

العلاقة بين السلطات بين دستور ١٩٧١ ودستور ٢٠١٤

الشيء على*

شهدت العقود الأخيرة اهتمامًا متزايدًا بصنع الدساتير ومراجعتها، هذا الاهتمام يعكس تنامي الوعي بأهمية دورها. كان العديد من الدساتير بمثابة تعبير عن نهاية عصر وبداية عهد جديد، في ظل هيمنة قوى اجتماعية جديدة. لم تكن مصر بعيدة عن هذا؛ فبناء الدساتير الجديدة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وتعديلها ارتباطًا بالتحويلات وتوازنات القوى داخل المجتمع. تتناول هذه الورقة شرح السلطات والصلاحيات الدستورية المخولة لكل من السلطات الثلاث في دستور ١٩٧١ وتعديلاته، وتحليل مدى الخلل في التوازن بين هذه السلطات، والذي انعكس على طبيعة العلاقة بينهم، ومستقبل العلاقة بين السلطات في ظل دستور يناير ٢٠١٤، وأبرز نقاط القوة والضعف المطلوب تلافياها.

موضوع الورقة وأهميته

تتعدى الحياة الديمقراطية حدود إجراء انتخابات دورية أو إطلاق حرية الانخراط في العمل السياسي، لتمتد إلى قائمة طويلة من المكونات الموضوعية والإجرائية. وقد أثبتت تجارب الأمم المختلفة أن إشراك الشعب في إدارة شؤون البلاد وإخضاع السلطة الحاكمة للرقابة والمحاسبة يتطلبان إيجاد مجموعة من القواعد والقوانين والمؤسسات التي تمكن الشعب من القيام بذلك الدور، وهي الأمور التي تشكل في مجموعها الجانب الإجرائى للديمقراطية. وتعد مؤسسات الدولة هي العنصر الأهم والأكثر مركزية ضمن مكونات الجانب الإجرائى للديمقراطية. ويقصد بمؤسسات الدولة مجموعة من الهيئات العامة القائمة بموجب الدستور، والتي تضمن المشاركة الفعالة للشعب في الحياة السياسية، وتتيح للأمة مراقبة السلطة الحاكمة ومحاسبتها، وتعمل على توفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين^(١).

* أستاذ مساعد، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية.

المجلة الاجتماعية القومية، المجلد الثالث والخمسون، العدد الثاني، مايو ٢٠١٦.

استقر الفكر السياسى على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث فى الدولة: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، كى يتمكن النظام السياسى من العمل بالتوازن المطلوب، وعلى نحو يكفل له أداء المهام المنوطة به بشكل صحيح يضمن بقاءه واستمراره فى أداء وظائفه^(٢). فضلا عن أن النظم الديمقراطية تتطلب أن تقوم العلاقة بين السلطات الثلاث على أساس الفصل والتوازن بينها. وارتبطت نظرية الفصل بين السلطات باسم المفكر الفرنسى مونتسكيو وكتابه روح القوانين. من وجهة نظر مونتسكيو فإن الفصل بين السلطات أداة لتحقيق الحرية السياسية للمواطنين، وهذه الحرية تعنى سلامة المواطنين والتي ترتبط بوجود حكومات معتدلة، وبشرط عدم إساءة استعمال السلطة باعتبار أن كل إنسان يتولى السلطة يكون محمولاً على إساءة استعمالها، "لذا يجب أن توقف السلطة السلطة"؛ فالسلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة^(٣).

يجد النظام التمثيلى أو النيابى أساسه فى المفهوم المتعلق بالسيادة الوطنية، ولكنه يعرف أشكالاً وصوراً متعددة استناداً إلى مفهوم فصل السلطات^(٤). فالنظام النيابى يتطلب وجود برلمان منتخب، ولكنه يختلف عن النظام البرلمانى، فالنظام النيابى قد يكون برلمانياً فى حالة الفصل المرن بين السلطات، وقد يكون رئاسياً فى حالة الفصل الحاسم بين السلطات، وقد يكون نظاماً مجلسياً أو ما يعرف بنظام الجمعية فى حالة اختلاط السلطة فى يد جمعية منتخبة. وهناك النظام المختلط الذى يجمع بين النظامين البرلمانى والرئاسى، مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية، وتقوم العلاقة بين السلطتين فى هذه الحالة على أساس من التعاون المتبادل، أو الفصل المرن بينهما، وليس الفصل المطلق^(٥).

بالرغم من أنه لا يوجد نموذج محدد أو قالب جامد لما يجب أن تكون عليه المؤسسات الدستورية فى النظم الديمقراطية، فإن التحدى يكمن فى إقامة علاقة سليمة وصحية بين هذه السلطات الثلاث، والتأكد من أن الدستور أناط بكل منها القدر الكافى من الصلاحيات بما يمكّنها من أداء مهامها، من دون أن يعطى أيّاً منها قوة

وسلطة تسمح بالتعدى على السلطتين الآخرين. أى أن يفصل الدستور بين مهام ومسئوليات كل منها، ويقيم توازنًا بين الصلاحيات الممنوحة لكل منها، بحيث تعمل السلطات الثلاث رقيبًا على عمل وأداء بعضها البعض، وتتأكد من عدم تجاوز أى منها لحدود وظيفتها المنصوص عليها فى الدستور^(٦).

أسهم غياب مبدأ التوازن بين السلطات فى خلق وتعميق الأزمة التى عاناها النظام السياسى المصرى فى ظل دستور ١٩٧١؛ حيث هيمنت السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، مما أعاق التحول الديمقراطى على مدار عقود. فالعلاقة غير المتوازنة بين هذه السلطات الثلاث، والتى تؤدى إلى إضعاف أى منها، أو تحد من فاعليتها، أو تمنحها سلطة تفوق ما تحتاج إليه لتأدية وظيفتها، تدمر الحياة الديمقراطية. فالديمقراطية تتطلب أن تقوم العلاقة بين السلطات الثلاث على أساس الفصل والتوازن بينها، أى أن يفصل الدستور بين مهام ومسئوليات كل منها، ويقيم توازنًا بين الصلاحيات الممنوحة لكل منها، بحيث تعمل السلطات الثلاث رقيبًا على عمل وأداء بعضها البعض، وتتأكد من عدم تجاوز أى منها لحدود وظيفتها المنصوص عليها فى الدستور.

كان تعديل الدستور المصرى الصادر فى علم ١٩٧١ لإعادة التوازن بين السلطات مطلبًا أساسيًا؛ وتمتع هذا المطلب بإجماع كل القوى الوطنية، قبل وبعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١^(٧) لسببين: السبب الأول أن دستور عام ١٩٧١ المعدل فى ١٩٨٠ لم يتناسب والتوجه نحو التعددية السياسية التى شهدتها المجتمع المصرى منذ السبعينيات، بل إنها كانت غير ملزمة للحكومة دستوريًا^(٨). والسبب الثانى كونه يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى فى المجتمع؛ لهذا تركزت المطالبة بتعديل الدستور على تعديل أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية ليصبح انتخابًا مباشرًا من قبل الشعب، وهو ما تم بمقتضى تعديل عام ٢٠٠٧ مع التحفظات عليه، وتخفيف حدة القيود المفروضة على حق الترشيح لهذا المنصب، وطول فترة الرئاسة،

وجواز التجديد لعدد لا نهائى من الفترات، وصعوبة مساءلة رئيس الوزراء لما تتطلبه هذه العملية من إجراءات معقدة.

ترتبط قضية العلاقة بين السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية فى أى دولة بطبيعة نظام الحكم الذى تتبناه تلك الدولة. ولم يكن فى مصر نظام للحكم يمكن تصنيفه ضمن أى من النماذج المعروفة عالمياً لأنظمة الحكم. فمصر لم يكن بها نظام رئاسى، لأن الدساتير الصادرة خلال الفترة منذ ١٩٥٢ إلى ٢٠١٠ منحت رئيس الجمهورية صلاحيات هائلة من دون أن تقرر ضمانات للرقابة على أدائه وعمله، وهى أمور لا غنى عنها فى النظم الرئاسية. كما لم تكن مصر دولة نظامها برلمانى؛ فـرئيس الوزراء كان بمثابة كبير مساعدى الرئيس، والمنفذ لتعليماته وسياساته، فضلاً عن أنه لم يكن فى مقدور السلطة التشريعية - من الناحية العملية - أن تحاسب الحكومة أو تسقطها، وهى عناصر مركزية فى النظم البرلمانية. كما أن دستور ١٩٧١ افتقد كثيراً من المكونات الرئيسة اللازمة لى يصح وصف نظام الحكم فى مصر بأنه تطبيق للنظام المختلط، فغاب التوازن بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، وغيب حق السلطة التشريعية فى محاسبة الحكومة. أى أن نظام الحكم فى مصر كان كما يراه البعض "بدعة مصرية أصيلة شوهدت النماذج المتعارف عليها لأنظمة الحكم، وأسهم فى تعييب الديمقراطية عن البلاد"^(٩).

أولاً: موقع السلطة التنفيذية فى دستور ١٩٧١

أخذت مصر منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ بفترة وجيزة بالنظام الجمهورى عام ١٩٥٣، وأقر دستور ١٩٥٦ النظام الرئاسى، حيث جمع رئيس الجمهورية صفتى رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية. تعد الفكرة الرئيسية التى يتأسس عليها النظام الرئاسى هى: الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها. والمقصود هو إقامة الفواصل بين مهام وصلاحيات السلطات العامة الثلاث المكونة للدولة، وهى: السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية وحماية كل منها ضد تدخل الأخرى، ومنح كل منها الحق

فى الرقابة على الأخرى والتأثير فى عملها. ويكون رئيس السلطة التنفيذية فى النظم الرئاسية منتخباً مباشرة من الشعب، كما يحظر على الوزراء وجميع العاملين فى السلطة التنفيذية أن يتمتعوا بعضوية السلطة التشريعية. وفى المقابل يحظر على أعضاء البرلمان أن يشغلوا أى منصب تنفيذى أثناء عضويتهم فى السلطة التشريعية^(١٠)، وهو ما لم يحدث فى مصر.

أخذت مصر بنظام مختلط جمع بين بعض سمات النظام الرئاسى والبرلمانى معاً، مع انحياز واضح لصالح الرئيس والجهاز التنفيذى - من خلفه- فى كل قضايا العمل الوطنى، مما أضر بالحياة السياسية وأعاق التطور الديمقراطى لعدة عقود^(١١). طبقاً لدستور ١٩٧١، تكونت السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والحكومة والإدارة المحلية والمجالس القومية المتخصصة. ويتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور (المادة ١٣٧). كما يضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور. ويمارس الرئيس الاختصاصات المنصوص عليها فى المواد (١٤٤ و ١٤٥ و ١٤٦ و ١٤٧) بعد موافقة مجلس الوزراء، والاختصاصات المنصوص عليها فى المواد (١٠٨ و ١٤٨ و ١٥١) بعد أخذ رأيه (المادة ١٣٨).

اعتبرت الحكومة شريكاً فى السلطة التنفيذية وفقاً لدستور ١٩٧١، ونص الدستور على أن الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم (المادة ١٥٣). وتتمثل اختصاصات مجلس الوزراء فى: الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية، وتوجيه وتنسيق أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة، وإصدار القرارات الإدارية والتنفيذية، وإعداد مشروعات القوانين والقرارات، وإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، وإعداد مشروع الخطة العامة للدولة، وعقد القروض ومنحها طبقاً لأحكام الدستور، ومتابعة تنفيذ القوانين والمحافظات على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح

الدولة (المادة ١٥٦). كما يجوز لرئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانته (المادة ١٣٤).

هيمن رئيس الجمهورية على مقاليد السلطة وعملية صنع القرار في مصر فعلياً، الأمر الذي جعله محور النظام السياسي، وذلك بحكم سلطاته وصلاحياته شبه المطلقة التي حولها له الدستور، سواء في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية. فرئيس الجمهورية يعين رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه، وكذلك يتم تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى رئيس مجلس الوزراء (المادة ١٤١). ولرئيس الجمهورية كذلك حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها. كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء (المادة ١٤٢). كما أن للرئيس حق إحالة الوزير للمحاكمة على ما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها (المادة ١٥٩)^(١٢).

على الرغم من أن التعديلات الدستورية في عام ٢٠٠٧ قد عززت بدرجة ما من صلاحيات مجلس الوزراء؛ حيث كانت ممارسة رئيس الجمهورية لبعض صلاحياته معلقة على موافقة مجلس الوزراء في بعض الحالات، وأخذ رأيه في حالات أخرى (المواد ٧٤ و١٣٨ و١٤١)، فإن الإبقاء على طريقة تعيين رئيس مجلس الوزراء وإعفائه من منصبه دون تعديل؛ قلل من أهمية التعديلات الدستورية من الناحية العملية، حيث استمرت العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مجرد علاقة بين رئيس ومرؤوس، ولم يُتصور أن يرفض المرؤوس قراراً لرئيسه، وبخاصة في ظل غلبة الطابع التكنوقراطي على عملية تعيين رئيس الوزراء والوزراء في عهد الرئيس الأسبق محمد حسنى مبارك^(١٣).

وطبقاً للدستور وما ورد في (المادة ١٤٣) كلف الرئيس بتعيين وعزل الموظفين المدنيين والعسكريين بالدولة، على أن يتم ذلك على الوجه المبين في القانون، ودون

رقابة من السلطة التشريعية كما يحدث فى النظم الرئاسية. وترتب على هذا تسييس الجهاز الإدارى للدولة، على نحو ما عانته مصر قبل وبعد ثورة ١٩٥٢^(١٤).
خول الدستور رئيس الجمهورية صلاحية إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وكان له أن يفوض غيره فى إصدارها (المادة ١٤٤)، وكذلك إصدار لوائح الضبط (المادة ١٤٥)، وإصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة (المادة ١٤٦). كما كان له حق إبرام المعاهدات على أن يبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها طبقاً للأوضاع المقررة (المادة ١٥١). وله كذلك أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (المادة ١٥٢)، وهو صاحب السلطة التقديرية فى تحديد ماهية هذه المسائل. كما أن المجالس القومية المتخصصة تتبع رئيس الجمهورية (المادة ١٦٤). وكان الرئيس - وفق دستور ١٩٧١ - هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب (المادة ١٥٠)، ويتولى كذلك رئاسة مجلس الدفاع الوطنى (المادة ١٨٢)، والرئيس الأعلى لمجلس القضاء، والرئيس الأعلى للشرطة، وهو أيضاً رئيس كل الهيئات الرقابية، بما فيها الجهاز المركزى للمحاسبات، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، وهيئة الرقابة الإدارية وغيرها من الهيئات الرقابية.

إذا كان مبدأ أن السلطة لا بد أن تقابلها مسئولية هو من المبادئ الأساسية للحياة الدستورية، فالملاحظ أن السلطات والصلاحيات الواسعة التى يتمتع بها رئيس الجمهورية فى مصر لا تقابلها أية مسئولية حقيقية من الناحية العملية، فقد غابت عن دساتير الجمهورية المصرية الأولى الأدوات المتعارف عليها عالمياً لمحاسبة الرئيس. فلم يكن رئيس الدولة على الأقل حتى تعديل دستور ١٩٧١ فى عام ٢٠٠٧ منتخباً بشكل مباشر من الشعب، وإنما كانت الأمة تستفتى على شخص ترشحه السلطة التشريعية، والتى كانت هى الأخرى تحت رحمة السلطة الحاكمة، وهو ما حرم الشعب واقعياً من حق اختيار رئيسه، وأفرغت العملية الانتخابية من مضمونها. كما افتقرت

الداستير الصادرة بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ لأدوات لمحاسبة الرئيس سياسياً من قبل السلطة التشريعية، فلم يكن لمجلس الأمة كما سمي في العهد الناصري أو مجلس الشعب بعد ذلك حق مساءلة الرئيس عن أفعاله أو سياساته رغم أنه القابض على دفة الدولة المصرية والموجه لها^(١٥).

كل ما تضمنه دستور ١٩٧١ في هذا الشأن هو "أن يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة، ينظم القانون تشكيلها، وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب" (المادة ٨٥)، والشروط التي تضمنتها هذه المادة جعلتها غير ذات موضوع في ضوء سيطرة رئيس الدولة على السلطة التشريعية بحكم رئاسته للحزب الوطني الديمقراطي الذي احتكر الأغلبية في مجلس الشعب على نحو ما سبق ذكره. كما أن القانون الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية لم يصدر^(١٦).

مع أن دستور ١٩٧١ نص على أن "الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته، ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم"، إلا أنه قيد ذلك بعدة ضوابط، وأهمها أنه "لا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس" (مادة ١٢٦). وعلى الرغم من أن مجلس الشعب يمتلك هذه السلطة الرقابية، فإنه لم يحم بسحب الثقة من أى وزير منذ الأخذ بالتعددية السياسية في منتصف سبعينيات القرن العشرين.

اتسم عهد مبارك بدرجة كبيرة من الاستقرار الوزاري - رآه البعض جموداً ودليلاً على ضعف معدل دوران النخبة- كما تميز بارتفاع متوسط عمر الوزارة،

وغلبيت السمة المدنية على الوزارة^(١٧)، وقد اقترن هذا الوضع بسيادة نزعة تكنوقراطية فى تعيين الوزراء؛ ولذلك كانت ظاهرة "الوزير غير السياسى المعمر فى المنصب" من أبرز ملامح النخبة الوزارية فى عهد مبارك، وغياب أو ضعف قيادات الصف الثانى. وفى العقد الأخير من حكم مبارك سيطر العسكريون السابقون على الجهاز الإدارى للدولة بصورة ملحوظة بعد تعيين عدد كبير منهم به^(١٨).

الخلاصة أن توسع المشرع فى السلطات الممنوحة للسلطة التنفيذية تم دون أن يحاط هذا التوسع بضمانات تحول دون الإسراف فى استغلال السلطة، فضلاً عن استحالة مساءلة الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء؛ لما تتطلبه هذه العملية من إجراءات معقدة، كل هذا أخل بمبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً: موقع السلطة التشريعية فى دستور ١٩٧١

أخذ النظام المصرى بنظام المجلس الواحد، فقصر السلطة التشريعية على مجلس الشعب^(١٩)، أما مجلس الشورى- الذى نشأ بمقتضى تعديل دستور ١٩٧١ عام ١٩٨٠ فقد كان أقرب لمجلس استشارى^(٢٠). ومن أهم معوقات العمل التشريعى -خلال تلك الفترة- الخلل فى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وأسباب هذا الخلل عديدة، وعلى رأسها انحياز الدستور لصالح السلطة التنفيذية كما سيرد بالتفصيل^(٢١).

يملك رئيس الجمهورية - بموجب دستور ١٩٧١- سلطات وصلاحيات تشريعية- بالإضافة إلى سلطاته وصلاحياته التنفيذية- سواء فى ظل الظروف العادية أو الاستثنائية؛ فى الظروف العادية، يتمتع رئيس الجمهورية بالحق فى اقتراح مشروعات القوانين (المادة ١٠٩)، والحق فى إصدار القوانين التى يقرها مجلس الشعب أو الاعتراض عليها (المادة ١١٢). كما أن له الحق فى طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور (المادة ١٨٩)، فضلاً عن حقه فى تعيين ما لا يزيد على عشرة أعضاء فى مجلس الشعب مع بداية كل فصل تشريعى (المادة ٨٧).

ورغم أن بعض الصلاحيات التشريعية المخولة للرئيس مكفولة أيضاً لأعضاء مجلس الشعب مثل اقتراح مشروعات القوانين وطلب تعديل الدستور، فإن الدستور أحاط بممارسة هذه الصلاحيات من قبل الأعضاء ببعض القيود التي تختفي حال ممارستها من قبل الرئيس؛ فبالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب، فإنها لا تُحال إلى لجان المجلس لفحصها وتقديم تقارير عنها، إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك (المادة ١١٠)، وكل مشروع قانون اقترحه أحد أعضاء مجلس الشعب ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد (المادة ١١١)، أما بالنسبة لطلب تعديل الدستور من جانب المجلس، فإنه يجب أن يكون موقعاً من قبل ثلث أعضاء المجلس على الأقل (المادة ١٨٩)؛ ولذلك يُلاحظ أن التعديلات الدستورية خلال عهد الرئيس مبارك قد تما بمبادرة منه.

كما يحق لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، وطبقاً للدستور " إذا قام خطر جسيم يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها، ولا يجوز حل مجلس الشعب في أثناء ممارسة هذه السلطات" (المادة ٧٤). كما يخول الدستور رئيس الجمهورية عند الضرورة، وفي الأحوال الاستثنائية، سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، وذلك بناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي الأعضاء (المادة ١٠٨). ويخوله كذلك سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة غيبة مجلس الشعب، وحدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير (المادة ١٤٧)، إلا أنه يبقى للرئيس سلطة تقديرية في تحديد ماهية الظروف التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير. ويحق للرئيس كذلك إعلان حالة الطوارئ على النحو المبين في القانون (المادة ١٤٨).

كما أن لرئيس الجمهورية حق إصدار قرار بحل مجلس الشعب عند الضرورة دون إجراء استفتاء شعبي. وفي هذه الحالة يجب أن يتضمن قرار الحل دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل (المادة ١٣٦). وهذه المادة قبل تعديلها في عام ٢٠٠٧ كانت تفيد سلطة رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب عند الضرورة بإجراء استفتاء شعبي. كما أن من سلطة رئيس الجمهورية تعيين ثلث أعضاء مجلس الشورى (المادة ١٩٦)، وله كذلك حق حل مجلس الشورى عند الضرورة مع دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل (المادة ٢٠٤).

من جهة أخرى حدد الدستور سلطات مجلس الشعب سواء أكانت سلطات تشريعية أو مالية أو رقابية^(٢٢)؛ ففي مجال التشريع: لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح مشروعات القوانين حسب إجراءات حددها الدستور (المواد ١٠٩، ١١٠، ١١١). بالإضافة إلى هذا الاختصاص التشريعي العام، أناط الدستور بالبرلمان مسئولية المصادقة على طوائف معينة من المعاهدات التي تبرمها مصر مع الدول والهيئات الدولية، وهي تلك التي تنص على الصلح أو التحالف أو التجارة أو الملاحة، فضلاً عن جميع الاتفاقيات التي تنطلي على تعديل في أراضي الدولة أو المرتبطة بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة نفقات لم ترد في الموازنة العامة التي وافق عليها المجلس (المادة ١٥١). لهذا لم يعرض توقيع بروتوكول تصدير الغاز الطبيعي المصري لإسرائيل، حيث جاءت الاتفاقية في شكل مذكرة تفاهم وتحججت الحكومة بكونها اتفاقية من النوع البسيط^(٢٣).

على الرغم من السلطات والصلاحيات التشريعية والرقابية التي يتمتع بها مجلس الشعب من الناحية الدستورية، فإن دوره في الحياة السياسية اتسم بالضعف والهشاشة طوال فترة الدراسة ١٩٨١-٢٠١٠؛ فعلى صعيد عملية التشريع قدمت الحكومة الغالبية العظمى من مشروعات القوانين، وقام مجلس الشعب بمناقشتها

وإقرارها بدون تعديل أو بعد إدخال تعديلات طفيفة على بعضها. وعلى الرغم من أن بعض مشروعات القوانين التي قدمتها الحكومة قد جرت بشأنها مناقشات جادة تحت قبة البرلمان، ورغم اعتراض نواب المعارضة على بعض القوانين، فإن ذلك لم يغير من واقع الأمر شيئاً؛ حيث إن الأغلبية التي يتمتع بها الحزب الوطنى الديمقراطى داخل البرلمان سمحت للحكومة بتمرير القوانين التي تريدها. ونظراً لأن بعض القوانين لم تأخذ حظها الكافى من الدراسة والبحث والمناقشة؛ حيث تم إعدادها على عجل من قبل الحكومة، وجرى تمريرها بسرعة داخل مجلس الشعب، وكانت عرضة لكثرة التعديل، وخرج بعضها معيماً دستورياً، وكانت معرضة للطعن عليها. وكثيراً ما حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قوانين أقرها المجلس^(٢٤).

شهدت سنوات حكم الرئيس الأسبق مبارك صدور عدد من القوانين لإعادة تنظيم المجتمع تعكس قيم واتجاهات واهتمامات القائمين على السلطة التنفيذية^(٢٥)؛ وكان التطور الكبير من نصيب البنية التشريعية المرتبطة بمواكبة التحولات الاقتصادية^(٢٦). وقد خطت الحكومة المصرية خطوات كبيرة على مسار الإصلاح الاقتصادى، ربما بدون ضابط أحياناً لضعف الرقابة البرلمانية، وأنشأت العديد من المشروعات التي كانت محل خلاف من حيث جدواها الاقتصادية^(٢٧).

أما باقى النظام القانونى للدولة فقد تأرجح بين توسيع نطاق الحريات وتقييدها، حيث تم تعديل وإصدار عدد من القوانين التي تصب فى اتجاه دعم التحرر السياسى وتمت هذه التعديلات بمقتضى عدد من القرارات بقوانين أصدرها رئيس الجمهورية^(٢٨). فى حين اتجهت قوانين أخرى أو تعديلاتها إلى تقييد هذه الحريات ومنها قانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ، وتعديله بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢^(٢٩). وجاءت القوانين المنظمة لعمل مؤسسات المجتمع المدنى مقيدة لحريات هذه المؤسسات^(٣٠).

تضمنت السلطات والصلاحيات الرقابية لمجلس الشعب حق كل عضو من أعضاء مجلس الشعب فى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد

الوزراء أو نوابهم أسئلة في أى موضوع يدخل فى اختصاصهم (المادة ١٢٤)، كما يمكن تقديم طلبات إحاطة. كما أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشؤون التى تدخل فى اختصاصاتهم، وتجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة (المادة ١٢٥). والوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته، ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس، ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس (المادة ١٢٦). كما أن لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، وذلك بناء على إجراءات وضوابط حددها الدستور (المادة ١٢٧). ويجوز لعشرين عضوًا على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه (المادة ١٢٩)، ولأعضاء المجلس كذلك إبداء رغبات فى مناقشة موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (المادة ١٣٠). كما أن لمجلس الشعب كذلك أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أى مشروع من المشروعات العامة من أجل تقصى الحقائق (المادة ١٣١). إلا أن الدستور لم يحدد مآل التقارير التى تعدها لجان تقصى الحقائق البرلمانية، والجهة التى ستعرض عليها.

بموجب الدستور فقد تعين على رئيس مجلس الوزراء تقديم برنامج الوزارة خلال ستين يومًا من تأليفها إلى مجلس الشعب أو فى أول اجتماع له إذا كان غائبًا، وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة

الوزارة، وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة، كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة (المادة ١٣٣). ولم يحدث أى من هذا. أما الاختصاص المالى لمجلس الشعب، وهو إحدى أهم أدوات رقابة السلطة التشريعية على الحكومات، فتمثل فى: إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (المادة ١١٤)، حيث يتعين عرض الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تُعتبر نافذة إلا بموافقة عليها، ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة فى مشروع الموازنة، عدا التى ترد تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة فى النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات (المادة ١١٥). وبمقتضى التعديل الدستورى عام ٢٠٠٧ كان من حق المجلس أن يعدل النفقات الواردة فى مشروع الموازنة، دون أن يكون ذلك معلقًا على شرط موافقة الحكومة، كما كانت تنص المادة قبل التعديل.

طبقًا للدستور وجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه بابًا بابًا، ويصدر بقانون، كما يجب عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب، وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزى للمحاسبات أى بيانات أو تقارير أخرى (المادة ١١٨). وبالإضافة إلى ذلك فإن إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون (المادة ١١٩). ولا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب (المادة ١٢١).

تؤكد الخبرة السياسية المصرية أن مجلس الشعب لم يمارس سلطاته ودوره التشريعى والرقابى بفاعلية لاعتبارات عديدة منها: بعض القيود والضوابط التى يتضمنها الدستور بشأن ممارسة مجلس الشعب لبعض صلاحياته التشريعية والرقابية،

وكذلك الأساليب الإجرائية لعمل المجلس، ومنها اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التي وضعت عام ١٩٧٩.

بالإضافة إلى ذلك فإن احتكار الحزب الوطنى الديمقراطى للأغلبية البرلمانية منذ تأسيسه قد انعكس بالسلب على الدور السياسى لمجلس الشعب، لاسيما وأن رئيس الدولة كان رئيس الحزب الوطنى، أى هو المسيطر على السلطتين التنفيذية والتشريعية. وفى ضوء هذا الواقع، دأب الحزب الوطنى الديمقراطى مستنداً إلى أغليبيته المصنعة على تمرير مشروعات القوانين التى تتقدم بها الحكومة، وتجنب استخدام الأساليب البرلمانية الأكثر فاعلية فى ممارسة الرقابة على أعمالها وفى مقدمتها الاستجواب، فضلاً عن إجهاض محاولات نواب المعارضة الرامية إلى استخدام بعض أدوات الرقابة البرلمانية بشكل فعال. ناهيك عن الممارسات السلبية لكثير من أعضاء مجلس الشعب مثل التغيب عن حضور الجلسات، أو النوم أثناءها، أو ضعف المشاركة فى أعمال المجلس، أو اللهاث خلف الوزراء من أجل الحصول على تأشيريات، علاوة على انخراط بعض النواب فى ممارسات فاسدة، ومن ذلك على سبيل المثال: "نواب القروض"، و"نواب الكيف"، و"نواب العلاج على نفقة الدولة"^(٣١). يضاف لما سبق القيود المرتبطة بالإطار السياسى والقانونى الحاكم لعملية التحول الديمقراطى فى مصر^(٣٢)؛ فطريقة انتخاب مجلس الشعب، وتكوين البرلمان تحكمت فيهما السلطة التنفيذية بدرجة كبيرة. فطبيعة النظام الانتخابى - سواء بالقائمة أو الفردى - فرضت قيوداً على الدور الرقابى للعضو، والقيود الدستورية - بنسبة الـ ٥٠٪ عمال وفلاحين فى مجتمع عانى ارتفاع نسبة الأمية^(٣٣) - أثر على عمل البرلمان^(٣٤). وتدخل السلطة التنفيذية فى الانتخابات بصورة متعددة، كتقسيم الدوائر الانتخابية بصورة غير عادلة، والسماح بالجمع بين العضوية فى مجلس الشعب والوظيفة الحكومية، مما أخل بمبدأ الفصل بين السلطات، وعدم دقة جداول الناخبين. وظهر شرائح جديدة - منذ فترة الانفتاح الاقتصادى - استطاعت الوصول إلى المجلس ولم يعنىها هذا الخلل^(٣٥).

شهدت الفترة منذ الثمانينيات حتى عام ٢٠١٠ سبعة مجالس تشريعية، وفي كل هذه الانتخابات حصل الحزب الوطنى -الذى يسيطر أعضاؤه على الجهاز البيروقراطى للدولة -على الأغلبية، مما أخل من جديد بالتوازن بين السلطات^(٣٦).

كما حد من دور السلطة التشريعية واقع الحياة الحزبية فى مصر منذ الثمانينيات، وحجم القيود القانونية والإدارية والأمنية على العمل الحزبى^(٣٧)، فرغم زيادة عدد الأحزاب^(٣٨)، ولكن أغلبها اضطر إلى اللجوء إلى القضاء، بعد رفضه من قبل لجنة شئون الأحزاب. وفشلت محاولاتها التنسيق فيما بينهم فى بعض القضايا كدعوة الحكومة إلى رفع حالة الطوارئ، وإطلاق سراح السجناء السياسيين، وضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة، وإطلاق حرية تكوين الأحزاب السياسية، واحترام استقلالية نقابات العمال والنقابات المهنية، أو محاولات التنسيق معاً أثناء انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠٠٥^(٣٩).

افتقرت الأحزاب المصرية إلى معايير التكيف والاستقلال والتعقيد والتماسك التى تميز المؤسسة الناجحة. وظهر ذلك فى الصلة الوثيقة بين الحزب الحاكم والجهاز الحكومى، واستمرار رئيس الدولة رئيساً للحزب خوفاً من أن الفصل بين المنصبين قد يهدد الاستقرار السياسى، ومشكلة التمويل واعتمادها على الدعم المقدم لها من الدولة. لهذا تحول أغلبها إلى أحزاب مقار وصحف ونخب ليس لها قواعد شعبية تدعمها^(٤٠). كما لم تستوعب الحياة الحزبية كل القوى السياسية الفاعلة؛ فكانت هناك جماعات سياسية محجوبة عن الشرعية، وعلى رأسها الحركات الإسلامية، وقد تحول قطاع منها للعمل السرى^(٤١). وبات قطاع واسع من المصريين فى حالة عزوف - أو بالأحرى استقالة- عن السياسة^(٤٢)، فتراجعت نسب المشاركة فى الانتخابات.

الخلاصة أن كل هذه المعوقات أثرت فى فعالية مجلس الشعب وأدائه لوظائفه، وعلى رأسها الوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، فضلا عن صعوبة القيام بدوره الأساسى المتعلق باقتراح مشاريع القوانين. وعليه لم يكن مجلس

الشعب عاملاً مساعداً خلال الفترة من ١٩٨١-٢٠١٠ في دفع التحول الديمقراطي في مصر، بل يعده البعض عاملاً معوقاً نتيجة ما صدر عنه من تشريعات مقيدة.

ثالثاً: موقع السلطة القضائية في دستور ١٩٧١

يشكّل استقلال القضاء أحد المؤشرات الأساسية لدرجة التطور الديمقراطي. وعلى الرغم من أن الدستور المصرى نص على أن السلطة القضائية مستقلة (المادة ١٦٥)، وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون (المادة ١٦٦)، ومع التسليم بالاستقلال النسبى الذى تتمتع به السلطة القضائية فى ممارساتها لصلاحياتها، فإن ثمة معوقات حالت دون قيام السلطة القضائية بدورها على أكمل وجه خلال الفترة من ١٩٨١-٢٠١٠، حيث نص دستور ١٩٧١ على أن لرئيس الجمهورية سلطات وصلاحيات قضائية إلى جانب سلطاته وصلاحياته التنفيذية والتشريعية. فهو يتولى رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، الذى يضم رؤساء الهيئات القضائية، ويرعى شئونها المشتركة (المادة ١٧٣). فكيف لرئيس السلطة التنفيذية أن يرأس الجهاز القضائى الأعلى فى البلاد، وهو المكلف بمراقبة امتثال الرئيس والسلطة التنفيذية للدستور والقانون؟

أحال دستور ١٩٧١ تنظيم الهيئات القضائية، واختصاصاتها، وطريقة تشكيلها، وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم إلى القانون (المادة ١٦٧)، الأمر الذى مكن السلطة التنفيذية من الحد من استقلال القضاة بأشكال مختلفة، خاصة وأنها تحكمت -من الناحية الفعلية- فى العملية التشريعية باعتبار أن حزب الحكومة أو بالأحرى حزب رئيس الجمهورية هو الذى احتكر الأغلبية البرلمانية فى مجلسى الشعب والشورى^(٤٣). وجاء قانون السلطة القضائية ليحد من استقلالية القضاء المنصوص عليها فى الدستور. فكان لوزير العدل -المنتمى إلى السلطة التنفيذية- صلاحيات إدارية ورقابية على القضاة جعلت من شاغل ذلك المنصب مركز قوة لا يستهان به، وصاحب نفوذ هائل فى تسيير مرفق القضاء وإدارة شئون القضاة، وذلك

عن طريق تعيين وترقية أعضاء الهيئات القضائية وصلاحياته المرتبطة بالتفتيش الوظيفي، وإدارة حركة التفتلات، وتوزيع القضاة على المحاكم، وتوزيع الموارد المالية المخصصة للسلطة القضائية، وهي صلاحيات نودى بمراجعتها، وتقليلها، ونقل معظمها إلى المجلس الأعلى للقضاء^(٤٤). بالإضافة لذلك كانت هناك ممارسات وعادات استقرت وأصبحت طبيعية في العقود الماضية أسهمت في إضعاف السلطة القضائية والحد من فاعليتها كانتداب رجال القضاء لغير أعمالهم مما مس استقلال القضاء^(٤٥).

نص الدستور بشأن المحكمة الدستورية على مجموعة من الضمانات المهمة بشأن المحكمة وقضاتها، حيث وصفت المحكمة بأنها «هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وأن أعضاءها غير قابلين للعزل. ولكن بالنظر في آليات تعيين القضاة الدستوريين يتضح أن (المادة ٣) من قانون المحكمة حددت الفئات التي يجوز أن يختار من بينهم أعضاء المحكمة، وبالنسبة لآلية اختيار قضاة المحكمة، فقد أنط القانون برئيس الجمهورية مهمة تعيين رئيس المحكمة، دون اشتراط موافقة أى جهة أخرى على اختيار الرئيس. أما بالنسبة لأعضاء المحكمة، فقد نص القانون على قيام الرئيس بالاختيار من بين مرشحين: الأول مقدم من رئيس المحكمة والثانى من الجمعية العامة للمحكمة، على أن يتشاور الرئيس مع المجلس الأعلى للهيئات القضائية قبل اتخاذ القرار النهائى.

صدر عن مجلس الشعب خلال هذه الفترة -١٩٨١-٢٠١٠- مجموعة من القوانين بشأن السلطة القضائية؛ من أبرزها: القانون رقم ٣٥ ورقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ بشأن تعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ وقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وعلى هذا أعيد مجلس القضاء الأعلى الذى ألغى عام ١٩٦٩، وأنشئ مجلس مستقل لمجلس الدولة. ومنحت الحصانة ضد العزل لأغلب رجال القضاء ومجلس الدولة^(٤٦). كما عدل قانون السلطة القضائية وقوانين الهيئات القضائية بقرار بقانون رقم ١٨٣ لسنة ١٩٩٣ لرفع سن الإحالة إلى المعاش من ٦٠

سنة إلى ٦٤ سنة للقضاة وأعضاء النيابة والإدارية وهيئة قضايا الدولة وأعضاء مجلس الدولة للاستفادة من خبراتهم القانونية^(٤٧). وإلغاء محاكم أمن الدولة العليا (طوارئ)، وهي إحدى صور ازدواجية القضاء. ورغم هذا ظلت هناك بعض القوانين المخلة باستقلال القضاء وتجانسه ووحدته مثل بعض بنود القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤، والقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤. والقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٣ المعدل للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ بشأن المحاكم العسكرية.

أوجدت التطورات السياسية والتشريعية التي شهدتها مصر في ظل التعددية السياسية المقيدة نوعاً من الازدواجية في النظام القضائي المصري؛ حيث كان هناك قضاء عادي وآخر استثنائي. وخاصة مع استمرار العمل بقانون الطوارئ منذ عام ١٩٨١ دون انقطاع، وبمجموعة من القوانين التي صدرت في فترات استثنائية من تاريخ مصر، كالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٣ الذي يبيح محاكمة المدنيين أمام محاكم عسكرية وهو أمر كان محل جدل سياسى وقانونى واسع. وبمقتضى التعديل الدستوري عام ٢٠٠٧، كان من سلطة رئيس الجمهورية أن يحيل أى جريمة من جرائم الإرهاب إلى أية جهة قضائية منصوص عليها في الدستور أو القانون (المادة ١٧٩)، بما في ذلك المحاكم العسكرية. وبذلك أصبح أى قرار لرئيس الجمهورية بهذا الشأن محصناً ضد الطعن فيه بعدم الدستورية. وانبطى هذا الأمر على خطورة كبيرة في ظل التعريف الفضفاض والمطاط للإرهاب والجرائم الإرهابية، فضلاً عن كونه يتعارض مع مبدأ دستوري أصيل؛ وهو كفالة حق المتهم في محاكمة عادلة أمام قاضيه الطبيعي^(٤٨). كما سمحت هذه المادة للدولة بأن تتجاهل أثناء اتخاذها الإجراءات الكفيلة بالتصدى للإرهاب كل الحقوق الواردة في عدد من المواد، منها (المادة ٤١) التي تكفل الحرية الشخصية وتصور المواطنين من التفتيش والحبس وتقييد حريتهم من دون وجه حق ودون أمر قضائي، و(المادة ٤٤) التي تقرر حرمة المساكن وتحظر تفتيشها أو دخولها إلا بأمر قضائي، و(المادة ٤٥) التي تحمي الحياة الخاصة للمواطنين^(٤٩).

عرفت مصر ظاهرة أخرى تهدد مبدأ سيادة القانون وهي ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية، وتجاهل الدولة وأجهزتها الإدارية لأحكام صدرت ضدها، فضلا عما عاناه كثير من المصريين من بطء فى التقاضى وطول إجراءاته؛ مما أثر بالسلب على هيئة الحكم القضائى وفاعليته، وعدم احترام قرارات القضاء فيما يتعلق ببطان عضوية بعض أعضاء مجلس الشعب بدعوى أن المجلس سيد قراره أو سيد اختصاصه^(٥٠). وترتب على هذا التشكيك فى صحة تشكيل المجلس وما صدر عنه من تشريعات، ومكانته بوصفه المجلس المعبر عن إرادة المواطنين الحرة، ونزاهة العملية الانتخابية.

كما شاع فى السنوات الأخيرة انتقال كثير من ضباط الشرطة للعمل فى النيابة العامة ومنها إلى القضاء، وهى ظاهرة أضرت بالقضاء وأضعفت من قدرته فى الرقابة على الأجهزة التنفيذية؛ لأن هناك اختلافاً كبيراً فى الثقافة المهنية والوظيفية لضباط الشرطة مقارنة بوكلاء النيابة والقضاة، وهو اختلاف ينبع من الفارق بين الوظيفتين وما تحتاجه كل منهما من صفات وطبائع فى شغلها. كما أن هناك تمايزاً فى نوعية التعليم الذى يكتسبه ضباط الشرطة وما يحصل عليه أعضاء الهيئات القضائية من تعليم وثقيف فى كليات الحقوق المدنية. وأخيراً ألا يتصور أن تؤثر عوامل كالصدائة والزمالة على عمل أعضاء الهيئات القضائية ممن سبق لهم العمل فى الأجهزة الشرطية؟ مما لا يتناسب مع مبدأ استقلال السلطة القضائية، وضرورة صونها من أى تدخل فى عملها، وأهمية إعطاء الرأى العام الانطباع بأنها الدرع المنيع الذى يحمى حقوقهم وحررياتهم^(٥١).

رغم هذا اتسعت مساحة الدور السياسى للقضاء المصرى؛ حيث لعبت السلطة القضائية دوراً سياسياً مباشراً^(٥٢)، وآخر غير مباشر فى الحياة السياسية بمقتضى الدستور؛ خاصة المحكمة الدستورية العليا وقضاء مجلس الدولة، عن طريق إرساء قواعد قانونية ودستورية أسهمت فى إنماء الاتجاهات الاجتماعية- السياسية التى أسهمت فى تشكيل المجتمع المدنى. والتأكيد على عدد من المبادئ مثل: دولة سيادة

القانون والدولة المتمدينة واحترام حقوق الإنسان، والفصل والتوازن بين السلطات. وصدر عن السلطة القضائية العديد من الأحكام التي أدانت كل صنوف القهر والتعذيب البدني والمعنوي، وكرست بعض الحقوق والحريات الأساسية لبعض المهن والفئات الاجتماعية، كحق الإضراب للعمال، والإقرار بالحق في اعتناق ما يراه المرء من أفكار سياسية ينظر إليها على أنها مجرمة في ذاتها كالأيدلوجية الماركسية. والتأكيد على عدد من الحقوق التي تعد من ركائز قيام المجتمع الديمقراطي، ومنها الحق في المساواة والحق في إصدار الصحف، والحق في الترشيح لعضوية مجلس الشعب - بضوابط معينة- ورفض إغلاق جريدة الشعب بعد تجميد نشاط الحزب العمل. والإشراف القضائي على كافة اللجان الفرعية والعامّة في انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠٠٠^(٥٣). والرقابة على دستورية قوانين الانتخاب والأحزاب، والسماح بقيام عدد من الأحزاب، بعد رفضها من قبل لجنة الأحزاب^(٥٤).

لهذا لم يكن من المستغرب أن يخوض القضاة خلال الفترة من ٢٠٠٥-٢٠٠٧ صراعاً سلمياً مع الدولة حول استقلال القضاء؛ حيث حاولت السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل على خلفية دور القضاة في الإشراف على الانتخابات التشريعية عام ٢٠٠٥، والذي حقق لها درجة يُعتدّ بها من النزاهة، حاولت احتواء القضاء باستخدام بعض التعديلات على قانون السلطة القضائية كأداة للحد من استقلال القضاة من خلال التحكم في شئونهم الإدارية والوظيفية وممارسة التفتيش القضائي^(٥٥)، وهو ما رفضه غالبية القضاة آنذاك^(٥٦).

الخلاصة أن العلاقة غير المتوازنة بين السلطة التنفيذية والسلطات الأخرى، وشكلية كثير من الأفعال والقرارات والقوانين، حولت التحول الديمقراطي - الذي بدأ في مصر بقرار فوقى- إلى منحة من السلطة التنفيذية، التي تتمتع بدور محوري في الحياة السياسية، وخاصة مع غياب مبدأ التداول السلمي للسلطة أو تقاسمها، إلى جانب أن عمل وزارة الداخلية وأجهزتها المتعددة انصرف إلى تحقيق الأمن السياسي، الذي هو في نهاية المطاف أمن النظام الحاكم. وهذه نتيجة منطقية لشخصنة السلطة

واحتكارها، لاسيما أنه بمقتضى دستور ١٩٧١ استطاع رئيس الجمهورية التأييد فى السلطة، استحال خضوعه للمساءلة، وهى سمة لم تقتصر على هذا العهد، وإنما خبرة تاريخية لصيقة بتاريخ الدولة فى مصر^(٥٧).

رابعاً: العلاقة بين السلطات فى دستور يناير ٢٠١٤

كان ما تقدم وصفاً للخلل الشديد الذى انتاب العلاقة بين مؤسسات الدولة المصرية، والسلطات الثلاث المكونة لها، وهو أمر يعتقد أنه يرتبط مباشرة بطبيعة نظام الحكم بعد ثورة يوليو ١٩٥٢. فى الوقت ذاته كانت هناك تناقضات واضحة بين التوجه الفعلى للسياسة الاقتصادية وبعض القوانين ونصوص الدستور المصرى التى تؤكد على التوجه الاشتراكى للدولة. كذلك كان هناك تناقض فيما بين منظومة القوانين المنظمة للحياة الاقتصادية، مما أدى إلى كثرة التعديل والتغيير، وأحياناً دون دراسة كافية، مما ترتب عليه سهولة الطعن فى عدم دستوريته، هذا فضلاً عن القضايا ومشاريع القوانين التى ظلت معلقة لفترة طويلة كقضية تعديل الدستور المصرى ليناسب التوجهات السياسية والاقتصادية الجديدة.

صدر دستور ٢٠١٢، الذى وضعته لجنة جرى اختيارها من البرلمان المصرى عُرفت بلجنة المائة^(٥٨)، ولم يستمر طويلاً فى ظل حالة الاستقطاب التى واجهها المجتمع المصرى، وانتهت بمظاهرات ٣٠ يونيو ٢٠١٣، وإعلان ٣ يوليو بشأن تعطيل الدستور، وعزل الرئيس محمد مرسى، وتعيين الرئيس المؤقت عدلى منصور، الذى أصدر إعلانين دستوريين فى ٥ و٨ يوليو ٢٠١٣، جرى بمقتضى الأخير تعطيل دستور ٢٠١٢، وتشكيل لجننتين لتعديل دستور ٢٠١٢: إحداهما سُميت لجنة العشرة، وضمت ستة من القضاة وأربعة من أساتذة الجامعات فى القانون. أما اللجنة الأخرى، وعُرفت بلجنة الخمسين فُضمت بين عضويتها مختلف فئات المجتمع وأطيافه التى عارضت حكم الإخوان، وانتهت من تعديلاتها على دستور ٢٠١٢، وجرى الاستفتاء عليه فى الرابع عشر والخامس عشر من يناير ٢٠١٤^(٥٩).

حاول واضعو دستور يناير ٢٠١٤ تجاوز المشكلات التي أثارت حفيظة قطاع من الرأي العام نتيجة الجدل حول دستور ٢٠١٢، وعلى نهج دستور ٢٠١٢ حاول دستور ٢٠١٤ إعادة مبدأ التوازن بين السلطات، خاصة فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية التي كانت تمثل افتتاً على السلطات الأخرى في دستور ١٩٧١ لكونه بمثابة الحكم بين السلطات.

ملاحح النظام المصرى كما ورد فى دستور ٢٠١٤ تشير إلى أنه نظام جمهورى رئيس الدولة فيه رأس النظام، ويجمع بين صفات النظام الرئاسى والبرلمانى، إلا أنه أكثر ميلاً للنظام الرئاسى، مع محاولة إعادة التوازن بين السلطات. استمر الأخذ بنظام الحكم المختلط الذى يمزج بين خصائص وملاحح النظامين البرلمانى والرئاسى فى هذه المرحلة الدقيقة والفارقة من تاريخ مصر بوصفه الأنسب والأكثر ملاءمة لظروفها السياسية وواقعها الاجتماعى.

يمكن القول إن هناك ثلاثة مبررات لعدم الأخذ بالنظام البرلمانى تدور حول مناسبة النظام الرئاسى لظروف المجتمع وواقع الحياة السياسية، ووضع الأحزاب السياسية الجديدة والقديمة^(٦٠).

فالعوار الشديد الذى انتاب العلاقة بين مؤسسات الدولة المصرية، والاعوجاج الخطير الذى اتسمت به صلات السلطات الثلاث المكونة للدولة بعضها ببعض، هو أمر يرتبط مباشرة بطبيعة نظام الحكم فى مصر بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ الذى يراه البعض بدعة مصرية أصيلة شوهدت النماذج المتعارف عليها لأنظمة الحكم، وأسهمت فى تغييب الديمقراطية عن البلاد؛ فقد منح هذا النظام السلطة التنفيذية عامة، ورئاسة الجمهورية خاصة، صلاحيات هائلة، وجعلها المهيمن والمسيطر على عملية إدارة شئون المجتمع، وغيب حق السلطة التشريعية فى محاسبة الحكومة. وهو ما أفرز فى نهاية المطاف دولة تسلطية مستبدة، وبالتالي يرفض بعض المحللين مقولة إننا جربنا وطبقنا النظام الرئاسى أو النظام المختلط وثبت فشله فى مصر، فنحن لم نطبق أيّاً

من هذه الأنظمة ولم نعرفها فى صورتها الصحيحة على مدار العقود الستة الماضية^(٦١).

يضاف إلى ذلك الاعتقاد بأن التحول مباشرة إلى النظام البرلمانى الصرف كان سيصب بالأساس فى مصلحة القوى السياسية صاحبة الخبرة الانتخابية الأكبر والأكثر قدرة على جنى الأصوات، وهو ما سيفرز نخبة حاكمة لا تعكس واقع المجتمع المصرى بتنوعه، وإنما ستعبر بالأساس عن قدرات سياسية وتنظيمية، وقدرة على توظيف خطاب له شعبيته فى الشارع المصرى دون أن يكون مقترناً بمشروع تنموى وتنويرى حقيقى، فضلاً عن افتقاد هذه النخبة للخبرة والمعرفة الكافيتين لقيادة دفة البلاد بمفردها، وهو ما تجلى فى أداء ومستوى بعض النقاشات التى سادت فى مجلسى البرلمان المصرى عقب أول انتخابات تشريعية أجريت بعد ثورة يناير ٢٠١١ وقبل أن يحل مجلس الشعب بموجب حكم المحكمة الدستورية العليا^(٦٢). لهذا كان الاعتقاد السائد بأن النظام المختلط سيوفر لمصر مميزات عدة، كفتح الباب للأحزاب والتيارات السياسية للتنافس على الوصول للسلطة، وإتاحة الفرصة لتأليف وزارات تعكس موازين القوى على المسرح السياسى، ومنح البرلمان سلطات كبيرة فى مراقبة الحكومة ومحاسبتها وحتى إسقاطها، دون أن يجعل من البرلمان المهيمن والمسيطر على مقاليد الحكم، وإقامة التوازن المفقود بين مؤسستى رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء. بما يضمن قدرًا من الاستقرار السياسى فى البلاد، وسيجنبها مخاطر شل نظام الحكم وانزلاقه فى دوامة السقوط المتكرر للحكومات التى يعانى منها العديد من الدول^(٦٣).

الأمر الأخير يرتبط بطبيعة اللحظة التاريخية التى تمر بها البلاد، وهو ما يحتم وجود حكومة قوية، تتمتع بشرعية كاملة، وتحظى بتأييد الشعب، وذلك حتى تستطيع القيام بدورها. وهنا فإن الانتقال إلى النظام البرلمانى الصرف، قد يكون له مخاطر جمّة ومحاذير عديدة، وقد يفضى إلى ديمقراطية هشّة وضعيفة وغير مستقرة، بما يجعلها غير قادرة على إنتاج حكومات قوية تتمكن من تلبية احتياجات المواطنين،

وهو ما قد يجلب فى نهاية المطاف عواقب وخيمة، وهنا تجدر الإشارة إلى أن التجربة المصرية فى تطبيق النظام البرلمانى لم تكن موفقة، بل أفرزت نظاماً سياسياً أعرج وضعيف البنيان، وهو ما تجسد فى حقيقة أن متوسط عمر الحكومات التى تألفت خلال السنوات التسع والعشرين التى طبق خلالها النموذج البرلمانى لم يتعد ٨ أشهر، كما لم يكمل أى من مجالس النواب التى انتخبت خلال هذه الفترة - باستثناء المجلس المنتخب فى ١٩٤٥ - مدتها المقررة دستورياً، وإنما حُلَّت كلها، وكان لهذه الظروف أثر ودور كبير فى التمهيد لقيام ثورة يوليو ١٩٥٢^(٦٤)؛ فالدساتير لا يصح أن تكون منفصلة عن الواقع السياسى للبلاد، فهى ليست وثائق تعمل فى فراغ^(٦٥).

وعلى الرغم من أن نظام الحكم جمهورى فقد بدأ دستور ٢٠١٤ باب نظام الحكم بالسلطة التشريعية، ونصت (المادة ١٠٢) على أن "يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، ولم يحدد شكل النظام الانتخابى، وتركت ذلك للمشرع (الرئيس السابق)، وهو ما أثار جدلاً. ولم يحدد أيضاً فى الدستور أى الانتخابات التى تجرى أولاً، البرلمانية أم الرئاسية، وتركت أمر ذلك للمشرع أيضاً، وهو ما فتح الباب أمام إمكانية تبني مسار مخالف لخريطة الطريق التى وضعها الجيش بعد عزل الرئيس السابق محمد مرسى، والتى نصت على ضرورة إجراء الانتخابات البرلمانية أولاً تليها الرئاسية. وأجاز الدستور لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء فى مجلس النواب لا يزيد على ٥٪ ويحدد القانون كيفية ترشيحهم". وهى نسبة ليست بالصغيرة، وتطرح علامات استفهام حول توجهات وولاءات المعينين.

نصت (المادة ٢٠٩) على أن "يقوم على إدارة الهيئة الوطنية للانتخابات مجلس مكون من عشرة أعضاء يُنتدبون ندباً كلياً بالتساوى من بين نواب رئيس محكمة النقض، ورؤساء محاكم الاستئناف، ونواب رئيس مجلس الدولة، وهيئة قضايا الدولة، والنيابة الإدارية، يختارهم مجلس القضاء الأعلى، والمجالس الخاصة للجهات والهيئات القضائية المتقدمة بحسب الأحوال، من غير أعضائها، ويصدر بتعيينهم

قرار من رئيس الجمهورية. ويكون ندبهم للعمل بالهيئة ندباً كلياً لدورة واحدة مدتها ست سنوات، وتكون رئاستها لأقدم أعضائها من محكمة النقض. ويتجدد نصف عدد أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات. وللهيئة أن تستعين بمن ترى من الشخصيات العامة المستقلة، والمتخصصين، وذوى الخبرة فى مجال الانتخابات دون أن يكون لهم حق التصويت. يكون للهيئة جهاز تنفيذى دائم يحدد القانون تشكيله، ونظام العمل به، وحقوق وواجبات أعضائه وضماناتهم، بما يحقق لهم الحياد والاستقلال والنزاهة".

نصت (المادة ١٠٧) من الدستور المعدل على أن تختص محكمة النقض بالفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل فى الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها. وفى حالة الحكم بيبطلانها، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم. ونصت (المادة ١١٧) على أنه "...فى جميع الأحوال، لا يجوز انتخاب الرئيس أو أى من الوكيلين لأكثر من فصلين تشريعيين متتاليين".

وحول سلطة الرئيس فى اقتراح وإقرار قوانين نصت (المادة ١٢٢) على أن "الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو فى مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عُشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس. ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسيئاً". ونصت (المادة ١٢٣) على أن "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون فى هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر. وإذا رد فى الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر". واقتراح بعض

الفقهاء أن يكون رفض الرئيس للقانون مسبباً، وأن تكون النسبة لإقراره في المرة الثانية ٥٠٪+١^(٦٦).

أما عن سلطة الرئيس في حل مجلس النواب فنصت (المادة ١٣٧) على أن "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية". وتم حذف " وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه" (المادة ١٢٧ من دستور ٢٠١٢).

بموجب دستور ٢٠١٤ تم إلغاء مجلس الشورى وزيادة أعضاء مجلس الشعب من ٣٥٠ إلى ٤٥٠ كحد أدنى (المادة ٨٢-١١٣ من دستور ٢٠١٢، مادة ١٠٢ في التعديلات). ورأى بعض الفقهاء أن تحدد اختصاصاته بدلاً من أن تلغيه، خاصة وأن إلغاء الشورى يجعل الصلاحيات التشريعية في يد الرئيس حال حل مجلس الشعب.

في فرع رئيس الجمهورية، تنص (المادة ١٤٠) على أن "يُنْتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة سلفه؛ ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمرة واحدة.... ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشغل أى منصب حزبي طوال مدة الرئاسة". ونصت (المادة ١٤٣) على أن يُنْتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر.

في فصل السلطة التنفيذية نصت (المادة ١٤٦) على أن "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس

النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُـد المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. وتم حذف الخطوة الثالثة لتعيين رئيس الوزراء (مادة ١٣٩ من دستور ٢٠١٢) " فإذا لم تحصل حكومته على الثقة خلال مدة مماثلة، يختار مجلس النواب رئيساً لمجلس الوزراء، ويكلفه رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة، وإلا يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب".

في حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، يكون لرئيس الجمهورية، بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، اختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل".

كما نصت (المادة ١٥٣) على أن "يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقاً للقانون".

فيما يتعلق بالقضاء كانت (المادة ١٧٠ من دستور ٢٠١٢) تنص على "ولا يجوز نديهم إلا ندياً كاملاً، وللجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون" أما في التعديل (المادة ١٨٦-تعديلات ٢٠١٤) تمت إضافة الندي الجزئي، وهو ما رآه البعض ماساً باستقلال القضاء فكيف للقاضي أن يكون مستشاراً لأحد الوزراء وحكماً بينه وبين آخرين في ذات الوقت.

نصت (المادة ١٨٩) على أن "النيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء، ... ويتولى النيابة العامة نائب عام يختاره مجلس القضاء الأعلى، من بين نواب رئيس محكمة النقض، أو الرؤساء بمحاكم الاستئناف، أو النواب العامين المساعدين،

ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات، ولمرة واحدة طوال مدة عمله.

في شأن المحكمة الدستورية العليا نصت (المادة ١٩٣) على أن "تؤلف المحكمة من رئيس، وعدد كاف من نواب الرئيس. وتؤلف هيئة المفوضين بالمحكمة من رئيس، وعدد كاف من الرؤساء بالهيئة، والمستشارين، والمستشارين المساعدين. وتختار الجمعية العامة رئيس المحكمة من بين أقدم ثلاثة نواب لرئيس المحكمة، كما تختار نواب الرئيس، وأعضاء هيئة المفوضين بها، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية، وذلك كله على النحو المبين بالقانون". ولكن مما يؤخذ على هذه التعديلات إلغاء رقابة المحكمة الدستورية السابقة بموجب نص (المادة ١٧٧ من دستور ٢٠١٢) والتي كانت تنص على "تعرض القوانين المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية وللانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها".

بالإضافة إلى استيعاب مؤسستين أخريين هما هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية داخل السلطة القضائية، واللتين ثار حولهما جدل واسع داخل الجمعية التأسيسية بسبب إقبالهما كاهل ميزانية الدولة دونما حاجة.

لم يتضمّن الدستور أى نصوص متعلقة بالعدالة الانتقالية أو بعزل رموز النظام القديم، فى حين نصّ دستور عام ٢٠١٢ على مادة العزل السياسى التى منعت قيادات الحزب الوطنى المنحل من ممارسة العمل السياسى، والترشّح للانتخابات الرئاسية والتشريعية لمدة عشر سنوات من تاريخ العمل بالدستور.

فى الأحكام العامة والانتقالية نصت (المادة ٢٢٦) على أنه "الرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر فى الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل.... وفى جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات".

خاتمة

أخطر ما يمكن أن يهدد الحكم الديمقراطي في أى بلد هو أن يشوب العلاقة بين هذه السلطات الثلاث عيب أو عوار يؤدي إلى إضعاف أى منها، أو يحد من فاعليتها، أو يمنحها سلطة تفوق ما تحتاج إليه لتأدية وظيفتها. ومن أبرز ما يؤخذ على الفترة من ١٩٨١-٢٠١٠ العلاقة غير المتوازنة بين السلطة التنفيذية والسلطات الأخرى، فى ظل سطوة وهيمنة السلطة التنفيذية خاصة مع السلطات الدستورية التى تمتع بها رئيس الجمهورية سواء فى ظل الظروف العادية أو الاستثنائية فى ظل دستور ١٩٧١. وهيمنة حزب واحد على السلطة التنفيذية والحياة السياسية؛ بحكم تمتعه برئاسة رئيس الجمهورية له، وتسخير أجهزة الدولة لخدمته منذ تأسيسه فى أواخر سبعينيات القرن العشرين.

على خلاف بعض مظاهر الجمود فى البنية السياسية أو الفوقية (المؤسسات السياسية القائمة)، واستمرار حالة الخلل فى التوازن بين السلطات فى ظل دستور ١٩٧١، لكن هذا لم يمنع من ظهور أدوار ووظائف لمؤسسات جديدة على رأسها مؤسسات المجتمع المدنى، وإن تباين دورها فى المجتمع بناء على عدة اعتبارات منها العلاقة بالنخبة السياسية الحاكمة، وقدرة المؤسسة على التأثير. أما التغير العميق خلال الفترة من ١٩٧١-٢٠١٠ فكان من نصيب البنية الاقتصادية والاجتماعية أو التحتية فى ظل تجربة الإصلاح الاقتصادى، وما صاحبها من تحول نحو اقتصاد السوق بخطى مطردة على مستوى الممارسة والتشريعات المنظمة للحياة الاقتصادية، والتى أثرت على أوضاع الطبقات الاجتماعية، وظهرت العديد من التوترات والأزمات الأخلاقية والسلوكية، وولدت مظاهر عديدة للعنف، واتساعاً فى نطاق الظاهرة الإجرامية، فى الوقت الذى وقفت فيه المؤسسات القضائية عاجزة لعدم تنفيذ أحكامها، وانشغلت فيه الشرطة بالأمن السياسى.

فى ظل الأزمة التى عاناها النظام السياسى المصرى تراجعت هبة الدولة، وتآكلت سيادة القانون، فضلاً عن استشراف الفساد السياسى والإدارى وبخاصة فى ظل

التزاح بين الثروة والسلطة، وتزايدت حدة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية، وكثرت التوترات والمشاحنات الطائفية، وحدثت حالة من الانفلات والفوضى في المجتمع، وبخاصة في ظل تركيز أجهزة النظام على الأمن السياسي بمعناه الضيق، واتسع نطاق الاحتقان بين السلطة والمجتمع، وفي ظل وجود قوى اجتماعية عاجزة عن تجميع مطالبها والتأثير في صانع القرار في ظل قصور قنوات التعبير السياسي، وعلى رأسها البرلمان والأحزاب المقيدة، وهو ما خلق توترات عنيفة حدثت بين الحين والآخر، واتخذت صورًا مختلفة؛ ومنها تصاعد موجة الاحتجاجات العامة التي انخرطت فيها فئات اجتماعية عديدة بقصد طرح مطالب فئوية خاصة بها، والضغط على الحكومة من أجل تليبيتها. وصولاً إلى ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، والتي كان من أبرز مطالب المنخرطين فيها إسقاط الدستور ووضع دستور جديد للبلاد.

بالفعل وُضع دستوران: دستور ٢٠١٢ ثم دستور ٢٠١٤، حاول واضعو دستور يناير ٢٠١٤ تجاوز المشكلات التي أثارته حفيظة قطاع من الرأى العام نتيجة الجدل حول دستور ٢٠١٢، وعلى نهج الأخير حاول دستور ٢٠١٤ إعادة مبدأ التوازن بين السلطات، خاصة فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية التي كانت تمثل افتتاً على السلطات الأخرى في دستور ١٩٧١ لكونه بمثابة الحكم بين السلطات، وإعادة التوازن بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، فأصاب وأخطأ. كانت أولى المثالب التي أخذت على دستور ٢٠١٤ كونه قد وُضع من قبل جمعية معينة غير منتخبة. ولكن من وجهة نظر جاء هذا الدستور معبراً ليس فقط عن مصالح من قاموا بتعيين اللجنة، ولكن مصالح واتجاهات ما يعرف بالنبخة العلمانية المدنية التقليدية^(٦٧).

في دستور ٢٠١٤ استُحدثت بعض الصلاحيات لمنصب الرئيس كما تشير (المادة ١٢٣)، فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية للرئيس وحقه في تعيين خمسة في المائة من أعضاء مجلس النواب، كما لم تلزمه (المادة ١٤٦) بتكليف رئيس الوزراء من الحزب أو الائتلاف الحزبي الأكبر في مجلس النواب؛ بمعنى أنه بإمكانه أن

ينسف نجاح حزب فى الانتخابات، ويمنعه من تشكيل حكومة. وأعطته (المادة ١٤٧) حق المشاركة فى تعيين وزراء الحقائق السيادية (الدفاع، والخارجية، والداخلية، والعدل) إذا اضطر إلى تكليف أحد نواب الحزب أو الائتلاف الحزبى الأكبر فى مجلس النواب. ومما لا شك فيه أنّ المواد التى تشير إلى صلاحيات مجلس الوزراء تجعل مجلس الوزراء أقرب إلى مجلس تنفيذى لسياسات يضعها رئيس الجمهورية أو المجلس الأعلى للدفاع فى مجلس الأمن القومى. ويبدو أنّ إعادة بعض الصلاحيات إلى رئاسة الجمهورية هى من القضايا التى يختلف فيها الدستور الجديد عن دستور عام ٢٠١٢ المعطل؛ إذ حرصت الجمعية التأسيسية لكتابة دستور عام ٢٠١٢، على توزيع السلطة بين كل من الرئاسة ومجلس الوزراء، وتجلّى ذلك فى المادتين (١٤٠ و ١٥٩) اللتين تلزمان الرئاسة ومجلس الوزراء بالمشاركة فى اتخاذ القرار والإشراف على تنفيذه، حيث كانت المناقشات لصوغ دستور عام ٢٠١٢ تهدف إلى التقليل من تمركز الصلاحيات بيد الرئيس؛ بسبب نزعة الرؤساء للتحوّل إلى الاستبداد منذ إعلان الجمهورية^(٦٨).

من جهة أخرى، سلبت الوثيقة الدستورية الجديدة بعضاً من صلاحيات الرئيس لصالح بعض مؤسسات الدولة - وكان فى مقدمة تلك المؤسسات المؤسسة العسكرية التى مُنحت الاستقلالية النسبية فى المنازعات الداخلية (المادة ١٩٦)، وأعطيت حرية مناقشة موازنتها العامة وأخذ رأيها فى المشاريع المتعلقة بها (المادة ١٩٧)، وتشريع القضاء العسكرى ومنحه حق إصدار الأحكام "فى الجرائم التى تضرّ بالقوات المسلحة؛ ويحدد القانون تلك الجرائم، ويبين اختصاصات القضاء العسكرى الأخرى" (المادة ١٩٨)، وأشترطت موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة على تعيين وزير الدفاع لمدة دورتين رئاسيتين اعتباراً من تاريخ العمل بالدستور الجديد (مادة انتقالية ٢٣٤)، أما بخصوص جهاز الشرطة فقد سُحب من سلطة رئاسة الجمهورية (المادة ٢٠٦). وتمّ استحداث مجلس أعلى للشرطة يتكوّن من "أقدم ضباط هيئة الشرطة، ورئيس إدارة الفتوى المختص بمجلس الدولة، ويختص المجلس بمعاونة وزير الداخلية

فى تنظيم هيئة الشرطة وتسيير شئون أعضائها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، ويؤخذ رأيه فى أى قوانين تتعلق بها" (المادة ٢٠٧).

غل يد الرئيس عن السيطرة الكاملة عن القوات المسلحة والشرطة، وأخطر ما تثيره هذه القضية صعوبة قيام الرئيس بدور محورى فى إعادة هيكلة جهاز الشرطة على نحو ما كان متوقوع ومطلوب بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

كان ما تقدم وصفاً مختصراً للعوار الشديد الذى انتاب العلاقة بين مؤسسات الدولة المصرية، والذى ارتبط مباشرة بطبيعة نظام الحكم فى مصر منذ إعلان النظام الجمهورى فى عام ١٩٥٣. فقد منح هذا النظام السلطة التنفيذية عامة، ورئاسة الجمهورية خاصة، صلاحيات هائلة، وجعلها المهيمن والمسيطر على عملية إدارة شئون المجتمع، وهو ما أفرز فى نهاية المطاف دولة تسلطية مستبدة. لذا كان تحديد طبيعة نظام الحكم الأنسب للجمهورية الثانية من أبرز الموضوعات التى أثرت بعد ثورة يناير ٢٠١١. ورغم حسم الخلاف لصالح النظام الرئاسى المختلط، لازالت هناك أربع قضايا ينبغى التأكيد إليها:

توازن العلاقة داخل السلطة التنفيذية: اتسمت العلاقة بين الرئيس ورئيس مجلس الوزراء فى ظل دستور ١٩٧١ وتعديلاته بكونها علاقة بين رئيس ومرؤوس، ويتحمل الأخير عبء الإخفاقات، باعتبار الأول حكماً بين السلطات! ولازالت بعض ملامح هذه العلاقة قائمة فى دستور ٢٠١٤، وهو ما قد يعزز احتمال التضحية برئيس الوزراء لحماية الرئيس فى وقت الأزمة، وحماية الرئيس من المساءلة السياسية المباشرة أمام البرلمان. وكان الأفضل النص على أن يتم اختيار رئيس الوزراء بشكل مباشر من الحزب أو الأحزاب الحاصلة على الأغلبية البرلمانية. فضلا عن استمرار دور الرئيس فى تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين، وهنا يتعين إضفاء قدر أكبر من الشفافية والوضوح على آليات وأساليب ومعايير اختيار المسؤولين البارزين فى الأجهزة الإدارية بالدولة، وتقليص السلطة التقديرية للجهات التنفيذية من خلال إلزام الدولة باتباع قواعد القانون المنظم لعمل الوزارات والهيئات الحكومية، ومنح بعض

الجهات حرية أكبر فى اختيار قياداتها. كما أن نقادى هذه العيوب يتطلب التأكد من وجود آليات وأدوات لمحاسبة رئيس الجمهورية، وفى مقدمتها الانتخابات الحرة والنزيهة والدورية، والرقابة التشريعية على أوائه، كما أن الثقافة السائدة فى أركان الدولة المصرية وبيروقراطيتها العتيدة مبنية على أساس تركيز سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية فى يد رئيس الجمهورية، وهى الثقافة التى يتعين التدرج فى تغييرها والتمهل فى معالجتها حتى لا تحدث هزة عميقة تؤثر على عمل هذه المؤسسات.

تعزير دور البرلمان: من خلال تنظيم وحسن اختيار النواب المعبرين عن الأمة كلها، وتعزير استقلالية البرلمان كمؤسسة، وتنظيم العلاقة غير الواضحة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وتجدر الإشارة هنا إلى أن كثرة الإحالة إلى القانون فى هذا الدستور كسابقه تجعل التطبيق والممارسة يتوقفان إلى حد كبير على الأغلبية البرلمانية وأسلوب تمرير القانون. وفى ظل ميراث ثقافى يعزز فكرة المركزية والأبوية السياسية؛ جاءت إجراءات سحب الثقة من الحكومة والرئيس وأعضاء الحكومة غير واضحة، وكذلك طريقة الاستجواب، بما قد يعيد الوضع لممارسات سلبية سابقة. ويقترح هنا التفصيل أكثر فى أدوات الرقابة البرلمانية وخصوصاً أن هناك تعقيدات فى لوائح المجلس حول العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وتحديد مصير الاستجوابات ولجان تقصى الحقائق بدقة. وتقييد (المادة ١١٢) التى تتيح للرئيس حل البرلمان فى حالة الضرورة ففها بعد سياسى فى صياغة النص، ويمكن استعماله لإقصاء الخصوم؛ فحالة الضرورة هنا مبهمه وتختلف عن المذكورة فى الطوارئ. وضرورة إلغاء حق الرئيس فى تعيين نسبة ٥٪ من نسبة أعضاء البرلمان بما لا يجعل ذلك يؤثر على البرلمان وأوائه لمهامه حيث إن ولاءهم فى الغالب سيكون للرئيس^(٦٩).

فى الوقت ذاته، يتطلب تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير معالجة حالة التجريف السياسى التى عانت منها مصر على مدار العقود الماضية، وفتح المجال للأحزاب

السياسية للتشكل ولبلورة برامجها بوضوح، وللتنافس من أجل الوصول إلى السلطة، وبما يمكنها من التأثير في مسار العملية السياسية.

استقلال القضاء وسيادة القانون: أسهمت ممارسات وعادات استقرت وأصبحت طبيعية في العقود الماضية في إضعاف السلطة القضائية والحد من فاعليتها كجهة يفترض أنها تراقب وتحاسب السلطة التنفيذية. وفي مقدمة هذه الممارسات، ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية، وتجاهل الدولة وأجهزتها الإدارية لأحكام صدرت ضدها، فضلاً عما عانى منه كثير من المصريين من بطء في التقاضى وطول إجراءاته، وهو أمر يتعين مراجعته وإصلاحه دون المساس بسلامة وحيدة ونزاهة المحاكمات.

احترام النصوص وتفعيلها: الدساتير عنصر واحد من بين مكونات كثيرة تشكل في مجموعها أسس الحياة الديمقراطية السليمة في أى مجتمع. فالدساتير والمبادئ التي ترسيها لا تعمل في فراغ، وإنما تأتى على قمة هرم من القوانين والتشريعات المنظمة لمختلف مناحى الحياة في البلاد. وهنا يتعين الإشارة إلى أن إحدى أهم مشكلات الحكم في مصر كانت إساءة تطبيق مبادئ دستورية ونماذج لنظم سياسية والالتفاف عليها بقوانين معيبة دستورياً، مما أفرز مؤسسات مشوهة الشكل والبنيان، ترتب عليها علاقة غير متوازنة بين السلطة التنفيذية والسلطات الأخرى. كما تجدر الإشارة لمشكلة أخرى تتعلق بعدم احترام النصوص الدستورية وكثرة تعديلها بغرض تكيفها لظروف شخص بذاته، يراد توريثه أو تجديد رئاسته لعدة مرات أخرى.

الهوامش

- ١- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، الجمهورية الثانية فى مصر، القاهرة، دار الشروق، ٢٠١٢، ص ٣١، وص ٩٧.
- ٢- أحمد المنيسى، دور البرلمان فى عملية التطور الديمقراطى، فى: وحيد عبد المجيد، التطور الديمقراطى فى مصر: البرلمان والأحزاب والمجتمع المدنى فى الميزان، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٣، ص ص ٧٩-١٢٤.
- ٣ - رقية المصدق، القانون الدستورى والمؤسسات السياسية، الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، ١٩٩٠، ص ص ١٣٧-١٣٩.
- ٤ - المرجع السابق، ص ص ١٣٧-١٣٩.
- ٥- لمزيد من التفاصيل انظر:
- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعى لرئيس الدولة فى النظام المختلط: دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ص ٧-٨٢.
- عبد الحميد متولى، نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٢، ص ص ٦٥-٨٠، ص ص ١٢٦-١٥٠.
- ٦- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ٩٨.
- ٧- حول المطالبة بتعديل دستور ١٩٧١ انظر:
- عبد الله خليل، القوانين المقيدة للحقوق المدنية والسياسية فى التشريع المصرى، القاهرة، المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ١٩٩٣، ص ص ٢٠٣-٢٠٧.
- أحمد عبد الله، التطور الديمقراطى فى مصر، فى: على الدين هلال، وعبد المنعم سعيد (محرران)، مصر وتحديات التسعينيات، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩١، ص ١٦.
- على الدين هلال وآخرون، تجربة الديمقراطية فى مصر ٧٠-٨١، القاهرة، مكتبة نهضة الشرق، ١٩٨٦، ص ص ٤٥-٤٦.
- ٨- انظر: الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١، وتعديلاته.

- حسنين توفيق إبراهيم، ثلاثون عامًا من حكم مبارك لمصر . تبديد أرصدة القوة - النظام السياسى المصرى: التوازن بين السلطات ومعضلة الشرعية، ١٣ أكتوبر ٢٠١١.

<http://studies. Aljazeera. net/files/2011/08/201187103617768699. htm>

- ٩- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ص ١٠٤-١٠٥.
- ١٠- تقوم الأنظمة البرلمانية على الفصل غير التام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فرئيس الوزراء وأعضاء حكومته يكونون جميعًا أعضاء فى البرلمان، ويكون لهذا الأخير الحق فى إسقاط الحكومة، التى تتمتع هى الأخرى بحق حل البرلمان. انظر: محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ص ٣٢٦-٣٤١.
- ١١- جمال على زهران، تحديات الممارسة الديمقراطية: القيود والآفاق، القاهرة، مركز المحروسة للنشر، ٢٠٠٠، ص ص ٤٣-٥٦.
- ١٢- حسنين توفيق إبراهيم، ثلاثون عامًا من حكم مبارك لمصر...، مرجع سابق .
- ١٣- المرجع السابق.
- ١٤- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ص ٢٠١-٢٠٢.
- ١٥- المرجع السابق، ص ص ٩٧-١٠٦.
- ١٦- حسنين توفيق إبراهيم، ثلاثون عامًا من حكم مبارك لمصر...، مرجع سابق.
- ١٧- على الدين هلال، النظام السياسى المصرى بين إرث الماضى وآفاق المستقبل ١٩٨١-٢٠١٠، القاهرة، مكتبة الأسرة، ٢٠١٠.
- ١٨- راجع حسنين توفيق إبراهيم، التحول الديمقراطى والمجتمع المدنى فى مصر: خبرة ربع قرن فى دراسة النظام السياسى المصرى ١٩٨١-٢٠٠٥، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٦.
- ١٩- محمد سعد أبو عامود، الدستور، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، العدد ١٢، ٢٠٠١، ص ص ٨٤-٩٤.
- ٢٠- بلغ عدد أعضاء مجلس الشورى ٢٦٤ عضوًا، ثلثهم بالتعيين، وقد أصدر مبارك قرارًا جمهوريًا فى فبراير عام ١٩٩٩ بإجالة الاتفاقيات الدولية إلى مجلس الشورى، ورغم ذلك كان دور هذا المجلس مثار جدل فى المجتمع المصرى. انظر: على الصاوي، البرلمان، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، العدد ١، ٢٠٠٠، ص ص ٨٩-٩٢.
- ٢١- حسنين توفيق إبراهيم، ثلاثون عامًا من حكم مبارك لمصر...، مرجع سابق.

- ٢٢- محمد أبو على الريدى، مجلس الشعب المصرى فى ربيع قرن: دراسة فى الأداء البرلمانى، فى: أحمد الرشيدى (محرراً)، المؤسسة التشريعية فى العالم العربى، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٧، ص ص ٦١٣-٦٤٨.
- ٢٣- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ص ٩٧-١٠٦.
- ٢٤- أمين المهدي، دور القضاء الإدارى فى التطور الديمقراطى، سلسلة كراسات برلمانية، العدد ٢، ٢٠٠١، ص ٨٩.
- ٢٥- عبير عطية، هل يلبي قانون الأحوال الشخصية متطلبات المساواة، دورية سواسية، العدد ٣٣، ٢٠٠٠، ص ص ٢٠-٢١.
- آمال عبد الهادي، المواطنة الغائبة فى مناقشات قانون الإجراءات فى الأحوال الشخصية، سواسية، العدد ٣٣، ٢٠٠٠، ص ص ١٦-١٧.
- ٢٦- محمود بسطامى، التغير الاجتماعى وتطور تشريعات الأسرة فى مصر فى الخمسين عاماً الأخيرة (١٩٥٢ إلى ٢٠٠٢)، فى: نجوى الفوال (مشرفاً)، مؤتمر التغير الاجتماعى فى المجتمع المصرى خلال خمسين عاماً، المجلد الأول، القاهرة، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٠٠٣، ص ص ٧٦٣-٧٩٣.
- ٢٧- فوزية عبد الستار، السياسة التشريعية الجنائية فى خمسين عاماً، فى: المرجع السابق، ص ص ٢٨٤-٢٩٤.
- ٢٨- أحمد فتحى سرور، القانون والتغير الاجتماعى فى مصر فى الخمسين عاماً الأخيرة، فى المرجع السابق، ص ص ١٣٢٦-١٣٤٠.
- تشريعات عام ٢٠٠٠، ملحق تشريعات مجلة المحاماة، فبراير، ٢٠٠١، ص ص ٢٤٩-٢٥١، ص ص ٢٤٩-٢٥١.
- ٢٩- انظر:
- أحمد المصري، مشروع تنمية جنوب الوادي: الحلم والواقع (رؤية برلمانية)، قضايا برلمانية، العدد ١، أبريل، ١٩٩٧، ص ص ٢٦-٢٩.
- كامل عبد المالك، الأبعاد والأهداف الاجتماعية لمشروع توشكى، المجلة الاجتماعية القومية، المجلد ٤٠، العدد ٢، مايو، ٢٠٠٣، ص ص ٨٥-١٠٥.
- ٣٠- على الدين هلال (محرراً)، الحكومة والنظام السياسى، فى: موسوعة مصر الحديثة، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، المجلد الأول، ١٩٩٦، ص ص ٥٦-٥٧.
- على الصاوى، كيف نفهم النظام الانتخابى فى مصر: نظرة تحليلية وقراءة نقدية للمناقشات التشريعية، سلسلة كراسات برلمانية، العدد ٤، ٢٠٠١، ص ص ٧٥-١٢١.

- تشريعات عام ٢٠٠١، ملحق تشريعات مجلة المحاماة، أكتوبر، ٢٠٠٢، ص ١٠٦.
- تشريعات عام ٢٠٠٢، ملحق تشريعات مجلة المحاماة، نوفمبر، ٢٠٠٣، ص ١١.
- ٣١- عمرو الشبكي، قانون الطوارئ بين الحكومة والمعارضة، قضايا برلمانية، العدد ١، أبريل، ١٩٩٧، ص ص ١٥-١٨.
- ٣٢- حسن سلامة، القطاع الأهلي والتنشئة السياسية في مصر، المجلة الاجتماعية القومية، المجلد ٣٩، العدد ٢، مايو، ٢٠٠٢، ص ص ١٢٣-١٢٧.
- ٣٣- فضلا عن تباطؤ الأعضاء في تقديم الاقتراحات ومشروعات القوانين، واتكالهم على الحكومة، بل كثيرًا ما طالب الأعضاء الحكومة- أثناء مناقشة بياناتها بالمجلس- بالتقدم بمشروعات قوانين لمعالجة قضايا محددة. ومن جهة أخرى شهد المجلس خلال هذه الفترة أحداثاً مؤسفة نتيجة خروج بعض الوزراء عن قواعد الحوار أثناء الجلسات. لمزيد من التفاصيل حول معوقات العمل التشريعي في مصر وأثارها انظر:
- عمرو هاشم ربيع، لائحة مجلس الشعب بين التعديل والتفعيل، قضايا برلمانية، العدد ١، أبريل، ١٩٩٧، ص ص ٣٥-٣٨.
- عمرو هاشم ربيع، أداء مجلس الشعب: دراسة حالة للدورة الأولى من الفصل التشريعي الخامس ٨٧-١٩٨٨، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩١، ص ٩.
- إيهاب سلام، فاعلية حق الانتخاب، قضايا برلمانية، العدد ٢٧، يونيو، ١٩٩٩، ص ص ٦-١٣.
- محمد ظهري محمود، الحصانة البرلمانية بين الإبقاء والإلغاء، قضايا برلمانية، العدد ٢٧، يونيو، ١٩٩٩، ص ص ٣٤-٣٥.
- خالد فياض، رؤية تقييمية لأداء مجلس الشعب، قضايا برلمانية، العدد ١، أبريل، ١٩٩٧، ص ص ٣٩-٤٤.
- ٣٤- علا عبد العزيز أبو زيد، الإطار السياسي والقانوني الحاكم لعملية التحول الديمقراطي في مصر في الفترة من ١٩٧٦-١٩٩٢، في: كمال المنوفى ومصطفى كامل السيد (محرران)، حقيقة التعددية السياسية في مصر: التحول الرأسمالي والمشاركة السياسية، القاهرة، مركز البحوث العربية، ١٩٩٦، ص ص ٦٧-١١٦.
- ٣٥- لمزيد من التفاصيل انظر: عمرو هاشم ربيع، الأحزاب والأداء الرقابي البرلماني، مجلة الديمقراطية، العدد ٤، ٢٠٠١، ص ص ٨٧-١٠٢.

٣٦- حول تعديل النظام الانتخابي في مصر انظر:

- أحمد عبد الحفيظ، البحث عن نظام انتخابي جديد، مجلة الديمقراطية، العدد ٤، ٢٠٠١، ص ص ١٠٣-١٢٠.
- خليل عرنوس وأيمن الدسوقي، (محررين)، تطوير النظام الانتخابي، سلسلة ملفات برلمانية، العدد ٧، بدون تاريخ.

٣٧- أحمد ثابت، المال والسياسة في مصر: دراسات في آليات المشاركة السياسية لبعض جماعات المصالح والمال، في: كمال المنوفى ومصطفى كامل السيد (محرران)، حقيقة التعددية السياسية في مصر، مرجع سابق، ص ص ٢٣٧-٢٧٧.

٣٨- انظر:

- هالة مصطفى، الأحزاب، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، العدد ٢، ٢٠٠٠، ص ص ١٢٣-١٣٤.
- على الصاوي، خريطة الأحزاب السبعة عشر، سلسلة كراسات برلمانية، العدد ٨، ٢٠٠٢، ص ص ٢-٨٥.
- وحيد عبد المجيد، ونيفين عبد المنعم مسعد، انتخابات مجلس الشعب ١٩٩٠: دراسة وتحليل، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٢، ص ص ٨-٩.
- كمال المنوفى، (محرراً)، الانتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٥، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.
- على الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٩، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ص ٢٤٩-٢٥٨.
- كمال المنوفى (محرراً)، انتخابات مجلس الشعب ١٩٩٥، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٦، ص ص ٧-١٣.
- خيما مارتين مونيز، تجربة التعددية الحزبية: الثوابت السياسية وانعكاسات العملية الانتخابية لمصر الملكية على مصر المعاصرة، في: نيفين مسعد وآخرون (محرراً)، التحولات الديمقراطية في الوطن العربي، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩٣، ص ص ٣٢١-٣٣٤.

٣٩- كمال المنوفى، الوعي العام بعملية الإصلاح الحزبي: دراسة ميدانية في دائرة منوف- محافظة المنوفية، في: كمال المنوفى ومصطفى علوى (محرران)، الأثر السياسي

- لانتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٠، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣، ص ص ١٦٩-٢٠١.
- مصطفى علوي، الوعي العام بعملية الإصلاح الحزبي: دراسة ميدانية فى دائرة بولاق الدكرور والعمرانية- محافظة الجيزة، فى: المرجع السابق، ص ص ٢٠٥-٢٣٣.
- ٤٠- محمد عاشور، دليل الدول الإفريقية، جامعة القاهرة، معهد الدراسات والبحوث الإفريقية، ٢٠٠٧، ص ص ٤٦٣-٤٧٤.
- ٤١- سعت أحزاب الوفد والتجمع والناصرى والعمل والكرامة والوسط وحركة الإخوان المسلمين وحركة كفاية (الحركة المصرية من أجل التغيير) لتشكيل ما عرف بالجبهة الوطنية للتغيير، بهدف تكوين ما يشبه قائمة موحدة لخوض انتخابات عام ٢٠٠٥. وباعت المحاولة بالفشل، حيث فشل أغلب مرشحي الجبهة، لأسباب تنظيمية، وعوامل مرتبطة بثقافة المجتمع...انظر:
- كمال المنوفي، (محرراً)، انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٥، مرجع سابق.
- عمرو الشوبكي، الإدارة الحزبية للانتخابات الرئاسية والتشريعية، فى: عمرو هاشم ربيع (محرراً)، نظم إدارة الانتخابات فى مصر، مع المقارنة بحالة بلدان أخرى، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ص ٥٩-٨٩.
- عمرو هاشم ربيع، إدارة السجلات الانتخابية المصرية مقارنة بحالة الهند وبعض البلدان الأوروبية، فى: المرجع السابق، ص ص ١٤٧-١٦٥.
- ٤٢-انظر هنا:
- نجوى إبراهيم محمود، الديمقراطية بين الأحزاب والمجتمع المدني، مجلة الديمقراطية، العدد ٤٤، ٢٠٠١، ص ص ٧٧-٨٦.
- حسن نافعة، الإدارة السياسية لأزمة التحول من نظام الحزب الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب، فى: على الدين هلال، (محرراً)، النظام السياسى المصري:التغيير والاستمرار، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٨٨، ص ص ٥٤-٦٢.
- أسامة الغزالى حرب، التعدد الحزبى فى مصر، ورقة مقدمة إلى: ندوة التعددية والديمقراطية فى الوطن العربى، بغداد، الجمعية العربية للعلوم السياسية، ٢٧ فبراير-١ مارس، ١٩٩٠، ص ص ٥-٣٠.

- ٤٣- حسنين توفيق، العنف السياسى فى مصر، ورقة مقدمة إلى: الندوة المصرية الفرنسية الخامسة ظاهرة العنف السياسى، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣١ وما بعدها.
- ٤٤- عمرو هاشم ربيع، السلطة التشريعية فى مصر: دراسة فى طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فى: أحمد الرشيدى (محرراً)، مرجع سابق، ص ص ٦٠٩-٥٨٥.
- ٤٥- حسنين توفيق إبراهيم، ثلاثون عاماً من حكم مبارك لمصر... تبديد أرسدة القوة- النظام السياسى المصرى: التوازن بين السلطات ومعضلة الشرعية، مرجع سابق.
- ٤٦- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ١٠٢.
- ٤٧- أمين المهدي، مرجع سابق، ص ص ٨-٩٥.
- ٤٨- أحمد فارس عبد المنعم، السلطة السياسية فى مصر وقضية الديمقراطية ١٨٠٥-١٩٨٧، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، ١٩٩٧، ص ص ٢١٠-٢١٤.
- ٤٩- التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٣، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٤، ص ٣١٦.
- ٥٠- انظر: هشام البسطويسى، القضاء والإصلاح الدستورى فى مصر، فى: مصطفى كامل السيد (محرراً)، التعديلات الدستورية: رؤى مستقلة- مناقشات منتدى الإصلاح الدستورى، القاهرة، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ٢٠٠٧، ص ص ٩٣-١٠٣.
- حسنين توفيق إبراهيم، ثلاثون عاماً من حكم مبارك لمصر...، مرجع سابق.
- ٥١- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ص ٣٥٣-٣٧٤.
- ٥٢- شوقى السيد، الطعون الانتخابية: رؤية قانونية، قضايا برلمانية، العدد ١، أبريل، ١٩٩٧، ص ص ٣٠-٣٤.
- ٥٣- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ١٠٣.
- ٥٤- لمزيد من التفاصيل حول دور القضاء السياسى انظر: التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٨٩، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٠، ص ص ٤٠٣-٣٩٦.

٥٥- انظر:

- إيهاب سلام، الانتخابات، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، العدد ٧، ٢٠٠٠، ص ٤٦-٤٨.
- هالة مصطفى، انتخابات ٢٠٠٠: مؤشرات عامة، مجلة الديمقراطية، العدد ١، ٢٠٠١، ص ٥٨-٦٣.
- محمد سعد أبو عامود، الظواهر الجديدة فى انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠، مجلة الديمقراطية، العدد ١، ٢٠٠١، ص ٦٤-٧١.
- جهاد عودة، الحزب الوطنى والديمقراطية: مدخل للتفكير، مجلة الديمقراطية، العدد ٤، ٢٠٠١، ص ١٣١-١٣٤.
- مصطفى علوى (محرراً)، انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٠، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٩-٢٨٨.
- ٥٦- أحمد فارس عبد المنعم، دور القضاء فى الرقابة على الانتخابات فى مصر، فى: صلاح سالم زرنوقة (محرراً)، الانتخابات البرلمانية فى دول الجنوب، القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٧، ص ٢١٧-٢٣١، وانظر أيضاً: أمين المهدي، مرجع سابق، ص ٨-٩٥.
- ٥٧- ومنها محاولات الحكومة التدخل فى انتخابات الجمعيات العمومية لنادى القضاة، أو انتخابات مجلس إدارة النادى وتوجيهها ... لمزيد من التفاصيل انظر: التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٢، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٣، ص ٢٩٩-٣٠٧.

٥٨- انظر:

- حسنين توفيق إبراهيم، ثلاثون عاماً من حكم مبارك لمصر...، مرجع سابق.
- نبيل عبد الفتاح، الدور السياسى للقضاء المصرى ... المفهوم والإشكاليات والمجالات، فى: نبيل عبد الفتاح (محرراً)، القضاة والإصلاح السياسى، القاهرة، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ط ١، ٢٠٠٦، ص ٢٨١-٣١٦.
- ناتان بروان، الرقابة على السلطة التنفيذية: دور وأدوات القضاة وحدودها، فى: المرجع السابق، ص ٤٣٣-٤٥٥.
- ناتالى برنارد- موجيرون، تطور العلاقة بين القضاة ومنظمات حقوق الإنسان خلال عام ٢٠٠٥، فى: المرجع السابق، ص ٤٥٧-٤٦٩.

- شريف يونس، القضاة والانتخابات- خطاب نزاهة الانتخابات: الأبعاد والدلائل والجذور، في: المرجع السابق، ص ص ٤٩٧-٥٤١.
- أحمد عبد الحفيظ، الإدارة القضائية للانتخابات، في: المرجع السابق، ص ص ١٣-٣٢.
- إبراهيم درويش، الرقابة القضائية على الانتخابات البرلمانية، في: المرجع السابق، ص ص ٣٥-٤٦.
- ٥٩- حول هيمنة السلطة التنفيذية، انظر: أحمد عبد الله، مرجع سابق، ص ص ١٦-١٧.
- ٦٠- انظر نص الدستور المصرى الصادر فى ٢٠١٢:
- http://egelections-2011.appspot.com/Referendum2012/dostor_masr_final.pdf
- ٦١- انظر نص الدستور المصرى الصادر فى يناير ٢٠١٤:
- <http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt202014.pdf>
- ٦٢- حنان أبو سكين، نظام الحكم فى الدستور الجديد، مجلة الديمقراطية، العدد ٥٠، أبريل، ٢٠١٤.
- ٦٣- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ١٠٤.
- ٦٤- انظر حول هذا الرأى نتائج التطبيق الميدانى فى: الشيماء علي، رؤية عينة من الجمهور الخاص لانتخابات مجلس الشعب ٢٠١١/٢٠١٢، المجلة الاجتماعية والقومية، المجلد ٥١، العدد ١، مايو ٢٠١٤.
- ٦٥- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ص ٩٧-١٠٦.
- ٦٦- المرجع السابق.
- ٦٧- جدير بالذكر هنا أن التبرير الملكى لإلغاء دستور ١٩٢٣ أشار إلى أن هذا الدستور يعتبر صورة سوية لما بلغته الديمقراطية فى أوروبا فى العصر آنذاك، مع أن الأحوال الاجتماعية والاقتصادية فى مصر من حيث التعليم ونوع الثروة العامة وتوزيعها لا تشبه كثيراً أحوال البلاد التى تنقل عنها، ومن هنا لم يحقق ما عقد عليه من الآمال. انظر:
- محمود شريف بسيونى ومحمد هلال، مرجع سابق، ص ص ١٩٧-١٩٨.
- ٦٨- المرجع السابق، ص ٣٦٠.

٦٩- دستور بالغلبة: نظرة مقارنة بين دستور ٢٠١٢ ومشروع دستور ٢٠١٤ فى مصر، وحدة تحليل السياسات فى المركز العربى للأبحاث ودراسة السياسات، ١٥ يناير ، ٢٠١٤ .

٧٠- المرجع السابق .

٧١- محمود خليفة جودة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان فى مصر، الحوار المتمدن، العدد ٤٣٦٧، ٢/١٦/٢٠١٤.

Abstract

CONSTITUTIONAL POWERS IN 1971 CONSTITUTION
AND 2014 CONSTITUTION

Alshimaa Aly

In recent decades there has been considerable activity in the making or revision of constitutions. This activity reflects a changed perception of the importance and purposes of constitutions. Various contemporary constitutions have marked the end of an epoch and the start of another, under the hegemony of new social forces. Egypt was part of that after 25 January revolution, as drafting the new constitutions and their amendments constituted under transition & balance between authorities within the society. This paper explains such authorities, and constitutional powers granted to each of these three branches of government according to constitution of 1971 and its amendments; moreover, analyzes the imbalance between them, and their future relation within constitution of 2014. This paper aimed to highlight strength and weakness points that need to be avoided.

