

تعديل الدستور فى النظام السياسى المصرى

بقلم: محمد السيسى المحامى

يعرف الدستور بأنه القانون الأعلى أو الأسمى فى الدولة، وهو مجموعة القواعد الأساسية التى تحدد سلطات الدولة وحقوق الأفراد وواجباتهم، وشكل العلاقة بين السلطات الرئيسية فى الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ويعد الدستور هو المؤشر على وجود دولة القانون واحترام الدستور، وتتميز القواعد الدستورية عادة بقدر كبير من الثبات والاستقرار مقارنة بالقوانين العادية، ولا بد أن يكون هناك استقرار فى القانون الأساسى لأنه تعبير صريح وواضح عن طبيعة النظام السياسى وعن التطور الحضارى للأمم من الأمم.

ولا توجد قواعد دستورية تتمتع بالثبات المطلق فلا يمكن تغييرها، حيث أن " الأمة " التى تملك الحق فى وضع الدستور ابتداءً، تملك فى كل وقت الحق فى تعديله أو تغييره بما يتمشى والظروف والمستجدات الملائمة لهذا التعديل أو التغيير، فالدستور فى حقيقة أمره مجرد قانون وهو يندرج لغة تحت مسماه وإن عظمت أهميته أو سمت مكانته بين غيره من أنواع ودرجات القانون الأخرى.

ومن الخطأ وصف دستور ما بأنه دائم - أى يستعصى على التعديل - حيث إن القول بذلك ينطوي على مصادرة لحق الشعب فى إدخال التعديلات على الدستور. وقد انتقد فقهاء القانون الدستوري بشدة وصف الدستور المصرى الصادر فى ١٩٧١ بأنه دائم، إذ من غير المتصور أن يحتكر جيل معين الحق فى صياغة دستور والزام الأجيال اللاحقة بنتائج فكره وتصورات له لشكل الحياة فى المجتمع وآليات ضبطها وتسييرها.

وهناك من الدساتير ما يمكن تعديلها بطريقة بسيطة مثل طريقة تعديل القانون العادى ولذلك يطلق عليها دساتير مرنة، وبالمقابل هناك دساتير جامدة تتطلب إجراءات وشروطاً متشددة للغاية فى ما يتعلق بإمكانية تعديل بعض أحكامها. وهناك أمثلة على ذلك، مثال: من الدساتير ما ينص - صراحة - على تحريم تعديل بعض أحكامها تحريماً مطلقاً يدعى توفير الحماية لما تعتبره قواعد أساسية لبناء الدولة ونظام الحكم، كما هو الحال مثلاً فى الدستور المصرى الصادر عام ١٩٢٣ حيث نصت المادة ١٥٦ منه على تحريم تعديل بعض أحكامه المتعلقة **بشكل النظام النيابى ونظام وراثه العرش ومبادئ الحرية والمساواة**، وكما هو الحال - أيضاً - بالنسبة إلى الدستور الفرنسى الصادر عام ١٩٤٦ والذي نص صراحة على عدم جواز تعديل الشكل الجمهورى للدولة. ومن الدساتير ما نص على عدم جواز تعديل أحكامها إلا بعد مرور فترة زمنية معينة، يدعى توفير الحماية والاستقرار للمجتمع خلال هذه الفترة التى غالباً ما ينظر إليها على أنها فترة انتقالية. ومن أمثلة ذلك الدستور المصرى الصادر عام ١٩٣٠، حيث نص على عدم إجازة تعديله بالكامل خلال فترة العشر سنوات التالية على نفاذه.

وهناك من الدساتير ما يتطلب إجراءات مطولة لإمكان تعديلها، ومن تطبيقات ذلك، مثلاً، دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، والذي نص فيه (المادة ٨٩) على أن إجراءات تعديله تمر من خلال عدة خطوات منها: أولاً: تأتى المبادرة بطلب التعديل إما من جانب رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس الحكومة وإما من جانب أعضاء البرلمان، ثانياً: يلزم أخذ موافقة كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ (أى مجلسى البرلمان) بتصويت منفصل. ثالثاً: قيام رئيس الجمهورية بالاقتراح بين عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبى للموافقة عليه، أو دعوة مجلس البرلمان - فى هيئة مؤتمر - لإقرار التعديل بأغلبية ٥/٣.

تعديل الدستور في ظل الهيمنة الرئاسية:

و يندرج الدستور المصري الحالي ضمن هذا النوع من الدساتير الجامدة في ما يتعلق بإمكانية تعديلها، حيث إنه نص على إجراءات مطولة لتعديله. فطبقاً لنص المادة ١٨٩ من هذا الدستور، يلاحظ أن هذه الإجراءات تتمثل في الآتي:

أولاً: (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية الى هذا التعديل.)

ثانياً: (فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل).

ثالثاً: (وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض.)، وعملياً لم يحدث أن تقدم أعضاء مجلس الشعب بطلب تعديل مادة أو أكثر، ولم يحدث عملياً أيضاً أن تقدم رئيس الجمهورية بطلب تعديل مادة أو أكثر ورفض من حيث المبدأ.

رابعاً: (وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة، المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثاً عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه. فإذا ووفق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.)، واشتراط نسبة الثلثين هي أكبر معوق لتعديل الدستور وسبب فشل الحياة البرلمانية في مصر، ومن أكبر الأسباب التي أصابت الحياة السياسية بالشلل، وبسبب نسبة الثلثين هذه تجيش الدولة كافة مؤسساتها وسلطاتها من أجل الحفاظ على هذه النسبة سواء بالتزوير في الانتخابات العامة أو الضغط على الناخبين وتخويفهم ومنعهم من أداء واجبهم الانتخابي.

تعزيز الممارسة الديمقراطية :

تعزيز الممارسة الديمقراطية الحققة وتعميقها على نحو يجسد مبدأ التعددية السياسية والاعتراف بالآخر يتيح الفرصة الحقيقية لمختلف القوى السياسية الوطنية للاضطلاع بدورها جنباً إلى جنب مع المؤسسات والأجهزة الحكومية الرسمية.

وتشهد الساحة السياسية في مصر مناقشات وحوارات حول ماهية السبل للخروج من الأزمة السياسية والدستورية التي تعيشها مصر المتمثلة في هيمنة حزب واحد بقوة السلطة والنفوذ والمال ، وبعد أن أصبح تعديل الدستور يشكل خطوة لايد منها لتعميق الممارسة الديمقراطية . فضلاً عن تغير الظروف التي كانت الباعث على وضع دستور عام ١٩٧١ الحالي ، وكذا تلك التي كانت وراء إدخال بعض التعديلات عليه في عام ١٩٨٠.

ورغم أن هذا الدستور قد مثل خطوة أساسية على طريق إعمال مبدأ سيادة القانون واحترام الحقوق والحريات الأساسية ، إلا أن الممارسة العملية طوال العقود الماضية تؤكد أن العيب ليس في الدستور وإنما في الممارسة والتطبيق ، لقد فرغ الدستور من فحواه وأصبحت السلطة التنفيذية لا تعبر التفتاتاً لنصوص الدستور وفي ظل حالة الطوارئ انتهكت كل الحريات المنصوص عليها في الدستور ومع تسليمنا بأهمية تعديل الدستور وتنقيته من بعض الأحكام التي لم تعد تتواءم والظروف الراهنة وطنياً وإقليمياً ودولياً إلا أنه من الخطأ تصور أن التعديل وحده كفيل بتعزيز قيم الديمقراطية والتعددية السياسية ومشاركة كل قوى المجتمع في التنمية وإدارة شؤون الحكم. فالعبرة ، هي بإعمال النصوص وترجمتها إلى واقع فعلي من خلال الممارسة. فالنص القانوني - أيأ كانت مرتبته ومهما كانت سلامته ومنطقه - يظل غير ذي قيمة، إذا لم يلتفت إليه أو إذا تعمدنا تعطيله خدمة لمصالح خاصة وعلى حساب مصلحة المجموع الوطني.

تعديل الدستور والنظام السياسي المصري:

يتناول الباب الأول من الدستور (المواد: ١- ٦)، بيان النظام السياسي للدولة والأسس التي بنى عليها ، ونجد أن الدستور قد اهتم في مادته الأولى ببيان أن : " جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي ديمقراطي، يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة . والشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة "

وشتان بين ما نص عليه الدستور وما آل إليه الواقع السياسي المعاصر ، فلا مصر الآن تنتهج النهج الاشتراكي ، ولا يوجد ثمة تحالف لقوى الشعب العاملة ، وأضحى النص على اشتراكية النظام خلوا من أى مدلول عملي أو نظري ، خاصة بعد بيع شركات القطاع العام وتحول الدولة إلى نظام الخصخصة ، وبات يهيمن على الاقتصاد المصري حفنة من رجال الأعمال صعدا سلم السياسة بسطوة ونفوذ المال وبات المال يخدم السياسة والسياسة تروض لصالح أصحاب المال والأعمال وذوى النفوذ والواجب يقتضى تعديل هذه المادة وحذف كلمة " اشتراكي " منها ، وإحلال نص جديد يشير إلى أن جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس تعدد الأحزاب، في إطار المبادئ والمقومات الأساسية للمجتمع ، ولا حاجة حينئذ لنص المادة الخامسة

المادة ٤ من الدستور :

وفي السياق نفسه، نجد أن الصياغة الحالية لنص المادة ٤ من الدستور - والتي تقرر أن: " الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال، ويؤدي إلى تقريب الفوارق بين الدخول ويحمي الكسب المشروع . ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة . " - تحتاج إلى إعادة صياغة في ضوء سياسات التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، وهو مالا يتفق والملاحم الأساسية " للنظام الاشتراكي " الذي تكون فيه الملكية العامة هي الأصل .

" نظام الحكم "

طريقة انتخاب رئيس الجمهورية:

(طريقة انتخاب رئيس الدولة، وتحديد فترة ولايته، وتقرير صلاحياته الدستورية، وتحديد مسؤوليته أمام البرلمان، وعلاقته بالسلطة التنفيذية...) مسائل شائكة تحتاج إلى علاج دستوري حاسم يعيد السلطة إلى الشعب، ويعيد للبرلمان هيئته وقوته في مواجهة السلطات المطلقة لرئيس الجمهورية.

المادة ٧٦ من الدستور هي مربط الفرس في أي إصلاح دستوري وقد كان نصها قبل التعديل الأخير يحول بين الشعب واختيار رئيسه بانتخابات حرة، والاستفتاء الذي يتم بعد اختيار البرلمان لا يمثل إلا حلقة من حلقات الصورية في حكم الشعب باسم الدستور والقانون وشكل من أشكال التخلف في الاستيلاء على الحكم باسم الديمقراطية.

وكان لا بد من تعديل، وذلك لأسباب عديدة منها: أهمية منصب رئيس الجمهورية والاختصاصات الواسعة الممنوحة له بموجب الدستور، مما يستوجب أن يتم انتخابه بشكل مباشر وعن طريق الاختيار الحر بين أكثر من مرشح.

كما أن الطريقة المشار إليها في المادة ٧٦ قبل التعديل، والتي أشارت إلى الاستفتاء كخطوة من بين عدة خطوات، إنما جاءت معيبة، لأن الأصل في الاستفتاء هو أنه ينصرف إلى استطلاع رأي الشعب ليس بشأن أشخاص وإنما بشأن موضوعات (١). كما أنه من المستقر أيضاً - فقهاً وعملاً - أن اختيار الأشخاص ينبغي أن يتم من خلال الانتخاب لا الاستفتاء، وهو ما يتطلب - بالضرورة - تعدد الأشخاص المرشحين.

فضلا عن أن صياغة نص المادة ٧٦ قبل التعديل قد أغفلت حقيقة أن شغل منصب رئيس الدولة في النظم الجمهورية - ومنها النظام الفرنسي - إنما سبيله الوحيد هو الاختيار الديمقراطي من بين مرشحين متعددين حيث يكون لكل واحد منهم برنامج الانتخابي الخاص.

كل هذا دفع باتجاه حتمية التغيير في طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، وكان الإعلان عن تعديل المادة ٧٦ من الدستور بمثابة تحريك المياه الراكدة في الحياة السياسية ورفع حالة الحراك السياسي في الشارع المصري ، بيد أن هذا الحلم قد تبدد في ضوء التعديل الذي تم على نص المادة ٧٦ من الدستور في نص لم ير التاريخ الدستوري مثله في طوله الذي بلغ أكثر من صفتين و عدد كلماته التي تزيد على ستمائة كلمة، أغلق الباب أمام الطعون القضائية أو الطعن بعدم الدستورية لكونه يتصادم مع نصوص أخرى في الدستور.

إذا كنا نتحدث عن تعديلات دستورية فلا بد من تعديل هذه المادة من جديد بما يبيح لكل مواطن تتوافر فيه أهلية الترشيح أن يترشح عبر لجنة مستقلة محايدة غير قابلة للعزل وتخضع كافة قراراتها لرقابة القضاء.

تحديد فترة ولاية رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية يحكم حتى الموت : تنص المادة ٧٧ من الدستور على أن: (مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى) . والمادة المذكورة بنصها الحالي قد جرى تعديلها بقرار مجلس الشعب بتعديل الدستور بجلسته المنعقدة في ٣٠ أبريل ١٩٨٠، وكان نصها قبل التعديل كما يلي: " مدة الرئاسة ست سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية وملتصلة " ، أي لمدة واحدة أخرى متصلة فقط.

والنص قبل التعديل هو الأقرب إلى الصواب والأكثر توافقاً مع الديمقراطية .

ونؤيد ما ذهب إليه فقهاء القانون الدستوري في مصر من وجوب العودة إلى النص الأصلي مع تخفيض مدة الرئاسة إلى أربع أو خمس سنوات بحد أقصى ، لأن التمسك بالإبقاء على نص المادة ٧٧ في صياغته الحالية مؤداه أنه لا يوجد ثمة حد أقصى لعدد مرات انتخاب رئيس الجمهورية بصورة متصلة وهذا أبعد ما يكون عن الديمقراطية .

والقول أن الإبقاء على النص الحالي للمادة ٧٧ بعد تعديل الأحكام الدستورية التي تنظم طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بحيث يكون الاختيار من بين عدة أشخاص مرشحين لتولي منصب الرئاسة يمكن أن يكون أكثر ديمقراطية ، مردود عليه بأن التجربة أثبتت فشل الذريع ، في ظل انحياز الجهاز الحكومي للرئيس المرشح وانعدام حياد أجهزة الدولة.

سلطة رئيس الجمهورية في تعيين نائب :

عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية يثير القلق عند المواطنين خشية من حدوث فراغ في أعلى هرم السلطة وهو أمر محسوس ومتوقع ، ولا يعلم أحد إلا الله ما ستسفر عنه الأحداث إذا قدر لمصر أن تمر بهذا المنعطف الخطير ، وكثير من السيناريوهات المحتملة في حالة خلو المنصب تثير الفزع من البلوى التي قد تحدث ، أو الصراع المرتقب بين السلطات العليا وكيفية ملئ الفراغ .

وإذ تنص المادة ١٣٩ من الدستور على أنه : (لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصهم ويعفيهم من مناصبهم ...) . والواضح من ظاهر النص أن سلطة رئيس الجمهورية جوازية بمعنى أنه لا إلزام عليه في ذلك .

إلا أن هذا يتعارض مع مادتين في الدستور - هما المادتان ٨٢ و ٨٥ - واللتان تشيران بوضوح إلى أن نائب رئيس الجمهورية يتولى الرئاسة مؤقتاً لحين زوال المانع الذي حال دون مباشرة الرئيس لاختصاصاته فالمفهوم إزاء، أن المادتين سالفتي الذكر تحتمان تعيين نائب واحد على الأقل لرئيس الجمهورية، وهو ما لا يستقيم بدون تعديل نص المادة ١٣٩ .

ولا يمكن التسليم بالقول بأن عدم تعيين نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية إعمالاً لظاهر نص المادة ١٣٩ من الدستور لا حرج فيه ، لأن الدستور في المادة ٨٤ منه قد نظم حالة الوضع الذي قد يتعذر فيه على رئيس الجمهورية مباشرة صلاحياته الدستورية. فقد نص على أنه: (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل، يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب. وإذا كان المجلس منحلًا، حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا. وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة ...) .

والأصوب في ظل هذا الدستور عند أغلب الفقهاء الدستوريين أن يتم تعديل نص المادة ١٣٩ بما يشير صراحة إلى إلزام رئيس الجمهورية بتعيين نائب له واحداً أو أكثر، لتستقيم النصوص الدستورية مع بعضها البعض.

إلا أنني أرى أنه يجب انتخاب رئيس الجمهورية ونائبه معا ، منعا لشبهة التوريث مع حلول النائب تلقائياً مكان الرئيس في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل حتى نهاية الدورة الرئاسية باعتباره منتخبا مثله مثل الرئيس .

السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية منصب مرموق له من الواجهة بالإضافة إلى السلطة ما يجعل السياسيون يتوقون بأعناقهم لبلوغه وكثير منهم تدق عنقه على أعواد المشانق بتهمة التطلع لمنصب الرئاسة ، والنتيجة العملية هي صعوبة الوصول إلى هذا المنصب عمليا في عالمنا العربي ، وكل من وصلوا إليه إما مصادفة أو سوق قدر أو انقلاب أو ثورة ، وحتى الثورة ما هي إلا حركة جيش أيدها الشعب تأييد الخلاص من نظام مستبد إلى نظام مجهول لم يعلموا كنهه إلا غير المذيع أو البيان الأول .

وحتى يهيمن رئيس الجمهورية على كرسيه فلا ينزلق من تحته ، فإنه يسعى إلا تمكين نفسه بسلطات أشبه بسلطات الآلهة والفراعين ، تجعل من يفكر في الاقتراب من كرسي السلطة كالفراشة التي تحوم حول النار حتى تحترق .

وفي الدستور المصري عرضت المادة ٧٤ منه للسلطات التي يحق لرئيس الجمهورية ممارستها إذا ما جدت ظروف غير عادية تسوغ ذلك ، إذ تنص على أن : (لرئيس الجمهورية، إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها)

وهذه المادة نقلت في شكل غير دقيق عن نص المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ غير أن صياغة المادة ٧٤ من الدستور المصري قد توسعت في تقدير السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، الأمر الذي يقتضي وجوب تعديلها. ومرد ذلك ، إلى الآتي : يلاحظ أن النص الفرنسي قد اعتبر أن الأخطار التي تسوغ لرئيس الجمهورية مباشرة سلطاته الاستثنائية هي تلك التي يترتب عليها انقطاع السير المنتظم للأجهزة العامة للدولة. ولكن، وفي المقابل، فإن المشرع الدستوري المصري اعتبر أن مجرد إعاقه - وليس تعطيل - مؤسسات الدولة عن أداء دورها، يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة هذه السلطات الاستثنائية.

كما أن النص الفرنسي سالف الذكر قد ألزم رئيس الجمهورية بوجوب أخذ رأي رئيس الحكومة و رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، ورئيس المجلس الدستوري، وذلك كشرط مسبق لا بد من تحقيقه أولاً قبل الشروع في مباشرة أي سلطات استثنائية. ولكن، على خلاف ذلك، نجد أن المادة ٧٤ من الدستور المصري قد اكتفت بالإشارة إلى أنه على رئيس الجمهورية أن يوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها .

ومن ناحية أخرى فإن نص المادة ٧٤ لا يعدو في حقيقة الأمر إلا أن يكون مجرد تزييد ليس إلا ، على اعتبار أن المادتين ١٠٨ و ١٤٧ من الدستور قد حولتا رئيس الجمهورية، وسواء في وجود مجلس الشعب أو في غيبته، سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة أية أحوال استثنائية تستدعي ذلك.

ولذلك لم تستعمل هذه المادة _٧٤_ سوى مرة واحدة أواخر حياة الرئيس الراحل محمد انور السادات حينما أصدر قرارات سبتمبر الشهيرة عام ١٩٨١ وكانت نهايته سريعة بعدها .