيل والوفاق القومي على برنامجٍ للتعديل الدستوري، تمثلت أهم عناصره في اختيار رئيس الجمهورية من بين أكثر من مرشح ولمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة، وقيام نظام جمهوري برلماني يكفل إعادة توزيع الاختصاص داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس

مجلس الوزراء بحيث تكون لرئيس مجلس الوزراء - المسئول أمام السلطة التشريعية - سلطات حقيقية تقابل هذه المسئولية.

كما طالب نادي القضاة بتعديل بعض مواد الدستور، بما يكفل مزيداً من الحقوق والحريات السياسية والاقتصادية، فضلاً عن ذلك كانت المطالبات بتعديل الدستور إحدى المطالبات الرئيسية لقطاع عريض من النخبة الفكرية، وقد نادى البعض بحاجة مصر إلى إصلاح سياسي ودستوري، شبيه بما أقدمت عليه من إصلاح اقتصادي⁽¹⁾.

ج- المناخ الإقليمي والدولي، وازدياد دعوات الإصلاح من أجل التطور الديمقراطي والانفتاح السياسي. وكان من مظاهر ذلك انعقاد مؤتمر الإصلاح العربي بمكتبة الإسكندرية في مارس 2004، والذي ضم مجموعة من المثقفين العرب، والذين أصدروا وثيقة بعنوان « قضايا الإصلاح في العالم العربي » تتناول مجالات الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وأعطت الوثيقة الأولوية في عملية الإصلاح السياسي، لقضايا الإصلاح الدستوري والتشريعي، وانعقاد القمة العربية التي خصصت لموضع الإصلاح العربي في تونس في مايو من العام نفسه⁽²⁾. وارتبط بذلك تزايد الدعوات الدولية المطالبة بالإصلاح السياسي والاجتماعي في الشرق الأوسط، الدول الثمانية الكبار بهذا الشأن.

(1) انظر على سبيل المثال: د. سعيد النجار، نظامنا السياسي في مفترق طرق، رسائل النداء الجديد رقم (22).

(2) في موضوع الإصلاح العربي، انظر جابر عصفور ومحسن يوسف (محرران)، قضايا الإصلاح العربي (الإسكندرية: مكتبة الإسكندرية، 2005)، ومعتز سلامة: الإصلاح السياسي: السياسة الأمريكية والاستجابات العربية، سلسلة دراسات استراتيجية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، السنة الخامسة عشر، العدد 153، 2005.

1. الطريق إلى تعديل الدستور 2004 – 2005⁽¹⁾:

كما ذكرنا تمثل الموقف التقليدي للرئيس مبارك في عدم التجاوب مع الدعوات إلى تعديل الدستور ، على أساس أن دستور 1971 يتسع لاستيعاب التطورات الحادثة في المجتمع.

أ. التطور في فكر الحزب الوطني الديمقراطي:

أخذ هذا الموقف في التغير بعد المؤتمر العام الثامن للحزب الوطني الديمقراطي في سبتمبر 2002 ، وتبنى الحزب لإطار فكري جديد ، يؤكد المواطنة والحريات العامة وتعزيز مسيرة التطور الديمقراطي. وفي المؤتمر السنوي الأول للحزب في سبتمبر 2003 ، تبنى المؤتمر ورقة بعنوان « حقوق المواطنة والديمقراطية » قدمت عرضاً لعدد من السلبيات وأوجه القصور في الحياة السياسية المصرية ، وطرحت برنامجاً للإصلاح السياسي تمثل في أربعة عناصر ، هي : إحياء مفهوم المواطنة وتحديث العلاقة بين المواطن والدولة ، وتوفير العدالة الناجزة ، وتحديث البنية الثقافية ، وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في مسيرة التنمية. ومع إن الورقة عرضت لمختلف جوانب الإصلاح السياسي ، فإنها لم تتعامل بشكل مباشر مع موضوع تعديل الدستور.

وأنت وثيقة «المواطنة المصرية» التي تبناها الحزب في مؤتمره السنوي الثاني سبتمبر 2004 لتشمل تحديداً أدق لمجموعة الحقوق ، التي نص عليها الدستور ويسعى الحزب إلى تفعيلها من خلال التقدم بمشروعات قوانين لتعديل قانون الأحزاب السياسية ، وقانون مباشرة الحقوق السياسية ، وقانون مجلس الشعب ؛ بهدف تفعيل الحياة السياسية والحزبية وتوسيع دائرة المشاركة الشعبية.

(1) انظر في أسس التعديل الدستوري وقواعده، د. أحمد فتحي سرور، منهج الإصلاح الدستوري (القاهرة: دون ناشر، 2006).

وجاءت الفقرة الأخيرة من هذه الوثيقة لتشير لأول مرة في وثائق الحزب الوطني لإمكانية تعديل الدستور، حيث ورد فيها أن الحزب يؤكد أن تفعيل حقوق المواطنة هو عملية مستمرة « وإن الإطار الدستوري والتشريعي القائم يتيح مساحة كبيرة لضمان هذه الحقوق... وأن رؤية الحزب للإصلاح في مفهومه الشامل لا تضع هذا الإطار خارج نطاق المراجعة ، أو تصدر على حق الاجتهاد وإعادة النظر في أي مجال ؛ استنادًا إلى أولويات العمل الوطني وضرورات الإصلاح»⁽¹⁾.

ب - الحوار الوطني بين الأحزاب:

وفي خطابه أمام الجلسة الختامية للمؤتمر بتاريخ 23 سبتمبر 2004، دعا الرئيس مبارك إلى بدء حوار بين الأحزاب السياسية ؛ بهدف مناقشة أفكار الإصلاح السياسي التي طرحها الحزب الوطني ؛ بهدف الاستفادة من الأفكار والآراء الأخرى قبل صياغتها في شكل مشروعات قوانين تُقدم إلى البرلمان⁽²⁾.

وبعد فترة من الاتصالات الجانبية بين الأحزاب للاتفاق على جدول أعمال الحوار وإجرائاته، انعقدت الجلسة الأولى في 31 يناير 2005 بين ممثلي الأحزاب الخمسة عشر

(1) وثيقة المواطنة المصرية، المؤتمر السنوي الثاني للحزب الوطني الديمقراطي، سبتمبر 2004، ص 20، وهي متاحة على:

<http://www.ndp.org.eg/ar/conferences/2nd-conf/papers/citizenship-index.aspx>.

(2) من الغريب أنه وسط هذه التطورات، صدرت جريدة الأهرام في 30 يناير 2005، وعنوانها الرئيسي: «الدعوة إلى تغيير الدستور باطلة ونظام الاستفتاء مؤسس على ترشيح البرلمان». وورد في التصريحات التي أدلى بها الرئيس لرؤساء تحرير الصحف، وهو في طريقه إلى نيجيريا بشأن احتمالات تغيير الدستور « إن هذه دعوة باطلة ومن يتحدثون عن الانتخاب المباشر والاستفتاء ومحاوله المفاضلة بينهما عليهم أن يدركوا أن الاستفتاء مؤسس على ترشيح من ممثلي الشعب في البرلمان ». وعندما سئل عن برنامجه ورد: «إن برنامجي الانتخابي معلن وموجود ومطبق كل يوم، فأنا لست جديدًا على الساحة وأعمالي هي برنامجي». ووقتها تردد أنه حدث سوء فهم لما تحدث به الرئيس ؛ لأن ما نسب إليه خالف السياق العام لتطور الأمور.

المشاركة في الحوار، واتضح بجلاء أن قضية تعديل الدستور تحتل المكانة الأولى ، وأنه لن يمكن إدارة النقاش حول أي موضوع من الموضوعات ما لم يتم التعامل مع هذه القضية.

وتمثلت مواقف الأحزاب كما أسفر عنها الحوار في اتفاق أغلبية الأحزاب على ضرورة مراجعة الدستور؛ بهدف تعديل بعض مواده، بينما اختلفت حول توقيت هذا التعديل. فبينما رأى ممثلو الحزب الوطني واثان من الأحزاب الأخرى أن يبدأ الحوار حول هذا التعديل بعد الاستفتاء على رئاسة الجمهورية والمزمع عقده في سبتمبر 2005، رأت أغلبية الأحزاب أن يتم هذا التعديل فوراً. وعقب ذلك تم إعداد تقرير بمواقف الأحزاب المختلفة، وتم عرضه على رئيس الجمهورية.

جـ- طلب تعديل المادة 76:

وفي 26 فبراير 2005 استخدم الرئيس حقه الدستوري وفقاً للمادة (189)، وطلب من مجلسي الشعب والشورى البدء في اتخاذ الإجراءات التي نص عليها الدستور لتعديل المادة (76) ، وبحيث تتغير طريقة اختيار رئيس الجمهورية ليكون بالاقتراع السري العام المباشر من جانب المواطنين بين أكثر من مرشح⁽¹⁾.

لقد مثل هذا الطلب « نقلة موضوعية » و« تحولاً كبيراً » في الحياة السياسية المصرية ، فقد مس التعديل طريقة اختيار رئيس الجمهورية، والذي استمر بالاستفتاء لمدة نصف قرن حيث أصبح أسلوب الاستفتاء الذي دشنته دستور 1956 هو الطريقة المعتمدة لاختيار رئيس الدولة ، والذي كان يقضي بأن تتم تسمية مرشح واحد بواسطة مجلس

(1) حول تفاصيل التعديل الدستوري، انظر مساهمات دينا شحاتة بعنوان « البيئة الخارجية والداخلية لقرار تعديل الدستور »، وأحمد عبد الحفيظ بعنوان « تعديل المادة 76 في إطار تطور خطى الإصلاح السياسي »، ورضا محمد هلال بعنوان « موقف المؤسسات الرسمية من تعديل الدستور وبعض القوانين »، في: د. عمرو هاشم ربيع (محرر)، التعديل الدستوري وانتخابات الرئاسة 2005 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2005).

الشعب (مجلس الأمة قبل 1971)، ويتم عرض الاسم على المواطنين للتعبير عن رأيهم بالموافقة أو عدم الموافقة.

ولم يثبت تطبيق هذا النظام تنافسًا جادًا بين أكثر من مرشح، فعملية التسمية في داخل المجلس التشريعي سيطر عليها حتى عام 1976 التنظيم السياسي الواحد الذي كان قائمًا في البلاد (الاتحاد القومي ثم الاتحاد الاشتراكي العربي)، وبعدها الحزب الحاكم الذي ضمنت له أغليبيته الكبيرة عدم وجود منافسة لمرشحه مع آخرين؛ لذلك ليس من المبالغة القول أن طلب تعديل المادة (76)، وما تبع ذلك من زخم سياسي، تضمن عديدًا من المساجلات والحوارات والمناقشات، أوجد حالة سياسية تتسم بالحوية والنشاط، وفتح الباب أمام آفاق جديدة للتطور الديمقراطي في البلاد.

وتضمن طلب رئيس الجمهورية بتعديل المادة (76) أن يكون هذا التعديل وفقًا للمبادئ التالية:

- انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر من جميع أفراد الشعب الذين لهم حق الانتخاب.
- تحقيق جميع الضمانات التي تكفل تقدم أكثر من مرشح إلى الشعب؛ ليفاضل بينهم ويختار منهم بإرادته الحرة.
- كفالة الوسائل اللازمة لضمان جدية الترشيح للرئاسة، ومن ذلك أن يحصل من يرغب في الترشيح على تأييد من ممثلي الشعب المنتخبين في المؤسسات الدستورية وفي المجالس الشعبية المحلية.
- إتاحة الفرصة للأحزاب السياسية في أن ترشح أحد قياداتها وفقًا للضوابط التي يراها مجلس الشعب لخوض أول انتخابات تجري في ضوء هذا التعديل.
- تشكيل لجنة عليا يتوافر لها الاستقلال الكامل والحيدة، وتعطي كل الصلاحيات وتقوم بالإشراف على العملية الانتخابية من يوم التقدم للترشيح حتى إعلان

نتيجة الانتخاب، على أن تضم في تشكيلها عددًا من رؤساء الهيئات القضائية والشخصيات العامة.

- إجراء الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية في يوم واحد.
- وضع الضمانات الكفيلة بتحقيق إشراف قضائي على عملية الاقتراع.

د - إجراءات التعديل الدستوري:

حدد الدستور في المادة (189) الإجراءات اللازمة للنظر في تعديل أي مادة من مواده، والتي تتمثل في أربع مراحل:

- المرحلة الأولى، وتتضمن عرض مقترح التعديل على مجلسي الشعب والشورى لاستطلاع الرأي حول مبدأ التعديل في حد ذاته ، ويكون التصويت بالموافقة أو الرفض بالأغلبية البسيطة.
- المرحلة الثانية، وتستمر لمدة شهرين، وهي بمثابة فترة تروٍ وتفكير؛ لتوفير الوقت اللازم للحوار والنقاش بين أعضاء المجلس من ناحية، وبينهم وبين الخبراء والمتخصصين من مختلف التوجهات السياسية من ناحية أخرى حول نصوص التعديل المقترح قبل مناقشته في المجلس.
- المرحلة الثالثة، ويتم فيها مناقشة نصوص المواد المقترحة ، على أن تكون الموافقة عليها بأغلبية الثلثين.
- المرحلة الرابعة، والتي يتم فيها عرض النص الدستوري المقترح على هيئة الناخبين لإبداء الرأي فيه. وحسب نص الدستور، إذا وافقت أغلبية المصوتين على مقترحات التعديل، فإنها تكون نافذة من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. أما إذا رفضتها، فإنها تعود إلى مجلس الشعب ، على أنه لا يجوز له النظر فيها أو إعادة طرحها قبل مرور سنة على الأقل.

هـ- مناقشة طلب التعديل في مجلسي الشعب والشورى:

ووفقاً لهذه الإجراءات، عقدت اللجنة العامة لمجلس الشعب اجتماعين في 28 فبراير والأول من مارس 2005؛ للنظر في طلب التعديل، أسفر عن تقرير تم عرضه على المجلس بتاريخ 9 مارس. وقد تضمن هذا التقرير أن طلب التعديل قد استوفى أركانه الدستورية، وأكدت اللجنة المبادئ التي وردت في طلب التعديل، وطرحت تصوراتها بشأن ذلك. فحول ضمانات جدية الترشيح، رأت أن يكون ذلك بواسطة عدد مناسب من الأعضاء المنتخبين في مجلسي الشعب والشورى، وعدد من أعضاء المجالس الشعبية في عدد يتجاوز نصف عدد المحافظات. وبالنسبة لترشيحات الأحزاب، رأت اللجنة أن يكون للحزب الذي يحق له الترشيح ممثلون في مجلسي الشعب والشورى ولو بمقعد واحد، وأن يكون الترشيح لأعضاء الهيئات القيادية في الحزب.

ووافق المجلس على مبدأ التعديل، وأحال تقرير اللجنة العامة بشأنه إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لبحثه، وتقديم تقرير عنه متضمناً صياغة مقترح التعديل خلال شهرين. كما قرر إحالته إلى مجلس الشورى الذي كان قد وافق على مبدأ التعديل في 5 مارس 2005، وفقاً للمادة (195) من الدستور، والتي تنص على «أن يؤخذ رأي مجلس الشورى في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.. ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب».

و- الجدل والحوار حول طلب التعديل:

وقررت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية في 5 أبريل سنة 2005 عقد جلسات استماع لآراء أساتذة الجامعات، وخبراء القانون الدستوري والعام، وممثلي الأحزاب والنقابات ومراكز البحوث والصحافة والجمعيات الأهلية، بالإضافة إلى عدد ممن شغلوا رئيس الوزراء أو الوزارة. وقام مجلس الشورى أيضاً بتنظيم جلسات استماع ماثلة للاستفادة من أكبر قدر من الآراء، ودار النقاش بصفة خاصة حول:

- النسبة التي يتعين أن يحصل عليها المرشح من المنتخبين من المجالس الدستورية والشعبية المحلية.
- اقتراح أن يكون للمواطنين حق تسمية مرشح لرئاسة الجمهورية من خلال عدد معين، ورأى آخرون صعوبة الاعتماد على التوقيعات الشعبية كشرط للترشح لرئاسة الجمهورية ؛ نظرًا لما قد يترتب عليه من مشكلات تتعلق بالتحقق من صحة التوقيعات وسلامة توثيقها.
- اقتراح استثناء قيادات الأحزاب من الحصول على تأييد نسبة معينة من أعضاء مجلسي الشعب والشورى، لتمكين الأحزاب من ممارسة هذا الحق على ضوء ضعف تمثيلها في البرلمان، وعدم توقع ازدياد هذا التمثيل بشكل نوعي في أية انتخابات قادمة ، في ظل نظام الانتخاب الفردي المعمول به.
- الاعتراض على حرمان الأعضاء المعينين في مجلس الشعب (10 أعضاء) ومجلس الشورى (ثلث الأعضاء) من حق المشاركة في الترشيح. ورد آخرون أن المناط في أن يكون أصحاب التزكية من مجلسي الشعب والشورى من المنتخبين من الشعب، رغم تساوي المعينين والمنتخبين في الحقوق والواجبات، هو أن هذه التزكية لا تستند إلى صفة العضوية ، وإنما تستند إلى كون الأعضاء منتخبين من قواعد شعبية أعطتهم ثقتها.
- التفاصيل التي تحكم طريقة اختيار اللجنة العليا للانتخابات واختصاصاتها.
- وفي جلسته بتاريخ 10 مايو 2005، وافق مجلس الشعب بأغلبية 405 من أعضائه ومعارضة 34 نائباً، على النص المقترح من اللجنة الدستورية والتشريعية، والذي تضمن ما يلي:
- اشتراط تأييد مائتين وخمسين عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل العدد عن خمسة

وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرون من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من عدد أربع عشرة محافظة على الأقل⁽¹⁾.

- وبالنسبة للأحزاب التي يحق لها الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، فإنه يشترط أن يكون قد مضى على قيامها خمسة أعوام متصلة قبل إعلان فتح باب الترشيح، وأن يكون مرشحها عضواً بهيئتها القيادية مضى على عضويته فيها سنة واحدة على الأقل، وأن يكون للحزب نسبة 5٪ من مقاعد المنتخبين في كل من مجلسي الشعب والشورى.
- واستثناءً مما تقدم، يحق لجميع الأحزاب، وبغض النظر عن استيفائها لأي شروط تضمنتها الفقرة السابقة، ترشيح أحد أعضاء هيئتها القيادية لرئاسة الجمهورية في انتخابات 2005.
- أن تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب، ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى. وتختص اللجنة بإعلان فتح باب الترشيح، والإشراف على إجراءاته، وإعلان القائمة النهائية للمرشحين، والإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز، وإعلان نتيجة الانتخاب، والفصل في كافة التظلمات والطعون وفي جميع المسائل المتعلقة باختصاصها.

(1) كان تقرير اللجنة الذي عُرض على المجلس في هذه الجلسة قد تضمن اشتراط تركيبة ثلاثمائة عضو مع تحديد الأرقام نفسها من أعضاء مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية الواردة في المتن. ورغم انتقاد نواب المعارضة لهذا العدد، إلا أن نواب الحزب الوطني تمسكوا به. ولكن في آخر لحظة خلال الجلسة التي تم فيها التصويت بغير الرأي، فوقف زعيم الأغلبية ليطلب موافقة المجلس على خفض العدد من ثلاثمائة إلى مائتين وخمسين.

- عرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره، لتقرير مدى مطابقتها للدستور.

ز- إقرار التعديل الدستوري:

ووفقاً للدستور، تم عرض التعديلات التي أقرها مجلسا الشعب والشورى على الناخبين في استفتاء عام في 25 مايو 2005، شارك فيه 53٪ من جملة المقيدين في الكشف الانتخابية، ووافق على التعديل نسبة 82.8٪ منهم. وقد تعرض الاستفتاء لمقاطعة عدد من أحزاب المعارضة هي أحزاب الوفد والتجمع والعربي الناصري، والتي اعتبرت أن التعديل على هذا النحو قد أفرغ طلب الرئيس مبارك من مضمونه، لانطوائه على شروط تعجيزية، لا تقدر أغلب الأحزاب على الوفاء بها⁽¹⁾.

وبإعلان نتيجة الاستفتاء، أصبح التعديل الدستوري نافذاً، وقام البرلمان بإصدار القانون المنظم لانتخابات رئيس الجمهورية، والذي سوف يتم عرضه في الفصل الثاني الخاص بالسلطة التنفيذية.

ح- الانتقادات الموجهة للتعديل:

تمثلت أبرز الانتقادات التي وجهت لتعديل المادة (76) من الدستور بصيغته التي أقر بها في 10 مايو 2005، ما يلي⁽²⁾:

- طول المادة وضعف الصياغة: فقد تضمنت المادة بعد التعديل 600 كلمة، بما يجعلها من أطول المواد التي عرفتها دساتير العالم، ومن ثم اعتبر البعض أنها

(1) انظر دراسة شاملة في هذا الموضوع في، د. عمرو هاشم ربيع (محرر): التعديل الدستوري وانتخابات الرئاسة 2005، مرجع سابق.

(2) التقرير الاستراتيجي العربي 2005 - 2006 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2006)، ص ص 401 - 402. أيضاً: أحمد عبد الحفيظ «تعديل المادة 76 في سياق تطور خطى الإصلاح السياسي.. في: د. عمرو هاشم ربيع (محرر)، مرجع سابق، ص ص 53 - 56.

لا تصلح كي تكون مادة دستور من خصائصه الإيجاز. وجاءت صياغة المادة وفقاً لرأي بعض الباحثين «بما يتنافى تماماً مع خصائص الانضباط والإحكام والاختصار والشمول الذي يناسب الصياغات الدستورية»، وتضمنت المادة مسائل تفصيلية ليس الدستور مجالها، وكان يمكن أن تترك للقوانين واللوائح العادية.

- التفرقة بين المرشحين الحزبيين والمرشحين المستقلين: وهي تفرقة سمحت لمرشحي أحزاب الأحزاب بالمشاركة من دون قيود، بينما اشترطت على المرشح المستقل الحصول على 250 توقيعاً من أعضاء مجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات.

- تشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية: فقد انتقدها البعض على أنها يغلب على أعضائها الطابع غير القضائي، إذ يتألف نصف أعضائها من الشخصيات العامة، وأنها منحت صلاحيات تفوق أية هيئة قضائية، فلا يجوز الطعن في أحكامها؛ مما يعطيها ميزة غير ممنوحة للقضاء، وجعل لها الحق في الفصل في تنازع الاختصاص بينها وبين أي محكمة وهيئة قضائية أخرى، كما جعل لها الولاية على تفسير نصوص القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بعملية انتخابات الرئاسة دون غيرها من جهات القضاء.

ورد المؤيدون للتعديل الدستوري على تلك الانتقادات بأن المشرع أراد الحفاظ على هيئة منصب الرئاسة والابتعاد به عن كل مظنة أو خلاف، بضمان الحصانات اللازمة حتى لا تصبح نتائج انتخاب الرئيس محلاً للجدل والنقاش، وأن طول المادة مرده رغبة المشرع عدم ترك موضوعات لكي يتناولها القانون، الذي يمكن أن يغيره الأغلبية البرلمانية، وأن التمييز بين المرشح الحزبي والمرشح المستقل هدفه دعم دور الأحزاب وباعتبار أن الفاعل الرئيسي في المنافسة الانتخابية هو الأحزاب السياسية.

2. التعديلات الدستورية 2007:

بتعديل المادة (76)، أصبحت قضية تعديل دستور 1971 على جدول أعمال المجتمع المصري، وطرحت الأحزاب رؤاها بشأن هذه القضية. وفي هذا السياق، طرح الرئيس مبارك ضمن برنامجه الانتخابي لرئاسة الجمهورية في 2005 مجموعة من التعديلات الدستورية، التي وعد بأن تتم خلال فترة رئاسته، وكجزء من برنامج للإصلاح السياسي.

وفتح ذلك الباب لحوار واسع حول التعديل الدستوري لمدة ما يزيد على عام، وفي 26 ديسمبر 2006 استخدم الرئيس حقه الدستوري وفقاً للمادة (189) الخاصة بتعديل الدستور، وأرسل خطاباً إلى رئيسي مجلس الشعب والشورى يطلب منهما بدء اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعديل الدستوري، وتضمن الخطاب عرضاً لأهداف التعديل وللمواد المطلوب تحديدها.

أ- أهداف التعديل الدستوري:

وتمثلت هذه الأهداف فيما يلي:

- إعادة تنظيم العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، بما يحقق مزيداً من التوازن فيما بينهما، ويعزز دور البرلمان في الرقابة والمساءلة.
- تعزيز دور مجلس الوزراء وتوسيع اختصاصاته، وتوسيع المدى الذي تشارك فيه الحكومة رئيس الجمهورية في أعمال السلطة التنفيذية.
- وضع ضوابط على ممارسة رئيس الجمهورية الصلاحيات المخولة إليه وفق أحكام الدستور عند مواجهة أخطار تهدد سلامة الوطن، أو تعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري.
- ضمان تبنى النظام الانتخابي الأمثل، والذي يكفل فرص تمثيل الأحزاب بالبرلمان.
- ضمان حد أدنى للمقاعد التي تشغلها المرأة بالبرلمان عن طريق الانتخاب.

- تطوير نظام المحليات وتعزيز صلاحياتها التنفيذية والرقابية ودعم اللامركزية في أدائها.
- ضمان تبني قانون جديد لمكافحة الإرهاب ، يكون بديلاً تشريعياً لمكافحة هذه الظاهرة، دون الحاجة لمكافحتها بتطبيق قانون الطوارئ.
- تعزيز استقلال السلطة القضائية من خلال إلغاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وإلغاء نظام المدعى العام الاشتراكي ، وما يستتبعه من إلغاء محكمة القيم.
- تحقيق التلاؤم بين نصوص الدستور والأوضاع الاقتصادية المعاصرة، بما يتيح حرية اختيار التوجه الاقتصادي للدولة ، في إطار الحفاظ على حرية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة حق الملكية بجميع أشكالها وحماية حقوق العمل.

ب - المواد المطلوب تعديلها:

أما عن المواد التي اقترح الرئيس تعديلها، فهي على النحو التالي:

• تكريس مبدأ المواطنة:

بتعديل المادة الأولى ليصبح نصها «جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة». وندرج ضمن هذا السياق أيضاً طلب إضافة فقرة ثالثة للمادة (5) لا تجيز «مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أية مرجعية دينية أو أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل».

كما دعم ذلك طلب تعديل المادتين (62) و (94)، رغبة في أن يتيح الدستور للمشرع القدرة على اختيار النظام الانتخابي ، الذي يكفل تمثيلاً أوفى للأحزاب السياسية في مجلسي الشعب والشورى ، ويسمح للمرأة بمشاركة فاعلة في الحياة السياسية ، ويمكنها من عضوية هذين المجلسين.

• إيجاد الضمانات بشأن استخدام الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الدولة:

بتعديل المادة (74) من الدستور التي تعطي الرئيس سلطات استثنائية في حالة قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن ، أو يعيق مؤسسات الدولة عن أداء دورها، فأضاف التعديل أن يكون خطرًا جسيمًا وحالاً وأن تتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة، بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، وألا يحل مجلس الشعب أثناء ممارسة رئيس الجمهورية للسلطات التي تخولها له هذه المادة.

• التعامل مع حالات موانع مباشرة الرئيس لاختصاصاته:

فطبقاً لنص الدستور قبل التعديل، كانت المادة (82) والمادة (84) تعالجان حالتين: قيام موانع مؤقتة يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أو خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل، وكانت المادة (82) تنص على أنه إذا قام موانع مؤقتة يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية، وبالنظر إلى أن وجود نائب لرئيس الجمهورية ليس إلزامياً بمقتضى الدستور ، فقد تطلب الأمر سد هذا الفراغ الدستوري.

وقد جاء التعديل الدستوري لينص على ذلك، فجاء نص المادة بعد التعديل إذا قام موانع مؤقتة يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر نيابته عنه . ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية طلب تعديل الدستور أو حل مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو إقالة الوزارة . وأضافت المادة (84) بعض التعديلات، منها أنها قيدت من يحل محل الرئيس في حالة خلو المنصب بالقيود نفسها التي قيد بها تعديل المادة (82) رئيس الوزراء.

جـ- تعزيز دور الحكومة والمحليات:

وذلك ما أوضحه طلب التعديل إضافة فقرة ثانية إلى المادة (138)، بهدف التوسع في الاختصاصات المقررة للحكومة. كما جاء تعديل المادة (141) ليضيف أن «يكون تعيين

نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم بقرار من رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء».

وجاء التعديل الدستوري أيضاً ليدعم دور الإدارة المحلية، فأضاف تعديل المادة (161) فقرة ثانية للمادة نصت على دعم اللامركزية «ويكفل القانون دعم اللامركزية، وينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها».

• تعزيز سلطة البرلمان:

وتضمن ذلك دعم صلاحيات مجلس الشعب من ناحية، وتأكيد الصفة البرلمانية لمجلس الشورى من ناحية أخرى، على النحو التالي:

* دعم صلاحيات مجلس الشعب: أوجب تعديل المادة (115) عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على المجلس قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية، وكان النص السابق ينص على «شهرين»، وكما أجاز التعديل لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة، ولم يكن ذلك جائزاً وفق النص السابق، وأشرك التعديل المجلس مع الحكومة في الاتفاق على تدبير مصادر الإيرادات، فأقر أنه «إذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات».

أما المادة (118)، فقد أوجبت عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، وكانت المادة قبل التعديل تنص على «سنة» وليس ستة أشهر، وأضاف التعديل وجوب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب. وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أي بيانات أو تقارير أخرى.

وأضافت تعديلات المواد (127) و (133) و (136) و (194) و (195) ما من شأنه تكريس اختصاصات وصلاحيات مجلس الشعب الرقابية ؛ فاستهدف تعديل المادة (127) التخفيف من إجراءات تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء ، بحيث يكون لمجلس الشعب دور أكبر في سحب الثقة من الحكومة ، دون حاجة للجوء إلى الاستفتاء. وجاء تعديل المادة (127) ليؤكد ذلك، فنص على أنه في حالة نشوء خلاف بين المجلس والوزارة، ورفع المجلس تقريراً بذلك إلى الرئيس، فإن «الرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة ، أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام ، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة».

أما تعديل المادة (133)، فقد نص على أن «يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة خلال ستين يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائباً.. وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة، كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة».

* تأكيد الصفة البرلمانية لمجلس الشورى: في السياق ذاته ، جاء طلب الرئيس تعديل المادتين (194) و (195)، بهدف «منح مجلس الشورى اختصاصاً تشريعياً».

فقبل تعديلها كانت المادة (194) تنص على أن «يؤخذ رأي مجلس الشورى»، فتغير ذلك وفقاً لتعديل 2007 ليصبح «تجب موافقة المجلس»، وترتب على ذلك أن رأى مجلس الشورى في هذه الموضوعات أصبح إلزامياً وليس استشارياً، بل حدد تعديل المادة طريقة وأسلوب حل الخلاف في حالة حدوثه بين المجلسين، فأكدت المادة (194) نفسها أنه إذا قام خلاف بين مجلسي الشعب والشورى بالنسبة لهذه المواد، أحال رئيس مجلس الشعب الأمر إلى لجنة مشتركة ، تشكل من رئيسي مجلسي الشعب والشورى.

كما أقر تعديل المادة (129) لأعضاء مجلس الشورى أن يتقدموا بـ «طلبات مناقشة» مثل أعضاء مجلس الشعب، وطرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه وتبادل الرأي فيه. وأقرت المادة (130) بعد التعديل لأعضاء مجلس الشورى مثل

أعضاء مجلس الشعب «إبداء رغبات» في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء.

• تيسير مشاركة الأحزاب في الانتخابات الرئاسية:

كانت المادة (76) الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية - وفقاً لتعديل 2005- تشترط أن تكون للحزب نسبة 5٪ من أعضاء مجلسي الشعب والشورى حتى يمكن له التقدم بمرشح لمنصب رئيس الجمهورية، وجاء التعديل ليخفض هذه النسبة إلى 3٪. وللتيسير على الأحزاب السياسية، سمح التعديل للأحزاب التي حصل أعضاءها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات، أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجرى خلال عشر سنوات، اعتباراً من أول مايو 2007، أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي، متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل. وكان النص السابق الذي أدخل في تعديل 2005 يميز للأحزاب ذلك في أول انتخابات رئاسية فقط.

• تغيير أسلوب إدارة الانتخابات البرلمانية :

كانت المادة (88) من الدستور تنص على «يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء الهيئات القضائية» وتم تطبيق هذا النص في كل انتخابات مجلس الشعب التالية على صدوره بحيث تتكون اللجان العامة المشرفة على الانتخابات من رجال القضاء حتى عام 1999، عندما فسرت المحكمة الدستورية العليا النص على أنه يعني وجود قاض لكل صندوق، وأن تكون لجان الاقتراع في كل مركز انتخابي برئاسة أحد القضاة. وبالفعل، تم تنفيذ هذا التفسير في انتخابات مجلس الشعب لعامي 2000 و 2005⁽¹⁾. ونظراً لقلّة عدد القضاة، فقد تطلب تطبيقه أن تكون عملية الاقتراع العام على مراحل، استمرت ما يقرب من شهرين.

(1) في عام 2005 كان إجمالي عدد أعضاء الهيئات القضائية 13 ألف عضو، بينما بلغ عدد اللجان العامة 329 لجنة واللجان الفرعية 54 ألف لجنة.

وتعرض هذا الوضع لانتقادات عديدة تضمنت طول مدة الانتخابات ، والتي يمكن أن تزيد مع زيادة عدد السكان، وانضمام أكثر من مليون مواطن جديد إلى قوائم الناخبين كل عام، وعدم إمكانية التوسع في إنشاء مراكز اقتراع جديدة لضمان إتاحة الفرصة للناخبين في كل مركز الإدلاء بأصواتهم؛ فمع ازدياد عدد السكان والحاجة إلى تقليل عدد الناخبين المقيدون في المركز الانتخابي الواحد، أصبح من الضروري إنشاء مراكز جديدة؛ لذلك جاء التعديل للمادة (88) لينص على أن يُجرى الاقتراع في يوم واحد وتتولى لجنة عليا تتمتع بالاستقلال والحيدة الإشراف على الانتخابات ، وأن تشكل اللجان العامة التي تشرف على الانتخابات على مستوى الدوائر الانتخابية من أعضاء من هيئات قضائية، وأن يتم الفرز في اللجان العامة وتحت إشرافها.

• تعزيز استقلال السلطة القضائية

وهو ما يوضحه التعديل الذي أجري على المادتين (173) و (179) فجاء تعديل المادة (173) لينص على «تقوم كل هيئة قضائية على شئونها ، ويشكل مجلس يضم رؤساء الهيئات القضائية يرأسه رئيس الجمهورية، يرعى شئونها المشتركة»، وكانت المادة قبل التعديل تنص على أن المجلس الأعلى للقضاء هو الذي يقوم على شؤون الهيئات القضائية، بينما جعل التعديل كل هيئة قضائية تقوم على شئونها، بينما يقتصر دور مجلس القضاء الأعلى على رعاية الشؤون المشتركة لها.

وأضاف التعديل الخاص بإلغاء الفصل السادس الخاص بالمدعي العام الاشتراكي ومحكمة القيم، بعداً آخر في استقلال القضاء، فقد كان هذا النظام محلاً للنقد؛ نظراً لما سببه من ازدواج في الاختصاص القضائي.

• مكافحة الإرهاب:

أحل التعديل الدستوري مادة مكافحة الإرهاب محل مادة المدعي العام الاشتراكي، في الفصل السادس، وقد نصت المادة الخاصة بهذا الفصل (المادة 179) على أن «تعمل

الدولة على حماية الأمن والنظام العام في مواجهة أخطار الإرهاب، وينظم القانون أحكاماً خاصة بإجراءات الاستدلال والتحقيق التي تقتضيها ضرورة مواجهة هذه الأخطار، وبحيث لا يحول الإجراء المنصوص عليه في كل من (الفقرة الأولى من المادة 41) و المادة (44) والفقرة الثانية من المادة (45) من الدستور دون تلك المواجهة؛ وذلك كله تحت رقابة القضاء، ولرئيس الجمهورية أن يحيل أية جريمة من جرائم الإرهاب إلى أية جهة قضاء منصوص عليها في الدستور أو القانون».

د - الجدل بشأن تعديل الدستور:

أثار موضوع تعديل الدستور جدلاً واسعاً بدأ مع مطلع الألفية الثالثة، وازدادت حدته بعد مقترح الرئيس مبارك بتعديل المادة (76)؛ ومقترحات التعديل الدستوري سألقة الذكر، ودار حوار واسع شارك فيه الأحزاب والنقابات وهيئات المجتمع المدني والجامعات ومراكز البحوث، على سبيل المثال « ندوة مدلولات القيم والمفاهيم الدستورية في دستور 1971 » ، التي نظمها المركز العربي لاستقلال القضاء في 16 يوليو 2006، والمؤتمر العلمي الثاني للحريات بعنوان «الإصلاح الدستوري في مصر الذي نظمه حزب التجمع بتاريخ 8-9 نوفمبر 2006، و ندوة « الدستور المصري بين التعديل والإصلاح والتغير: نحو رؤية ديمقراطية» ، والتي نظمها مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد - جامعة القاهرة في 11 ديسمبر 2006 ، بل وكان للولايات المتحدة رأى في هذا الأمر⁽¹⁾.

(1) د. عبد المنعم المشاط (محرر)، الدستور المصري بين التعديل والإصلاح والتغير: نحو رؤية ديمقراطية (القاهرة: مركز الدراسات والبحوث السياسية بكلية الاقتصاد- جامعة القاهرة، 2007). ود. حسنين توفيق إبراهيم، التعديلات الدستورية ومستقبل التطور السياسي والديمقراطي في مصر، دراسات استراتيجية، المجلد 18، العدد 185 (مارس 2008).

مواقف الأحزاب:

لم تكن التعديلات التي تقدم بها الرئيس مبارك هي المقترحات الوحيدة على الساحة السياسية. وكان للأحزاب الأخرى أفكار وآراء أخرى بشأن التعديلات الدستورية المرجوة.

ومن واقع تحليل ما طرحته أحزاب الوفد والتجمع والعربي الناصري والغد ، يمكن تحديد أهم القضايا الأخرى التي تضمنتها مقترحات هذه الأحزاب فيما يلي:

- الحاجة لدستور جديد تماماً، وأن دستور 1971 قد تمت صياغته في مناخ سياسي واقتصادي مختلف، وأن التطور السياسي والاجتماعي يستدعي صياغة دستور جديد ، من خلال جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض.

- تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية في مدين فقط، كما كان ينص دستور 1971 في صياغته الأولى قبل تعديل مايو 1980 في عهد الرئيس السادات، وأن يتم تحديد مدة الرئاسة لتكون خمسة سنوات فقط. وأضاف الوفد أن يبدأ سريان هذا التعديل، بعد انتهاء ولاية الرئيس مبارك مهما تعددت.

- تبني النظام البرلماني كشكل لنظام الحكم لأنه النظام الذي يحقق التوازن بين السلطات ورقابة الشعب ممثلاً في نوابه على أداء السلطة التنفيذية، وبحيث تتحقق المسؤولية المباشرة للوزارة أمام البرلمان.

- ضرورة تعيين نائب لرئيس الجمهورية، وأن لا يترك هذا الأمر جوازياً لتقدير الرئيس. واقترح البعض أن يكون اختيار الرئيس ونائبه بالانتخاب المباشر (ماعدا الحزب الناصري) لأن نائب الرئيس يحل محل الرئيس ، إذا قام مانع مؤقت يحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصاته، وهو ما يفرض ضرورة أن يكون له سند وشرعية شعبية.

• إلغاء المادة 74 التي تعطي رئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة في أوقات الخطر.

• إلغاء النص المتعلق بتخصيص 50٪ على الأقل من مقاعد المجالس المنتخبة للعمال والفلاحين.

• عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي منصب الوزارة والعمل في الحكومة أو القطاع العام ضمناً لاستقلال السلطة التشريعية ولدورها الرقابي.

والحقيقة .. أن هذه المقترحات تعكس حالة من عدم الوضوح الفكري بشأن نظم الحكم وسماتها. فعلى سبيل المثال دعا أغلب الأحزاب إلى إقامة جمهورية نيابية برلمانية، وهو ما يتناقض مع اقتراح الانتخاب المباشر للرئيس ونائبه. ففي النظم البرلمانية يصبح رئيس الوزراء هو مركز السلطة التنفيذية، ويتولى رئيس الدولة مهام رمزية وشرفية فقط (المملكة المتحدة والهند)، وانتخاب الرئيس ونائبه انتخاباً مباشراً من الشعب يرتبط بالنظم الرئاسية فقط. وبالمناطق نفسه، فإن التركيز على مدة ولاية الرئيس يصبح أمراً أقل أهمية بالنظر إلى اختصاصات المنصب في النظام البرلماني. ومن الغريب أيضاً أن تتضمن بعض المقترحات حظر الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان، فهذا المفهوم موجود في النظم الرئاسية فقط، والأصل في النظام البرلماني أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان.

النقاش حول المادة الثانية:

ومع أن الأحزاب السياسية لم تدرج المادة الثانية، والتي تشير إلى أن دين الدولة هو الإسلام، وأن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع ضمن دائرة النقاش والجدل .. إلا أن بعض جمعيات حقوق الإنسان أثارت هذا الموضوع، فعقد مركز القاهرة لحقوق الإنسان اجتماعاً مغلقاً في 18 ديسمبر 2006 لمناقشة طبيعة الدولة في التعديلات الدستورية، وندوة يوم 19 فبراير 2008 حول وضع الأقباط والمرأة في التعديلات الدستورية. ونظم مركز ابن خلدون يوم 20 فبراير ندوة عن رؤية الأقباط للمادة الثانية،

ونشطت بعض جماعات الأقباط في الخارج في التوجه نفسه ، فأرسلت منظمة «الأقباط متحدون» بياناً حمل أكثر من 4000 توقيع من أجل إلغاء المادة الثانية، وصدر تصريح للأبنا مرقص يطالب فيه بتعديل المادة لتصبح «مصدرًا رئيسيًا للتشريع»⁽¹⁾.

وفي 5 مارس 2007 أصدر مركز القاهرة لحقوق الإنسان «نداء بتعديل المادة الثانية من الدستور» واستند في هذا المطلب إلى عدة أسس: أولها، أن «النص على دين محدد للدولة ينطوي على إخلال بالموقف الحيادي المفترض للدولة إزاء مواطنيها الذين ينضمون إلى أديان وعقائد متعددة لا ينكرها الدستور المصري على أي نحو. وقد أدى ذلك إلى صدور أحكام قضائية تنكر على مواطنين مصريين حقهم في تبني ما يؤمنون به». وثانيها، وأن هذا النص لا يورد مصادر أخرى للتشريع مما يجعل مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الوحيد «وأنها تستهدف إلزام المشرع بعدم اللجوء إلى غيرها حتى ولو لم يجد في الشريعة الإسلامية الجواب الشافي». وهو ما تؤكد مذكره اللجنة البرلمانية التي أعدت التعديل، وما تنوه بها المحكمة الدستورية في أحكامها ذات الصلة. وثالثها، أن النص الدستوري يتسم بغموض وتضييق شديد، ومن ثم يتوقف تفسيره على المشرع والمفسر الدستوري والقضائي. ورابعها، أن إضافة المواطنة في المادة الأولى من الدستور لا يغير من الأمر شيئاً «لأنه لا يترتب على هذه الإضافة ضمانات دستورية ملموسة ؛ خاصة في ظل استمرار الصيغة الحالية للمادة الثانية»⁽²⁾.

وتضمنت أسماء الموقعين على البيان شخصيات من أحزاب الوطني والوفد والعربي الناصري والتجمع وعددًا من النشيطين في جمعيات حقوق الإنسان وأساتذة الجامعات والمثقفين من مسلمين ومسيحيين. ومثلت هذه الأسماء مختلف التيارات الليبرالية

(1) المصري اليوم، 19 يناير 2007. وفي التعبير عن مخاوف الأقباط، انظر د. شريف دوس: الدستور والشريعة والأقباط، المصري اليوم، 18 فبراير 2007، وعمرو الشوبكي، الأقباط والمادة الثانية من الدستور، المصري اليوم، 8 مارس 2007.

(2) نداء بتعديل المادة الثانية من الدستور (القاهرة: مركز القاهرة لحقوق الإنسان، 5 مارس 2007).

واليسارية والقومية ، بما فيهم أشخاص ينتسبون للتيار الإسلامي، مثل جمال البنا شقيق الشيخ حسن البنا مؤسس الإخوان المسلمين⁽¹⁾.

ثم انضم إلى البيان عدد 95 شخصية أخرى ، صدر بهم بيان من المركز يوم 6 مارس 2007. وكتب عدد من المثقفين دفاعاً عن المادة الثانية من الدستور، وأن المخاوف المثارة غير صحيحة، وأن مبادئ الشريعة الإسلامية لا تتعارض مع الدولة المدنية⁽²⁾.

الانتقادات الأمريكية:

في مؤتمر صحفي يوم 25 مارس 2007، أعربت السيدة كونداليزا رايس وزيرة الخارجية عن قلق الإدارة الأميركية بسبب ما تعتبره « تراجعاً للإصلاحات الديمقراطية في مصر ». وأضافت « لقد أوضحت قلقي، وكذلك آمالي تجاه استمرار الإصلاح في مصر.. إن عملية الإصلاح مسألة صعبة.. وفيها فترات هبوط وصعود ». وسرعان ما رفض الرئيس مبارك هذا التدخل، وقال في خطاب ألقاه بجامعة أسيوط أنه يرفض « أي ضغوط أو إملاءات أو مشروطيات من شأنها المساس بمصالح مصر واستقلال إرادتها ». وبينما لم يذكر الرئيس أمريكا بالاسم، فقد أفصح عن ذلك وزير الخارجية أحمد أبو الغيط، الذي صرح بأن مصر « لا تقبل أي تدخل في شئونها الداخلية حتى من جانب الولايات المتحدة » ، مضيفاً « من الرعونة أن يصدر أحد حكماً على آلية جديدة في السياسة المصرية قبل أن تبدأ »⁽³⁾.

(1) انظر مقال جمال البنا: حكاية المادة الثانية من الدستور، المصري اليوم، 28 فبراير 2007.

(2) د. حسن أبو طالب: فك الالتباس حول المادة الثانية من الدستور، الأهرام، 24 فبراير 2007، وطارق البشري: حول المادة الثانية من الدستور، الأهرام، 28 فبراير، و 1 مارس 2007، ود. سمير تناغو: مادة الشريعة الإسلامية لا تهدد الدولة المدنية ولا تمهد للدولة الدينية، الوفد، 2 مارس 2007، ود. محمد السيد سعيد، الأقباط والدستور، الأهرام، 12 مارس 2007.

(3) موقع CNN بتاريخ 25 مارس 2007. www.cnnarabic.com، وكذلك: مصر ترفض الانتقادات الأمريكية بشأن استفتاء تعديلات الدستور، الشرق الأوسط، 25 مارس 2007، و « التعديلات =

هـ- آليات التعديل ومواقف الأحزاب:

مرت تعديلات الدستور التي طلبها الرئيس مبارك في الخطوات الاعتيادية لها، في مجلسي الشعب والشورى⁽¹⁾، واستغرقت لتمريرها 90 يوماً منذ طلب الرئيس التعديل حتى الاستفتاء عليها، في 26 مارس 2007، وقد أحال رئيس المجلس طلب التعديل المرسل من رئيس الجمهورية إلى اللجنة العامة المؤلفة من 29 عضواً، وقد أعدت اللجنة تقريراً خلال أربعة اجتماعات، واتفقت فيه بالإجماع على مبدأ التعديل. وقرر المجلس في 17 يناير الموافقة على مبدأ التعديل، حيث وافق 316 عضواً على المبدأ، أما بقية الأعضاء فكانوا من المعارضين أو تغيّبوا عن حضور الجلسة. وأحال مجلس الشعب قرار موافقته إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، كما أحال إلى تلك اللجنة رسالة رئيس مجلس الشورى بموافقة المجلس على مبدأ التعديل.

وبانتهاء لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية من صياغة التعديلات، وافق عليها مجلس الشورى بأغلبية 229 عضواً ومعارضة 4 أعضاء وامتناع 4 أعضاء عن التصويت، كما وافق عليها مجلس الشعب الذي تكون من 432 عضواً⁽²⁾ بأغلبية 315 عضواً أي بزيادة 20 صوتاً فقط على نسبة ثلثي عدد المقاعد، وهي 295 صوتاً. وغاب عن جلسة التصويت 17 عضواً غالبيتهم من الحزب الوطني، أما الأعضاء الآخرون فقد رفض التعديلات 13 عضواً (4 من الوفد، 2 من الوطني، 1 من التجمع، 6 أعضاء من

=الدستورية شأن المصريين فقط.. الاستفتاء قضية وطنية لا تخصكم»، جريدة روز اليوسف، 25 مارس 2007.

(1) حول مراحل وخطوات الموافقة على التعديلات الدستورية: انظر: التقرير الاستراتيجي العربي 2006 - 2007 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2007)، ص 367 - 369.

(2) عدد أعضاء المجلس المنتخبين 444، ويرجع هذا العدد إلى عدم إجراء الانتخابات في عدد من الدوائر بسبب نزاعات قضائية.

المستقلين). كما غاب عن الجلسة نواب الإخوان المسلمين الذين أعلنوا مقاطعتهم، وقاموا بعقد مؤتمر صحفي لإعلان رفضهم للتعديلات.

وبصفة عامة، عارضت الأحزاب هذه التعديلات، واعتبرتها إما أنها غير كافية أو أنها تمثل نكسة في التطور الديمقراطي، وكررت الانتقادات نفسها التي سبق أن طرحتها في مناسبات مختلفة، مثل: المطالبة بتعديل المادة (77) الخاصة بمدة الرئاسة والمادة (76) الخاصة بقواعد الترشيح لمنصب الرئاسة. أضف إلى ذلك نقد التعديل المقترح بشأن إدارة الانتخابات والاكتماء بالإشراف القضائي على مستوى اللجان العامة (المادة 88)، والإجراءات المتعلقة بمكافحة الإرهاب (المادة 179).

أما نواب الإخوان المسلمين، فقد اعتبروا أن هذه التعديلات الدستورية موجهة ضدهم في المقام الأول. وعلاوة على الانتقادات التي اشتركوا فيها مع الأحزاب، فقد رفضوا تعديل المادة 5 الخاص بحظر قيام حزب أو ممارسة نشاط سياسي على أساس أو مرجعية دينية، كما رفضوا إدخال تعبير المواطنة في المادة الأولى، رغم تأكيدهم على قبول فكرة المساواة بين كل المواطنين.

وانفرد نواب الإخوان بهذا الموقف، فلم ينتقد التعديل على المادتين (1) و(5) أي من الأحزاب الأخرى. ودعت أغلب أحزاب المعارضة الناحيين إلى مقاطعة الاستفتاء، وانتقد الكثيرون هذا التوجه؛ لأنه يكرس ثقافة عدم المشاركة والعزوف السياسي، واقترحوا أنه من الأفضل دعوة الناحيين للمشاركة والتصويت بالرفض. من ناحية أخرى، دعا الشيخ سيد طنطاوي شيخ الجامع الأزهر المواطنين إلى المشاركة، على أساس أن التصويت هو «شهادة»، وأن من يكتنم الشهادة فهو آثم آثم.

وأخيرا جرى الاستفتاء على تعديل الدستور في 26 مارس 2007، وحظى بموافقة 74٪ من إجمالي المشاركين، وبذلك أصبحت التعديلات الدستورية سارية.

3. في فلسفة التعديل الدستوري:

من دراسة دستور ما، يمكن للباحث أن يدرس المواد ويقارن بينها، ويمكن له أيضًا أن يدرس «ما وراء النص» للكشف عن القيم التي يعبر عنها الدستور، وهو ما عبرنا عنه بعبارة العقيدة الدستورية للدولة.

إن متابعة التعديلات التي أدخلت على دستور 1971 تكشف عن بعض خصائص عملية التطور في فكر النخبة الحاكمة وطبيعة التطور السياسي في مصر، والتي يشير إليها منهج الإصلاح الدستوري وفلسفته، والتي تتمثل في الطبيعة التدريجية للتغيير، والسعي للتوفيق بين الأفكار والاتجاهات والتغيير بشكل مرحلي، والعمل على إحداث التوفيق بين الدستور والواقع الاجتماعي.

لقد جاء دستور 1971 ليأخذ من مختلف الدساتير السابقة على ثورة 1952 وما بعدها، وكانت تتنازع قيمتان متعارضتان، وهما: الرغبة في الوصول لمرحلة الاستقرار الدستوري والشرعية الدستورية، وضرورات الاستمرار في مرحلة ما قبل حرب أكتوبر 1973. لذلك، غلبت عليه الصيغة التوفيقية. فبينما حافظ الدستور في نصوصه على جوهر التوجهات الأيديولوجية الاشتراكية، والتي بدت في عدد كبير من المواد، بما في ذلك المادة المتعلقة بمهام القوات المسلحة - كما شرحنا من قبل - فإن الدستور فصل في الحقوق والحريات العامة بشكل غير مسبوق، وجعل التعذيب من الجرائم التي لا تسقط بالتقادم، وأسس لنظام المحكمة الدستورية العليا، وكلها سمات تؤكد طابعه الديمقراطي.

لذلك، أنت تعديلات 1980، 2005، 2007 لتزيل تدريجيًا هذا الالتباس بشكل تدريجي وتطوري. ويتضح ذلك من تحليل التطور الذي لحق ببعض المواد فعلى سبيل المثال، فإن المادة (4) من الدستور تنص طبقًا لمنطوقها الراهن بعد ما أدخل عليها من تعديلات في 1980 و 2007، على أن «يقوم الاقتصاد الوطني على تنمية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال».

وتكشف التعديلات التي أجريت على هذه المادة عن كيفية التغيير والتعديل في قلب التوجه الدستوري للدولة في مصر ، وأنها لا تتم بعشوائية وإنما بفلسفة تعكس تطور رؤى النظام السياسي والقائمين عليه، وتؤكد أن تغيير قلب العقيدة الدستورية في مصر لا يمر عبر الصدمات ، وإنما عبر التغيير التدريجي .

فالمادة (4) في الدستور كان نصها في الصيغة الأصلية لدستور 1971 قبل تعديل 1980 يقول إن: «الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال، ويهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات». ويتضح من تلك الصياغة تأثير التوجه الاشتراكي.

ومرت تعديلات هذه المادة بمرحلتين: المرحلة الأولى في تعديل 1980 الذي أبقى مفاهيم «النظام الاشتراكي الديمقراطي» وأبقى مفهومي «الكفاية» و«العدل»، وأبقى على مفهوم «الاستغلال»، ولكنه بدلا من حديثه عن أنه «يهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات»، أورد أنه «يؤدي إلى تقريب الفوارق بين الدخول». ولعل «يهدف إلى» وإحلالها بـ «يؤدي إلى» يشير إلى أن النظام الاقتصادي في استبدال ذاته لا يتخذ من تقريب الفوارق أو تذويبها هدفاً يسعى إليه، وإنما يتيح الفرص لكي يؤدي من ذاته إلى تقريب الفوارق. ومن ثم إبعاد شبهة التحيز من جانب الدولة لنظام اقتصادي معين ، غير الذي يتيح بيئة معينة.

كما أن استبدال تعديل 1980 «تقريب» الفوارق بدلا من «تذويب» الفوارق، فيه دلالة على أن النظام الاقتصادي لا يهدف جعل الناس طبقة واحدة، وإنما يهدف تقليص حدة الفارق بين الغنى والفقر، ومن ثم عدم القضاء على المجهود الخاص. ويشير حذف الدستور لمفهوم «الطبقات» وإحلال «الفوارق» إلى التغيير الذي حدث في تفكير المشرع والنخبة الحاكمة.

فضلاً عن ذلك ، ألغى تعديل 1980 بقية المادة التي كانت تنص على أن النظام الاشتراكي «يحمي الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة».

وجاء تعديل 2007 ليحذف تقريباً كل ما ورد بالمادة في تعديل 1980 وفي هذا التعديل، نصّ على أن: «يقوم الاقتصاد في جمهورية مصر العربية على تنمية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال».

ولا شك أن النص الراهن للمادة يحمل تغييراً لغوياً كلياً عن النص الأصلي والنص بعد التعديل، ومع ذلك لا نستطيع القول إنه تخلص تماماً من العقيدة الدستورية والسياسية للفترة الماضية، صحيح أنه تخلص من تغليف المادة بعقيدة اقتصادية معينة وهي الاشتراكية، وجعل الدولة إلى حد ما متحررة من الانحياز لنظام معين، فبدلاً من ربط الاقتصاد بنظام معين، فإنه وضع له أسساً معينة يقوم عليها، ومع ذلك فإن المادة بوضعها الراهن، أوردت مجموعة من المبادئ التي تمثل فلسفة التغيير وطبيعة المرحلة؛ فالجمع بين «تنمية النشاط الاقتصادي» و«العدالة الاجتماعية» هو مثار جدل من جانب البعض، على أساس ما يعتقده بالتعارض بين الهدفين، كما أن النص على «كفالة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال» هو الآخر قد لا يراه البعض متسقاً مع اقتصاد السوق الحر.

وإلى حد ما يمكن القول بأن ظروف تعديل دستور 1971 في عام 1980 هي الأخرى خضعت لظروف سياسية خاصة، وهي الأخرى كانت في حاجة إلى التغيير. لذلك، وليس من قبيل المصادفة أن بعض المواد التي تم تعديلها عام 1980 هي أكثر المواد التي طالتها يد التعديل مرة ثانية في تعديل 2007 (المواد الخاصة بمجلس الشورى)، أو هي أكثر المواد التي لا تزال تثير جدلاً في الساحة المصرية (المادة الخاصة بالشريعة الإسلامية)؛ مما يكشف عن أن الظرف الاستثنائي يؤدي إلى صياغة النصوص بدرجة من السرعة تجدد المطالبات بتغييرها فيما بعد.

ويمثل الثابت والمتغير في الدساتير نقاط التطور في كل مجتمع، فمن خلال التعديلات نعرف أبعاد وحقائق الجدالات الدائرة على امتداد الفترة الزمنية السابقة على

التعديل، كما نعرف أيضاً جوانب من أبعاد الحكم وأغواره ، ونقاط الاحتكاك والتماس بين الحكم والقوى المدنية، وحدود التغيير والمطالبات ؛ فالثوابت الدستورية أو المواد التي لا تتغير أو يتم تعديلها على أماد زمنية كبرى، هي المواد الأكثر حصولاً على التوافق الاجتماعي والتراضي السياسي، بينما المواد التي تطالها يد التغيير هي ، المواد التي لم يفصل الحوار الاجتماعي والسياسي بشأنها.

وهذا التحول في العقائد الدستورية للدولة يأخذ فترات زمنية ممتدة، وهو يحدث مع التحولات الكبرى للأنظمة ؛ بمعنى أنه يمكن أن يتم تغيير الدستور، وإصدار دستور جديد، أو إدخال تعديلات كثيرة على دستور قائم، ولكن تمثل جميعها العقيدة الدستورية نفسها . وفي الغالب يشهد عديد من الدساتير تحولا في العقائد الدستورية رغم استمرار الدستور ذاته ، من خلال التفسيرات والتأويلات لنصوصه، ويمكن القول أن الدستور المصري عرف التغيير والتعديل في العقيدة السياسية والاقتصادية قبل بأن يعرف التغيير صلب العقيدة الدستورية، حتى إذا وصلت الدساتير إلى نقطة لا يمكن فيها تغيير تفسيراتها وتأويلاتها القائمة مع نصوصها الحرفية، فينشأ بينها وبين الواقع صدام وخلاف ظاهر، تنشأ الحاجة للتعديل أو التغيير.

فلقد ظلت المحكمة الدستورية العليا في مصر تقدم تفسيرات وتأويلات لنصوص مواد الدستور، هي على درجة بارعة من استخلاص أعماق النصوص ومواءمتها مع الواقع الاجتماعي، حتى وصل الخلاف بين الواقع والنصوص نقطة يصعب إيجاد تفسيرات أو تأويلات مقنعة لها، مما أوجب ضرورة التغيير. وهكذا يتبين أنه إذا كانت للنص رغبة في ضبط الواقع، فإن للواقع قدرته على إعادة تفسير النص الدستوري أو تغييره.

ختام:

لا تنشأ الدساتير في فراغ، وإنما في ظل واقع سياسي واقتصادي وقانوني تتأثر به وتؤثر فيه؛ ففي البداية تكون هناك مرحلة تطابق بينها وبين الواقع، وتظل تعمل ما دام

أنها لم تثر مشكلات، ومع تغير الواقع بشكل جوهري يحدث الانفصال بين الدساتير والواقع الذي تنظمه، فتنشأ الحاجة للتعديل والتغيير. والنصوص القانونية تتطور استجابة لاحتياج ما سياسياً أو اجتماعياً أو اقتصادياً، وهى تعبر عن مجمل التوازنات السائدة في المجتمع الذي أنتج النص، وتتحدد طريقة عمل النصوص القانونية بذات بموازن القوى ذاتها⁽¹⁾.

ويترتب على ذلك أن الجدل حول الدستور وتفسيره ليس مسألة نظرية أو فلسفية وحسب، وإنما يرتبط بالواقع الاجتماعي والثقافة السياسية السائدة في المجتمعات، فالدستور هو إفراز اجتماعي يمثل أحوال المجتمع، الذي نشأ فيه وظروفه وقيمه الأساسية. وإذا ابتعد النص الدستوري عن واقعه الاجتماعي بكل مشتملاته الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية، فالأرجح أن النص سوف يظل نصاً لا يرى طريقه للتطبيق، ومن هنا جاءت ضرورة إحداث التلازم بين نصوص الدستور وتطور أوضاع المجتمع والسياسات السائدة.

كما تدل الدساتير على التغير الذي يطرأ على الثقافة الدستورية في العالم. ودلل تعديل 2007 على ذلك في إشارته إلى حماية البيئة، فلم يكن موضوع البيئة من الموضوعات التي تندرج ضمن مواد الدستور من قبل. ويُمثل ورودها التطور في الفكر الدستوري في عالم يزداد الاهتمام فيه بقضايا البيئة، ويتضح ارتباطها بحياة الإنسان اليومية وبال تنمية الاقتصادية والاجتماعية في بلد ما.

فالدساتير هي ابنة البيئة التي تنشأ فيها، وتبرز استجابة لأوضاع وظروف بيئة قائمة، وتشير إلى التغير في موازين القوى في تلك البيئة، أو التغير في إدراك القوى القائمة على إعداد الدستور، وإذا اختلت الموازين بين القوى الاجتماعية والسياسية التي قامت على إعداده وتراضت عليه، تصبح هناك مطالبات بتغييره أو بتعديله ليمثل أوضاع القوى

(1) أحمد عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 49.

الجديدة، وحين ينشأ انفجار وتغيير شامل على غرار الثورة مثلاً، لا تصبح الدساتير القائمة ملائمة بأي حال⁽¹⁾.

لقد أثار الجدل الدستوري خلال السنوات الأولى من القرن الـ 21 عودة الدستور إلى مكانته اللائقة في الوعي العام لدى المصريين. وحدث ما يمكن تسميته بإعادة الاعتبار للدستور، ولإدراك دوره في تنظيم شئون الدولة والمجتمع. وكان من شأن هذا النقاش الواسع والحاد نشر الثقافة الدستورية والوعي بمواد الدستور وبالقضايا الخلافية بشأنه، وهو ما وصفه الدكتور يحيى الجمل، أستاذ القانون العام بحقوق القاهرة، بتعبير «الحضور الدستوري» بمعنى أن يكون الدستور حاضراً في الوعي، ومرشداً في السلوك، وموجهاً عند اتخاذ القرار؛ ذلك أن العبرة في نهاية الأمر ليست بالنصوص، ولكن بتطبيقها في الواقع على مستوى الدولة والمواطنين، ونزول قيم الدستور ومبادئه إلى أرض الممارسة والواقع بحيث يمكن وصفه بالدستور «الحر» أو الدستور «المُعاش».

(1) نظرة مقارنة لوضع الدساتير في البلاد العربية في: ياسيل يوسف بجك وآخرون، الدستور في الوطن العربي. عوامل الثبات وأسس التغيير (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006).