

مركز كارتر يحث على الحوار والتغيير الدستوري لتعزيز الحكم الديمقراطي في مصر

يشجع مركز كارتر المصريين على البدء في إجراء حوار سياسي شامل للتفكير في إمكانية إجراء تعديلات دستورية في المستقبل لتعزيز المبادئ الأساسية للحكم الديمقراطي، وجعل الدستور متماشيا مع التزامات مصر الدولية السياسية وتلك الخاصة بحقوق الإنسان.

ويشكل خاص، يحض المركز على إجراء تعديلات دستورية من أجل تعزيز إنفاذ حماية حقوق الإنسان، والممارسة الشفافة للسلطة العامة، والتوازن بين السلطات، والعمليات السياسية والمؤسسية لضمان أن تكون القوات المسلحة والسلطة القضائية مسؤولة أمام الشعب.

في الرابع والخامس عشر من يناير 2014، أدلى المصريون بأصواتهم في استفتاء للموافقة على ثاني دستور لهم فيما يزيد قليلا عن عام. وفي حين أشارت نتائج الاستفتاء إلى أن جزءا كبيرا من المصريين يؤيد المرحلة الانتقالية المدعومة من الجيش باتجاه حكومة مدنية منتخبة، فإن قصر الفترة الزمنية المخصصة لكتابة الدستور وعدم وجود مشاركة واسعة كانا بمثابة فرصة ضائعة للمصريين لبناء توافق حول رؤية مشتركة لمستقبل ديمقراطي.

ويتضمن دستور 2014 تحسينات رئيسية بما في ذلك خطوات لتعزيز حماية حقوق الإنسان. ومع ذلك فقد تم تقويض احترام الحقوق الأساسية من خلال أحكام أضفت طابعا رسميا على الامتيازات الاستثنائية التي يتمتع بها المجلس الأعلى للقوات المسلحة والقضاء. كما ترك الدستور العديد من القرارات الهامة بيد مجلس النواب، والذي سيتم انتخابه في وقت لاحق من هذا العام. وسوف تكون هناك ضرورة لوجود نظام حزبي تعددي قوي يسمح بوجود نقاش حقيقي داخل مجلس النواب من أجل ضمان التوازن المناسب بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويجب أن يكون الاحترام المتبادل هو الدافع وراء النقاش، لا سيما مع وجود شرط

يقتضي تصويت أغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب لتمرير التشريعات التي تؤثر على الحقوق والحريات وضرورة إجراء استفتاء على جميع التعديلات الدستورية.

ويعتبر الحوار العام المفتوح أمرا حاسما لتجاوز الانقسامات الأيديولوجية التي تفصل بين المصريين. وللأسف فإن عملية صياغة الدستور قد أدت إلى تعميق هذه الانقسامات بدلا من رؤها، حيث تم إجراء الاستفتاء في بيئة شكلت بالفعل تهديدا للعديد من المبادئ الرئيسية للدستور. فقد انتشر اعتقال منتقدي النظام والصحفيين على نطاق واسع، كما تمت عملية صياغة الدستور في ظل حملة حملة القمع العنيفة التي خلفت أكثر من ألف قتيل.

ويروح من الاحترام وحسن النية، يتقدم مركز كارتر لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية بالتوصيات التالية الخاصة بالتعديلات الدستورية الممكنة على أمل أن يعمل المصريون معا من أجل بناء رؤية مشتركة حول المستقبل.

(1) **مسؤولية الحفاظ على الدستور.** ينبغي التفكير في الأحكام الدستورية لإلزام السلطات العامة على

كافة مستويات الحكومة، بما في ذلك القوات المسلحة والقضاء، بالحفاظ على الدستور.

(2) **حماية أقوى للحقوق والحريات الأساسية.** ينبغي التفكير في أحكام جديدة لحماية الحقوق

الأساسية، وتتضمن هذه الأحكام ولكنها لا تقتصر على، الحق في الحياة، والكرامة الإنسانية،

والتحرر من التعذيب، والحق في محاكمة عادلة. كما ينبغي التفكير في إدراج مبدأ التناسب كوسيلة

لتنظيم الحقوق والحريات. ويقدم اختبار التناسب للمحاكم إطارا دستوريا ممتاسكا لتوجيه أحكامها

بشأن دستورية التشريعات والقرارات الإدارية، بما في ذلك (1) أن تتبع الدولة هدف شرعي عام؛ (2)

وأن تختار نهجا يكون قادرا على تحقيق هذا الهدف؛ (3) وأن تنتقص من الحق المعني بأقل قدر

ممكن؛ (4) وأن تفوق آثاره الإيجابية على المجتمع آثاره السلبية على الحق أو الحرية. وقد يكون من

الصعب في الممارسة العملية تلبية شرط الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لتمرير

القوانين المتعلقة بالحقوق الأساسية. كما يجب اتخاذ خطوات من أجل تعزيز استقلال وصلاحيات

المجلس القومي لحقوق الإنسان ليصبح نصيرا فعالا للحقوق والحريات. وينبغي تحديد تكوين

وصلاحيات المجلس في الدستور، وأن يطلب من السلطات العامة مراقبة حالة حماية حقوق الإنسان

كل في مجال اختصاصه وتقديم تقارير بنتائجها إلى المركز على فترات منتظمة، واستعادة واجب مجلس النواب في معالجة الانتهاكات خلال فترة زمنية محددة.

(3) **ضمان حرية الصحافة.** يوصي المركز ببذل الجهود لتأمين قدر أكبر من الحريات الإعلامية، بما في ذلك التفكير في إجراء تعديلات تحدد بوضوح سلطة المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام لمنع التجاوزات وإلغاء شرط الإخطار المسبق لنشر الصحف. وينبغي أن تخضع أي قيود على الحريات الإعلامية لتحليل التناسب.

(4) **الحد من حالات الطوارئ والمحاكمات العسكرية.** ينبغي أن تتخذ السلطات خطوات للحماية من إساءة استخدام حالات الطوارئ، بما في ذلك التفكير في إجراء تعديل يحدد، بشكل أكثر وضوحاً، الأسباب التي تبرر إعلان حالة الطوارئ، وتحديد التدابير التي قد تفرض، وحماية حقوق وحريات معينة من التقييد عند سريان حالة الطوارئ. وبالنظر إلى تاريخ مصر، يوصي مركز كارتر بمنع استخدام المحاكمات العسكرية للمدنيين، حتى في حالة الطوارئ، ما لم يتم وضع حدود وشروط صارمة لضمان محاكمات مستقلة، والالتزام بالقانون، والشفافية.

(5) **الرقابة المدنية على القوات المسلحة.** تعتبر السلطة المدنية على القوات المسلحة سمة أساسية من سمات المجتمعات الديمقراطية. وتحقيقاً لهذه الغاية، من المهم للمصريين التفكير في تعديلات لجعل القوات المسلحة خاضعة لسلطة الهيئات المدنية المنتخبة وأن تنظم اختصاصات المجلس الأعلى للقوات المسلحة. ولضمان أكبر قدر من الشفافية والمساءلة، ينبغي التفكير في إجراء تعديلات لتمكين مجلس النواب من مناقشة ميزانية القوات المسلحة وتفاصيل الإنفاق العسكري المدرج في الموازنة السنوية.

(6) **الوصول إلى المحكمة الدستورية العليا.** يمكن ضمان حماية أقوى للحقوق الأساسية من خلال السماح للمواطنين، كحق دستوري، بالوصول إلى المحكمة الدستورية العليا بعد أن يكونوا قد استنفدوا جميع طرق التظلم القانونية الأخرى. ويمكن إضافة أحكام تسمح للمشرعين وأعضاء السلطة التنفيذية التنفيذية بالطعن مباشرة أمام المحكمة على الصلاحية الدستورية لاقتراح تشريعي، أو قرار، أو قانون (الرقابة القضائية). كما يمكن لأعضاء مجلس النواب الطعن على صحة قانون الموازنة السنوية إذا لم يتم إنفاق الحصص الدستورية المخصصة من الناتج القومي الإجمالي على الرعاية الصحية (المادة 18)، والتعليم (المادة 19)، والتعليم الجامعي (المادة 21)، والبحث العلمي (المادة 22).

(7) **مساءلة المحكمة الدستورية العليا.** من أجل توفير أكبر قدر ممكن من المساءلة، ينبغي التفكير في عملية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية العليا، حتى لا تختار المحكمة أعضائها ولا تحدد حجمها.

(8) **تمثيل النساء.** اتساقا مع الالتزامات الدولية ونية الدستور في تحسين تمثيل المرأة في الهيئة التشريعية، ينبغي التفكير في أحكام لضمان أن تشغل النساء 30% من مقاعد البرلمان على الأقل. ويمكن تحقيق ذلك من خلال نظام الحصص (كوتا)، واتخاذ التدابير لتعزيز زيادة مشاركة الإناث كمرشحين مسقلين، أو إدخال تعديلات على النظام الانتخابي لضمان انتخاب النساء (مثل استخدام القوائم الحزبية المغلقة).

(9) **ديمقراطية محلية أقوى.** ينبغي التفكير في أحكام لمنح النواب المنتخبين محليا سلطة تشريعية أكبر وموارد لتطوير الحكومات المحلية تحت إشراف الحكومة المركزية.

(10) **الرقابة التشريعية المستمرة.** كوسيلة لتعزيز الرقابة المنتظمة، ينبغي عقد لجنة تشريعية خاصة أو لجنة قانونية مستقلة دائمة للرقابة على القوانين واللوائح المصرية بانتظام لضمان توافقها مع الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

(11) **تبسيط عملية التعديل الدستوري.** للمضي قدما، ينبغي التفكير في إزالة شرط إجراء استفتاء على أي تعديل دستوري (المادة 226) من أجل مسار أبسط للإصلاح الدستوري.

خلفية عن مركز كارتر في مصر. لقد قام مركز كارتر بإرسال متابعيه إلى معظم العمليات الانتخابية الأخيرة في مصر، بما في ذلك الانتخابات البرلمانية 2011-2012 والانتخابات الرئاسية 2012. أما بالنسبة للاستفتاء الحالي فقد قام المركز بإرسال بعثة خبراء صغيرة العدد للتركيز على السياق القانوني والسياسي الأوسع لعملية الانتقال الجارية. وقد طلب المركز من اللجنة العليا للانتخابات التي وافقت على اعتماد 10 متابعين دوليين على الأكثر للقيام بهذا العمل. ولم يقيم المركز بمتابعة إجراءات التصويت في يوم الاستفتاء. ويقوم المركز بتنفيذ أنشطته لتقييم ومتابعة الانتخابات في جميع أنحاء العالم وفقا لإعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، والذي يضع المبادئ التوجيهية لمراقبة انتخابية مهنية ومحايدة.

#####

"نشر السلام. مكافحة الأمراض. بناء الأمل".

قام الرئيس الأمريكي الأسبق، جيمي كارتر، وزوجته روزالين بتأسيس مركز كارتر عام 1982، بمشاركة جامعة إيموري من أجل نشر السلام وتحسين الصحة على مستوى العالم. وباعتباره منظمة غير حكومية لا تهدف للربح، أسهم مركز كارتر في تحسين حياة الشعوب في أكثر من 70 بلدا من خلال حل النزاعات؛

وتشجيع الديمقراطية وحقوق الإنسان والفرص الاقتصادية؛ ومكافحة الأمراض؛ وتطوير العناية بالصحة النفسية. للمزيد من التفاصيل عن مركز كارتر انظر: www.cartercenter.org

مركز كارتر يحث على الحوار والتغيير الدستوري لتعزيز الحكم الديمقراطي في مصر

1. مقدمة

بالنسبة للكثير من المصريين، كان الاستفتاء الذي تم إجراؤه في الرابع والخامس عشر من يناير 2014 تصويتا على خارطة طريق المرحلة الانتقالية التي قام بوضعها المجلس الأعلى للقوات المسلحة في بيانه الصادر في 3 يوليو 2013 - وكذلك المسار السياسي العام للبلاد - بدلا من النقاط الدقيقة لاتفاق دستوري جديد. ويأمل الكثير من المصريين أن تعود البلاد الآن إلى طريق الاستقرار السياسي والانتعاش الاقتصادي. وفي حين أن دافع العودة إلى الحياة الطبيعية ونقل السلطة إلى حكومة مدنية منتخبة يعد أمرا مفهوما، فقد أدى عدم وجود مشاركة وتوافق واسعين حول العملية الدستورية إلى إهدار فرصة هامة لتغيير دائم.

1.1 عملية صياغة الدستور

في الثامن من يوليو 2013، قام الإعلان الدستوري بوضع عملية من خطوتين لتعديل دستور 2012. في الخطوة الأولى، قام الرئيس المؤقت عدلي منصور بتشكيل لجنة من 10 خبراء قانونيين¹ لصياغة قائمة بالتعديلات الدستورية خلال 30 يوما. بعد ذلك، دعا الرئيس منصور إلى تشكيل لجنة الخمسين التي يعكس ممثليها كافة شرائح المجتمع لإعداد المسودة النهائية من أجل الاستفتاء عليها. وقد تم اختيار اللجنة وفق معايير غامضة، كما قامت باستبعاد مجموعة هامة من الأطراف السياسية المعنية. وكما تم تهميش العلمانيين أثناء صياغة دستور 2012، فقد تم استبعاد الإسلاميين بالكامل تقريبا من لجنة الخمسين. وبالتالي أدت عملية الصياغة إلى تعميق الانقسامات السياسية بين المصريين بدلا من كونها وسيلة لتحقيق التوافق. وعلاوة على ذلك، فقد استغرقت العملية خمسة أشهر فقط، الأمر الذي لم يسمح بإجراء نقاش عام موضوعي أو بذل الجهود لتتقيف الناخبين.

وقد تم تأطير الاستفتاء والنظر إليه باعتباره تصويتا لدعم الجيش وخريطة طريق المرحلة الانتقالية التي وضعها، والمشير عبد الفتاح السيسي. وقد تم إجراء الاستفتاء في بيئة هددت بالفعل الكثير من المبادئ

¹ في 21 يوليو 2013، أصدر الرئيس المؤقت عدلي منصور المرسوم الرئاسي رقم 489 لسنة 2013 بتشكيل لجنة من 10 خبراء قانونيين لاقتراح تعديلات على دستور 2012 المعطل خلال 30 يوما. وتكونت اللجنة من: عضوين من المحكمة الدستورية العليا، عضو من محكمة الاستئناف وعضو من محكمة النقض، وعضوين من مجلس الدولة، وأربعة أعضاء من أساتذة القانون الدستوري في الجامعات المصرية.

الأساسية للدستور. فقد تم اعتقال الآلاف من العلمانيين والإسلاميين المعارضين للنظام، المدعوم من الجيش، أثناء صياغة الدستور، كما تم سجن عدد متزايد من الصحفيين.² وقد أدت حملة قوات الأمن في أغسطس 2013 والاشتباكات التي تبعتها إلى مقتل أكثر من 1000 مواطن. وبالإضافة إلى ذلك، قامت الجماعات الحقوقية، على مدى الأشهر القليلة الماضية، بتوثيق عدة روايات عن تعذيب المحتجزين السياسيين.³ ومع اقتراب الاستفتاء في يناير، انتشرت المواد الدعائية التي تحض على التصويت بـ"نعم" للدستور في كل أنحاء مصر، فيما تم اعتقال القلة التي دعت علنا إلى التصويت بـ"لا". وقد أدت هذه الأحداث إلى خلق مناخ من الترويع.

2.1 أهمية نص 2014⁴

وتعود أهمية دستور 2014 إلى محتواه فضلا عن مكانته في الممارسة القانونية المصرية باعتباره القانون الأعلى للبلاد. فالدستور يقوم بتحديد الإطار المؤسسي للدولة وطريقة ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويقوم بتعيين القيم الرئيسية لمجتمع ما والمبادئ الهامة لحماية حقوق الإنسان، وطرق استخدام الموارد الشحيحة في مواجهة الاحتياجات المتنافسة. كما يعبر عن المثل العليا للأمة وطموحاتها. وتتضمن الدساتير جيدة الصياغة نظاما قويا للضوابط والتوازنات بين مؤسسات الدولة، وتوفر آليات للنقل السلمي للسلطة عبر انتخابات ديمقراطية، وحلا فعالا للنزاعات السياسية. ويمكن للدستور أيضا أن يكون أداة لمصالحة ذات معنى مما يساعد المجتمعات المستقطبة على معالجة النزاعات الماضية. ويحتوي دستور 2014 على الكثير من هذه العناصر. ولكنه كان من الممكن أن يقدم حولا أكثر فعالية في مجالات رئيسية لو كانت العملية أكثر شمولاً لجميع أطراف المجتمع المصري، ولو كان لدى لجنة الخمسين المكلفة بصياغة الدستور المزيد من الوقت، والفرص، والحوافز لاستكشاف مناهج بديلة تعكس أفضل الممارسات الدولية وخبرات المجتمعات الأخرى المختلفة التي واجهت تحديات مماثلة.

ويشير التاريخ الدستوري المصري إلى أن محتوى الدستور يهتم في الممارسة القانونية. ففي عدد من المناسبات أبطلت المحكمة الدستورية العليا قوانين وقرارات لمؤسسات أخرى بناء على تفسيرها لدستور 1971 ودستور 2012، مؤكدة في ذلك مواكبتها للدستور باعتباره القانون الأعلى للبلاد. وبالرغم من كونها مثيرة

² هيومان رايتس ووتش، "التكلفة العالية للمعارضة"، 20 فبراير 2014.

³ المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، "الحقوق المصرية" المنظمات تطالب بتحقيق مستقل في ادعاءات التعذيب. 12 فبراير 2014.

⁴ تستخدم عبارة "عبارة دستور 2014" هنا لأسباب عملية بحتة على الرغم من أن استفتاء 14-15 يناير 2014 لم يتم في الواقع إلا بتعديل دستور 2012 المعدل. انظر صدور الوثيقة باسم "إصدار دستور جمهورية مصر العربية المعدل" من قبل الرئيس المؤقت عدلي منصور، الجريدة الرسمية، العدد 3 مكرر (أ)، السنة 57 (18 يناير 2014). وتشير المواد التي لا تنتمي إلى وثيقة معينة إلى دستور 2014.

للجدل، فقد تم تنفيذ هذه الأحكام من قبل الفروع التنفيذية والتشريعية للحكومة.⁵ ومن المرجح أن يستمر هذا الحال في ظل دستور 2014.

3.1 دستور 2014 كترتيب انتقالي؟

لقد كانت مهمة لجنة الخمسين تعديل دستور 2012 المعطل فقط،⁶ بالرغم من أن معظم المصريين ينظرون إلى نص دستور 2014 باعتباره وثيقة جديدة تماما.⁷ وبالتأكيد فإن الكثير من المحتوى الموضوعي لدستور 2014 يعكس عن كثب ما يناظره في دستوري مصر السابقين. وفي حين يعد الدستور بضمان حماية أكبر لحقوق الإنسان والحريات، إلا أنه ينبغي القيام بالمزيد من العمل لضمان إنفاذ هذه الحقوق والحريات أكثر من سابقه وتعزيز تطوير ثقافة سياسية شاملة ونابضة بالحياة وحكومة أكثر شفافية وخضوعا للمساءلة. فقد فشل في معالجة سجل مصر الفقير في حقوق الإنسان والحريات السياسية، والتاريخ الطويل للامتيازات العسكرية غير المقيدة من قبل الرقابة المدنية. فأوجه التشابه الواسعة بين دستور 2014 وسابقه، تحد بشكل خطير من احتمال إجراء أي تغييرات على مؤسسات الدولة وممارساتها الراسخة.

وفي حين أنه سيكون من المرغوب فيه تعديل الدستور لمعالجة هذه المشاكل، فإن هذه العملية صعبة ومكلفة وليس في مصلحة المؤسسات القوية التي أمنت لنفسها تأثيرا كبيرا. كما تفتقر مصر أيضا إلى تقاليد مستمرة للإصلاح الدستوري إضافة إلى أن الكثير من المواطنين حريصون على الاستقرار السياسي.⁸

2. القضايا العامة

1.2 سيادة الدستور

ينص بند السيادة على أن الدستور هو القانون الأعلى للبلاد ويعتبر من بين أهم الأحكام العامة الموجودة في الوثائق الدستورية المعاصرة. فهو يرسى الأساس للمحاكم لإعلان بطلان أي قانون، أو لائحة، أو إجراء تنفيذي، أو حكم قضائي يتعارض مع القواعد والقيم الدستورية الأساسية.⁹ وتحتوي بعض الدساتير على مادة

⁵ تنص المادة 195 على أن أحكام المحكمة الدستورية العليا "ملزمة لكافة وجميع سلطات الدولة".

⁶ المادة 29 من الإعلان الدستوري الصادر في 8 يوليو 2013.

⁷ انظر التقارير الإعلامية العديدة الصادرة بعد الاستفتاء والتي تشير إلى "دستور 2014 الجديد".

⁸ فيما بين عامي 1971، و2014، تم تمرير أربعة تعديلات فقط بما في ذلك أحدث تعديلات لدستور 2012.

⁹ تنص المادة 2 من دستور جنوب أفريقيا لعام 1996 على: هذا الدستور هو القانون الأعلى للجمهورية؛ وأي قانون أو إجراء يتعارض معه يعد باطلا، ويجب الوفاء بالالتزامات التي يفرضها هذا الدستور. وتنص المادة 13 من الدستور العراقي لعام 2005 على: (1) يعد هذا الدستور القانون الأعلى والأسمى في العراق ويكون ملزما في أنحاءه كافة وبدون استثناء. (2) لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه.

تكرر سيادة الوثيقة في سياق محدد لحماية حقوق الإنسان.¹⁰ ويعتبر بند السيادة تعبيراً قوياً لفكرة أن الدستور هو المقياس النهائي فيما يتعلق بممارسة السلطات العامة.

وقد كان للمحاكم المصرية بعض القرارات الماضية التي نصت بشكل أكثر وضوحاً على المكانة العليا لدستور البلاد. فقد نصت المحكمة الدستورية العليا في حكم لها على أن الدستور هو "القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم" وبالتالي فإن كافة السلطات العامة ملزمة "بالنزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده".¹¹ وللأسف، فإن هذه اللغة التي لا لبس فيها لم تجد طريقها إلى نصوص دستور 2014.

ومثل سابقه، يحتوي دستور 2014 فقط على عدد من الإشارات غير المباشرة إلى مكانته العليا.¹² فهو يتضمن أحكاماً تشير إلى مكانة الدستور العليا فيما يتعلق بنشاط الرئيس ومجلس النواب، ولكن القضاء والقوات المسلحة يخضعان لضوابط دستورية أقل صرامة بكثير.

فوفقاً للدستور، يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، "وذلك كله على النحو المبين في الدستور".¹³ ويلزم هذا الحكم مجلس النواب بالإجراءات الرسمية المنصوص عليها في الوثيقة. وأهم هذه القواعد الإجرائية شرط التصويت بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس عند تمرير تشريع ينظم الحقوق والحريات (المادة 121) أو عند الاستفتاء على التعديلات الدستورية (المادة 226).

¹⁰ المادة (18) من دستور جنوب أفريقيا لعام 1996 تنص على: "يتم تطبيق قانون الحقوق على جميع القوانين، وهي ملزمة للسلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وجميع أجهزة الدولة". وتنص المادة (31) من القانون الأساسي الألماني على: "ينبغي على الحقوق التالية أن تكون ملزمة للسلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية كقانون يتم تنفيذه مباشرة". وتنص المادة (12) من الدستور العراقي لعام 2005 على: "الإسلام هو دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع: أ. لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام. ب. لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية. ج. لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور".
¹¹ قرار المحكمة الدستورية العليا رقم 37 الصادر في 19 مايو 1990، نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 3 يونيو 1990، المحكمة الدستورية العليا 4: 293-256.

¹² انظر المادة 5 (النظام السياسي)، والمادة 101 (يمارس مجلس النواب صلاحياته على النحو المبين في الدستور)، والمادة 139 (التزام رئيس الجمهورية بأحكام الدستور)، والمادة 150 (واجب الرئيس في وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة، على النحو المبين في الدستور)، والمادة 151 (إبرام المعاهدات يكون وفقاً لأحكام الدستور)، والمادة 159 (اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور)، والمادة 165 (قسم رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة)، والمادة 192 (السلطة الحصرية للمحكمة الدستورية العليا في إقرار دستورية القوانين واللوائح)، والمادة 195 (أحكام المحكمة الدستورية العليا ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة)، والمادة 224 (لا يجوز تعديل أو إلغاء القوانين واللوائح الصادرة قبل صدور الدستور إلا طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة في الدستور).

¹³ المادة 101.

وأقوى القيود من حيث المحتوى ما ورد في المادة 92، التي تنص على أنه لا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدھا "بما يمس أصلھا وجوهرھا". كما يحظر على مجلس النواب الموافقة على أي تعديل دستوري يخص إعادة انتخاب رئيس الجمهورية أو يتهاون في مبادئ الحرية والمساواة.¹⁴ وطالما أن مجلس النواب يعمل ضمن هذه الحدود الإجرائية، فإنه يتمتع بسلطة واسعة للتصرف كما يشاء إلا إذا كانت المحاكم على استعداد لاستخدام المبادئ العامة مثل سيادة القانون (المادة 1) لإنشاء القيود الدستورية التي لم تذكر صراحة في النص.

ويقوم الدستور أيضا بتأسيس مسؤولية شخصية للرئيس باحترام¹⁵ الدستور والالتزام¹⁶ به ويعزز ذلك باحتمال الإقالة.¹⁷ ولكن الدستور لا يخضع السلطة التنفيذية بشكل عام لنفس الالتزامات.¹⁸ وتعتبر قوات الشرطة استثناء من ذلك في دستور 2012¹⁹ ودستور 2014، وهي "تلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية".²⁰ وتبين هذه اللغة نية واضعي الدستور في معالجة السجل السيء للشرطة في انتهاكات حقوق الإنسان في ظل الأنظمة السابقة.

وليس هناك قيود دستورية صريحة على القضاء. فالقضاة "لا يخضعون لأي سلطة أخرى غير القانون"،²¹ الأمر الذي يمكن أن تعتبره المحكمة الدستورية العليا، نفسها، غير دستوري.²² كما أن عملية الطعون، التي تسمح للمواطنين بالطعن على دستورية الطريقة التي يقوم بها القضاء في المحاكم الأقل درجة بتفسير الحقوق والحريات، ليست في حد ذاتها ضمانا كافية نظرا لمحدودية الوصول الفردي المباشر للمحكمة الدستورية العليا.²³

لقد ركزت المحكمة الدستورية العليا عملها في الماضي على رقابة دستورية القوانين واللوائح. ولكن معظم انتهاكات الحقوق والحريات، تحدث من خلال القوانين الإدارية وليست التشريعية. ولذلك، يوصي مركز كارتر

¹⁴ المادة 226.

¹⁵ المادة 144.

¹⁶ المادة 139.

¹⁷ المادة 159.

¹⁸ تنص المادة 139 على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية. ولكن لا يوجد بند أكثر وضوحا.

¹⁹ المادة 199 من دستور 2012.

²⁰ المادة 206.

²¹ المواد 184، و186، و194.

²² المادة 192.

²³ انظر القانون 48 لسنة 1979.

بشدة أن تقوم المحكمة الدستورية العليا بتطبيق سلطتها في تفسير التشريعات²⁴ للرقابة على دستورية القرارات الإدارية التي تم الطعن عليها من قبل المواطنين ولكن أكدتها المحاكم الأقل درجة. وسوف يستفيد القضاء في المستويات الأدنى في نظام المحاكم من التوجيهات بشأن تفسير الدستور، لا سيما فيما يتعلق بالحقوق والحريات.

ويضع دستور 2014 حجم المحكمة الدستورية العليا واختيار أعضائها بالكامل في يد الجمعية العامة للمحكمة نفسها، مما يعطي لأعلى محكمة في البلاد مستوى غير مسبوق من الاستقلال عن المؤسسات الأخرى.²⁵ ولم تكن هذه هي الحالة في ظل دستور 2012، الذي ترك تقرير هذه المسألة من خلال التشريعات العادية.²⁶ ومن أجل إصلاح هذا الإفراط في استقلال السلطة، ينبغي التفكير في إيجاد آلية جديدة لتعيين أعضاء المحكمة. ويمكن أن يتم هذا من خلال المشرع و/أو السلطة التنفيذية، أو من خلال لجنة مستقلة تتكون من أصحاب المصلحة المؤسسية والاجتماعية مثل المشرعين، والقضاة، والمحامين.

ويفتقر الدستور أيضا إلى بيان واضح لسيادة الدستور فيما يتعلق بالقوات المسلحة. فالمادة 200 التي تضع الإطار العام للقوات المسلحة لا تفرض أي واجبات عليها بخصوص احترام القانون أو الدستور. ويمكن الاستدلال على وجود التزام ما من خلال حقيقة أن رئيس الجمهورية، كقائد أعلى للقوات المسلحة،²⁷ ملزم باحترام أحكام الدستور.²⁸ ولكن هذا الحكم، يرتبط ارتباطا وثيقا بإعلان الحرب واستخدام القوات المسلحة في مهام قتالية خارج مصر ولا ينطبق على عمليات القوات المسلحة داخل مصر وفي أوقات السلم. وتشير الممارسات المتبعة في الماضي في أوقات الأزمات، خاصة بموجب دستور 2012، إلى أن مسؤولية الرئيس الشخصية في الحفاظ على الدستور بموجب المادة 139 والمادة 152 لن تترجم، على نحو فعال، إلى أي مسؤولية مؤسسية للقوات المسلحة. إن وزير الدفاع، وهو القائد العام للقوات المسلحة ويجب أن يكون من ضباطها،²⁹ سوف يمارس عمليا تأثيرا مباشرا على أنشطتها. وقد يضطر إلى الاختيار بين قسمه كعضو في الحكومة على (احترام الدستور والقانون)³⁰ وبين ولائه الشخصي للقوات المسلحة وعضويته فيها.

²⁴ المادة 192.
²⁵ وفي المقابل، تحدد المادة 118 من الدستور التونسي لعام 2014 بوضوح حجم المحكمة الدستورية (12 عضوا)، وبروفيل أعضائها (ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن 20 سنة)، ومدة التعيين (9 سنوات). ويحاول الدستور أيضا منع أي مؤسسة من ممارسة نفوذ قضائي لا مبرر له من خلال إعطاء رئيس الجمهورية، ومجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء سلطة تعيين أربعة أعضاء لكل منهم.

²⁶ المادة 176 من دستور 2012.

²⁷ المادة 152.

²⁸ المادة 139.

²⁹ المادة 201.

³⁰ المادة 165.

ويؤكد مركز كارتر على أهمية وجود حكم يلزم السلطات العامة على جميع المستويات الحكومية، بما في ذلك القضاة والقوات المسلحة، باحترام أحكام الدستور. وفي ضوء القلق الشديد إزاء استقلال القوات المسلحة عن الضوابط المدنية والدستورية، يوصي مركز كارتر بشدة بإدخال حكم يعبر صراحة عن واجب أفراد القوات المسلحة ليس فقط في "حماية البلاد والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها"³¹ ولكن أيضا في احترام أحكام الدستور.³² وينبغي أن يتضمن ذلك أنشطة المحكمة العسكرية بموجب المادة 204.

2.2 القرارات المتروكة للسلطة التشريعية

هناك فرق حاسم بين وضع القضايا مباشرة في الدستور وبين ترك تنظيمها للتشريع العادي. وتميل الدساتير التي تحاول التغلب على النزاعات الداخلية وتعزيز المصالحة، مثلما كان الحال في جنوب أفريقيا بعد نهاية نظام الفصل العنصري، إلى أن يكون أسلوبها أكثر تفصيلا وتعاقدية. وتشير أفضل الممارسات الدولية إلى أن الكثير من القضايا التي تركها الدستور المصري لمجلس النواب كان من الأفضل تنظيمها على المستوى الدستوري.

وهناك ثلاثة اعتبارات رئيسية تؤثر على مستوى التفاصيل المرغوب ألا وهي: أهمية المسألة المطروحة، والمرونة الدستورية، والتوازن المؤسسي بين المشرع والمحاكم التي تتمتع بسلطة الرقابة الدستورية. وعادة ما يتم تنظيم القضايا ذات الأهمية البارزة مثل حقوق وحرريات المواطنين والبنية التحتية الأساسية للدولة، بما في ذلك تشكيل وصلاحيات أهم مؤسسات الدولة، في الدستور نفسه. ولذلك سيؤدي المزيد من التفاصيل، بالإضافة إلى اليقين القانوني، إلى مرونة دستورية أقل، خاصة إذا كان الدستور صعب التعديل من الناحية التقنية. وقد تعطي الوثائق الأقل تفصيلا للمحاكم التي لديها سلطة الرقابة الدستورية مجالا أكبر لتشكيل النظام القانوني عن طريق تفسير الأحكام المتواجدة في النص الدستوري والتشريع العادي بطريقة خاصة. وتعتبر المحكمة العليا في الولايات المتحدة مثلا جيدا على ذلك.

³¹ المادة 200.

³² انظر، على سبيل المثال، المادة 199(5) من دستور جنوب أفريقيا لعام 1996، والتي تنص على: "يجب على الأجهزة الأمنية [والتي تشمل قوات الدفاع، وجهاز الشرطة، وأي جهاز مخابراتي أنشي بموجب الدستور] أن تتصرف، ويجب أن تعلم وتطلب من أفرادها أن يتصرفوا، طبقا للدستور والقانون، بما في ذلك القانون الدولي العرفي والاتفاقيات الدولية الملزمة للجمهورية".

وتعتبر كمية التفاصيل التي ترك النص تحديدها لمجلس النواب من الملامح البارزة لدستور 2014. وعلى الرغم من أنه لا يعتبر استثنائياً في تركه لتنظيم الكثير من الحقوق والحريات للتشريع العادي، فإن غياب التفاصيل الدستورية الكافية في هذا المجال الحيوي يزيد من خطر التجاوزات التشريعية.

وقد ترك الدستور الكثير من القرارات الهامة حول الإطار المؤسسي للدولة لمجلس النواب. وتتضمن أبرز الأمثلة متطلبات إضافية لترشح أعضاء مجلس النواب³³ ورئيس الجمهورية؛³⁴ وشروط إعلان حالة الطوارئ؛³⁵ وولاية المسؤولين المحليين؛ واختيار المحافظين؛³⁶ والوصول إلى المحكمة الدستورية العليا؛³⁷ وتعريف الجرائم التي تقع ضمن اختصاص المحكمة العسكرية؛³⁸ واختصاصات وسلطات المجلس القومي لحقوق الإنسان.³⁹ إن ترك معالجة هذه الأمور لمجلس النواب من خلال التشريع العادي يغير موازين القوى لصالح مجلس النواب، الذي يتطلب فقط أغلبية مطلقة من أعضائه الحاضرين أثناء التصويت، وهذا قد يكون ثلث عدد إجمالي الأعضاء لتمرير أي تشريع.⁴⁰ وعلى عكس القوانين التي تؤثر على حقوق الإنسان، فإن أي من هذه لا تتطلب إجراءات تشريعية خاصة.

ويوصي مركز كارتر بالتفكير أكثر في الأحكام التي تتناول حالات الطوارئ، ووظائف الحكومة المحلية، وحجم المحكمة الدستورية العليا والوصول إليها، وسلطة المحكمة العسكرية، والمجلس القومي لحقوق الإنسان من خلال إجراء تعديلات مستقبلية تقدم مزيداً من التفاصيل. ويرحب المركز بإدراج المادة 224، التي تتطلب من مجلس النواب إصدار القوانين المطلوبة لعمل الدستور، ولكنه يقترح أن يتم منح أعضاء مجلس النواب، ورئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، والمحافظين وغيرهم من المسؤولين المحليين مكانة في المحكمة الدستورية العليا لتحدي الجمود التشريعي.

3. حقوق الإنسان

³³ المادة 102.

³⁴ المادة 141.

³⁵ المادة 154.

³⁶ المادة 179.

³⁷ المادة 192.

³⁸ المادة 204.

³⁹ المادة 214.

⁴⁰ المادة 121.

يشيد مركز كارتر بالجهود الرامية إلى توسيع حماية الحقوق المدنية والحريات، وخاصة في ضوء تاريخ مصر في انتهاكات حقوق الإنسان. وتتضمن المؤشرات الإيجابية لمداوات واضعي الدستور بخصوص حقوق الإنسان تخصيص نسب ثابتة من الناتج القومي الإجمالي للاستحقاقات الاجتماعية والاقتصادية،⁴¹ وشرط تمرير القوانين التي تنظم الحقوق والحريات بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب،⁴² والتركيز بشكل خاص على واجب الشرطة في احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية،⁴³ والحظر المطلق على أي تعديلات دستورية تقلل من مستوى حماية المواطنين.⁴⁴

ومع ذلك، يترك الدستور ثغرات هامة في حماية المواطنين. وتشمل هذه الثغرات الحق في الحياة، والحق في العدالة الإدارية، ووجود حكم واضح يبين الشروط التي بموجبها قد يحرم المواطنون من التمتع بحقوقهم المدنية والسياسية. إن عدم وجود مادة مقيدة قوية والمخاوف الجادة بشأن حماية الحقوق والحريات خلال حالات الطوارئ وفي المحاكمات العسكرية للمدنيين يثير شكوكا كبيرة حول إنفاذ حماية الحقوق الأساسية.

ويعتبر وجود نظام قوي لحقوق الإنسان ضمانا دستورية ضد إساءة استخدام الأغلبية لسلطتها الديمقراطية. وأيضا فإن وجود ثقافة لمساءلة الحكومة هو أمر جوهري لضمان إنفاذ الحقوق المكفولة بموجب الدستور. وينبغي على السلطات الحكومية المعنية أن تقدم للمواطنين مبررات شفافة ومعقولة لأي قانون، أو لائحة، أو قرار إداري، أو حكم محكمة قد يؤثر على حقوقهم وحرياتهم.

ويزعم الكثير من مؤيدي الدستور أن الأعمال الإرهابية تبرر تقييد الدولة للحقوق والحريات المدنية الهامة مثل حرية التعبير أو حق التجمع السلمي. إلا أن الحقوق والحريات يجب أن تسود حتى في أوقات الأزمات. وتشكك الاعتقالات الأخيرة لمنتقدي النظام، بما في ذلك هؤلاء الذين دعوا علنا إلى مقاطعة التصويت في الاستفتاء والعدد المتزايد من الصحفيين، في نية السلطات لتنفيذ حماية حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور. وقد تتطلب التهديدات الأمنية الجادة تنظيما من قبل الدولة لضمان أمن المواطنين. ولكن يجب أن تظل الحقوق والحريات الأساسية، وخاصة تلك التي تتعلق بحماية الحياة والسلامة الجسدية للمواطنين

⁴¹ المواد 18، و19، و21، و23.

⁴² المادة 121..

⁴³ المادة 206.

⁴⁴ المادة 226.

ومشاركتهم الديمقراطية في العملية السياسية، سليمة حتى في الأوقات الصعبة. ولا يجب أن تستخدم أعمال الإرهاب كمبرر للانتقاص من الحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطنون السلميون، ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني.

ويحث مركز كارتر مجلس النواب على تشكيل لجنة تشريعية خاصة أو لجنة قانونية مستقلة دائمة لمراجعة القوانين واللوائح المصرية القائمة بشكل مستمر لبيان مدى توافقها مع الحقوق والحريات المكفولة دستورياً.

والأهم من ذلك هو أهمية تطوير ثقافة مصرية خاصة بحماية حقوق الإنسان تسمو على الانقسامات الدينية والسياسية العميقة.

1.3 الأحكام العامة: التطبيق والتفسير وتقييد الحقوق والحريات

1.1 التطبيق

يحدد شرط التطبيق من الذي ينبغي أن يحترم أحكام حقوق الإنسان ومن ينبغي أن تحميه هذه الأحكام. وفي معظم الحالات، فإن كافة السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية في كل مستويات الحكومة ملزمة بالحفاظ على الحقوق والحريات والأشخاص الطبيعيين هم من تحميه. وكما ذكر أعلاه، فإن دستور 2014 لا يلزم صراحة كل السلطات العامة بالحفاظ على الحقوق الدستورية. كما لم يعالج واضعو الدستور بشكل شامل درجات حماية حقوق الإنسان المتاحة للكيانات الاعتبارية (وليس الأفراد) وفي الحالات التي لا تشمل الدولة مباشرة.

وتقوم معظم النظم هذه الأيام بتوسيع الحماية لتشمل الكيانات الاعتبارية مثل الشركات، أو الجمعيات، أو الكنائس، أو اتحادات العمال، أو الأحزاب السياسية. وقد تتمتع المؤسسات التجارية بحماية دستورية لممتلكاتها، والكنائس بالحق في الحرية الدينية، واتحادات العمال أو الأحزاب السياسية بحقوق توظيف معينة. ومع ذلك، ينبغي أن تقرر المحاكم ما إذا كانت، الشركات على سبيل المثال، تتمتع بحرية التعبير، أو بالحق في المساهمة المالية في الحملات الانتخابية، أو بالوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الدولة، أو ما إذا كانت المنظمات غير الحكومية تتمتع بالحق في سرية مراسلاتها. ويعطي دستور 2014 حقوقاً دستورية

معينة لبعض الكيانات الاعتبارية، مثل مؤسسات البحث العلمي،⁴⁵ والصحف،⁴⁶ والجمعيات،⁴⁷ والنقابات المهنية.⁴⁸ كما أن للأزهر⁴⁹ والطوائف المسيحية واليهودية في مصر⁵⁰ وضعاً دستورياً خاصاً. ومع ذلك، ليس من الواضح ما إذا كان أي من هذه الكيانات يتمتع بحقوق وحرّيات ليست مذكورة بالتحديد في الدستور. وقد قامت معظم الدساتير التي وسعت مظلة حماية حقوق الإنسان لتشمل الكيانات الاعتبارية بعمل ذلك إما في شكل استحقاقات محددة أو من خلال أحكام عامة مثل المادة 19(3) من القانون الأساسي الألماني. وينص هذه الحكم على أن "الحقوق الأساسية تنطبق أيضاً على الشخصيات الاعتبارية الوطنية بقدر ما تسمح طبيعة هذه الحقوق".⁵¹

ولا ينص دستور 2014 بوضوح على ما إذا كانت حقوق الإنسان محمية ومتى في حالة وجود أطراف خاصة. فهو يمنح العاملين نصيباً في إدارة المشروعات وفي أرباحها،⁵² بالإضافة إلى حقهم في الإضراب السلمي،⁵³ وللأطفال الحق في الرعاية الأسرية،⁵⁴ ولكنه لا يلزم الأطراف الخاصة صراحة بالتمسك بالحقوق الدستورية. وتتص بعض الدساتير على أن حقوق الإنسان تنطبق مباشرة على هذه العلاقات ويشابهها⁵⁵ بينما يدعو آخرون، فقط، إلى تفسير وتطوير القانون الخاص على ضوء القيم الدستورية، التي تتضمن حقوق الإنسان والحرّيات، على أساس كل حالة على حدة.⁵⁶

2.1.3 التفسير

⁴⁵ المادة 23.

⁴⁶ المادة 70.

⁴⁷ المادة 75.

⁴⁸ المادة 77.

⁴⁹ المادة 7.

⁵⁰ المادة 3.

⁵¹ هناك أحكام مشابهة في دستور جنوب أفريقيا وفي دستور ناميبيا، من بين دول أخرى.

⁵² المادة 42.

⁵³ المادة 15.

⁵⁴ المادة 80.

⁵⁵ انظر القسم 8(2) من دستور جنوب أفريقيا لعام 1996.

⁵⁶ هذا النهج (التأثير الإشعاعي للحقوق والحرّيات) قائم في ألمانيا.

ليس من السهل تطبيق الحقوق والحريات الدستورية في الممارسة الإدارية والقضائية اليومية. وتقدم شروط التفسير إطارا مفاهيميا لإرشاد القضاء والإدارة لترجمة قانون الحقوق إلى ممارسة قانونية ذات معنى. وبشكل خاص، تعتبر المحاكم مسؤولة عن التمسك بالقيم التي يقوم عليها المجتمع الديمقراطي المفتوح؛ وتعزيز المبادئ الأساسية مثل الكرامة الإنسانية، والمساواة، والحرية؛ وتشجيع روح ومضمون وأهداف قانون حقوق ما؛ وتفسير القوانين أو القرارات الإدارية لضمان الحقوق والحريات؛ والنظر في القانون الدولي والقوانين الأجنبية المقارنة عند البت في قضايا وطنية متعلقة بحقوق الإنسان.⁵⁷

ويوصي مركز كارتر بشدة بإضافة المبادئ التفسيرية الرئيسية إلى قسم الحقوق والحريات في دستور 2014. وتقدم ديباجة الدستور الدعم لتفسير الحقوق والحريات من خلال إشارتها إلى السعادة الإنسانية، والحرية، والكرامة الإنسانية، والعدالة الاجتماعية، والمساواة وعدم التمييز، والديمقراطية، والتعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

3.1.3 التقييد

تقر كافة الدساتير بضرورة تمرير القوانين من أجل تنظيم ممارسة المواطنين للحقوق والحريات. وتكمن الحماية الفعالة لحقوق الإنسان في كيفية الحد، بشكل صحيح، من سلطة الدولة في فعل ذلك. ويسمح وجود مادة مقيدة عامة للمشرع بتمرير مثل هذه القوانين من أجل المصلحة العامة ولكنه يخضعها لشروط معينة. ويتضمن الدستور المصري مادة مقيدة هي المادة 92. ولكنه يفشل في أن يحدد بوضوح الشروط الموضوعية لتنظيم الحقوق مما يترك مجالاً للتجاوزات التشريعية.

⁵⁷ المادة تعتبر المواد 19-21 من دستور كينيا لسنة 2010 مثالا جيدا للنصوص التفسيرية التي ترشد المحاكم في تطبيق الحقوق المكفولة في الدستور. فالمادة 20(3) تنص على: "ينبغي على المحكمة عند تطبيق قانون الحقوق أن (أ) تطوير القانون إلى حد عدم تأثيره على حق أو حرية أساسية. (ب) تبني أكثر تفسير يفضل إنفاذ حق أو حرية أساسية". والمادة 20(4) "عند تفسير قانون الحقوق، ينبغي على المحكمة أو أي سلطة أخرى تعزيز (أ) القيم التي تكمن وراء مجتمع ديمقراطي مفتوح يقوم على أساس الكرامة الإنسانية، والمساواة، والإنصاف والحرية؛ و(ب) روح، ومضمون وأهداف قانون الحقوق". والمادة 20(5): "عند تطبيق أي حق بموجب المادة 43، إذا ادعت الدولة أنها لا تملك الموارد اللازمة لإعمال الحق، ينبغي على أي محكمة أو سلطة أخرى أن تسترشد بالمبادئ التالية (أ) يتعين على الدولة إظهار أن الموارد غير متاحة؛ و(ب) بالنسبة لتخصيص الموارد، ينبغي على الدولة إعطاء الأولوية لضمان أكبر تمتع ممكن بالحقوق أو الحريات الأساسية مع مراعاة الظروف السائدة، بما في ذلك ضعف جماعات أو أفراد معينين؛ و(ج) لا يجوز أن تتدخل المحكمة أو أي سلطة أخرى في قرار من قبل جهاز من أجهزة الدولة بشأن تخصيص الموارد المتاحة، فقط على أساس أنه كان من الممكن التوصل لنتيجة مختلفة".

وتخلق المادة 92 نظاما ثنائيا لحماية الحقوق. فهي تنص على أن "الحقوق والحريات للصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطى ولا انتقاصا". ومع ذلك فإن جميع الحقوق والحريات الأخرى يمكن تنظيمها بشرط عدم المساس "بأصلها وجوهرها". إن علاقة المادة 92 بحماية الحقوق للصيقة بشخص المواطن غير واضحة بالنظر إلى أن نص الدستور لا يذكر على وجه التحديد أي حقوق أو حريات لصيقة بشخص المواطن. وهناك بعض الحقوق التي يبدو أنها مكفولة بدون شروط، ويتضمن هذا الكرامة الإنسانية (لا يجوز المساس بها)،⁵⁸ وحرية الاعتقاد (مطلقة)،⁵⁹ والحق في التجمع السلمي الخاص،⁶⁰ أو الحق في التقاضي أمام محكمة.⁶¹ ويحث مركز كارتر المحاكم على أن تقوم، بوضوح، برفع وضع الكرامة الإنسانية، وحرية الاعتقاد، وحرية الرأي والتعبير، والحياة (وهي غير محمية حاليا على الإطلاق)، والتحرر من التعذيب والعبودية أو الاسترقاق، ووجوب وجود أمر قضائي للمثول أمام القاضي، والحق في محاكمة عادلة والوصول إلى المحاكم كحقوق لصيقة بشخص المواطن. فهذه الحقوق لا يجب أن تخضع لأي تقييد من قبل الدولة.

إن العديد من الضمانات الدستورية التي تبدو قوية تخضع في الحقيقة إلى تنظيم تشريعي كبير. فسرية الاتصالات، على سبيل المثال، لا يجوز المساس بها، ولكن يمكن فرض القيود عليها لفترة زمنية محددة من خلال أمر قضائي مسبب.⁶² كما أن الحق في تكوين الأحزاب السياسية بإخطار ينظمه القانون، قد تم تقييده في المادة 74 من خلال حظر الأحزاب الدينية أو الأحزاب التي تقوم بالتمييز على أساس الجنس، أو الأصل، أو على أساس طائفي، أو على أساس الموقع الجغرافي. أو التي تشارك في أنشطة معادية للمبادئ الديمقراطية، أو السرية، أو ذات الطابع العسكري أو شبه العسكري.

ويحتوي الدستور على أحكام تجمل الحقوق "المطلقة" الأخرى. فالمادة 64 تعتبر حرية الاعتقاد حرية مطلقة إلا أن حرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة حق ينظمه القانون لأصحاب الأديان السماوية، وهي ليست محمية بالنسبة للآخرين. وبالمثل فإن الحق في نشر الآراء، والتي تبدو أيضا مطلقة (المادة 65)، ولكنها يمكن أن تخضع لتعويضات جزائية بسبب التحريض على العنف، أو التمييز بين المواطنين، أو الطعن في أعراض الأفراد (المادة 67). والحق "المطلق" في التعبير عن الآراء علنا قد تم تقييده من خلال

⁵⁸ المادة 51.

⁵⁹ المادة 64.

⁶⁰ المادة 73.

⁶¹ المادة 97.

⁶² المادة 57.

تبنى حكم شامل يخول المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام بضمان التزام وسائل الإعلام "بمقتضيات الأمن القومي، وذلك على الوجه المبين في القانون" (المادة 211).

حماية "جوهر" الحقوق والحريات

وبالنظر إلى أن معظم الحقوق ليست مكفولة بشكل مطلق، فإن شرط المحتوى الأساسي في المادة 92 سوف يحكم كيف وإلى أي مدى يمكن تقييدها. لقد واجهت المحاكم في كل مكان صعوبة كبيرة في تحديد "جوهر" حرية أو حق معين.⁶³ وأياً ما كان تعريف المحكمة "الجوهر" حق أو حرية، فمن المرجح أن هذا التعريف لا يحمي إلا مجالاً محدوداً. إذ سيم اعتبار معظم جوانب الحق أو الحرية غير جوهرية. ويمكن لهذه اللغة غير المحددة أن تمنح السلطة التشريعية سلطة تقديرية مطلقة، تقريباً، لتقييد الحقوق والحريات.

ولهذه الأسباب فإن قاعدة المحتوى الأساسي لا تلعب دوراً عملياً في بلد المنشأ، ألمانيا،⁶⁴ كما تم التلخص منها بعد 3 سنوات فقط من اعتمادها في جنوب أفريقيا.⁶⁵ وبدلاً من ذلك، تعتمد كل الأنظمة الفعالة الوطنية والدولية لحماية حقوق الإنسان، بشكل عملي، على تحليل التناسب. إن هذا المنهج، الذي تمت مناقشته داخل لجنة الخمسين ولكنه لم يدرج في المسودة النهائية، يوازن على أساس كل حالة على حدة بين حاجة الدولة إلى تنظيم حقوق وحريات معينة وبين اهتمام المواطنين بالحفاظ عليها سليمة. ويقدم اختبار التناسب للهيئة التشريعية والموظفين العموميين قائمة مرجعية خطوة بخطوة عند النظر في القوانين أو القرارات الإدارية التي قد تؤثر على الحقوق والحريات المكفولة دستورياً. وفي المقابل، فإنه يعطي القضاة إطاراً دستورياً متماسكاً لتوجيه قراراتهم ويفتح المجال أمام طرح الحلول بدقة. وبينما تقوم بعض الأنظمة بالجمع بين تحليل التناسب مع حماية خاصة للمحتوى الأساسي للحقوق والحريات، يعتبر النهج السابق أقوى بكثير.⁶⁶ وهو أيضاً أكثر توافقاً مع روح أحكام الدستور في مجال الحقوق من استخدام تعبيرات غامضة مثل الأمن القومي، أو الصحة، أو الأخلاق من أجل تبرير التشريعات التقييدية.

⁶³ بالنسبة لعقوبة الإعدام، واجهت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا صعوبة في تحديد "جوهر" الحق في الحياة (*The State v Makwanyane and others*, Constitutional Court of South Africa, Case No. CCT 3/94).

⁶⁴ المادة 19(2) من القانون الأساسي الألماني.

⁶⁵ القسم 33(1)(ii)(ب) من دستور جنوب أفريقيا لعام 1993.

⁶⁶ تقدم المادة 49 من الدستور التونسي لعام 2014 نهجاً مجمعاً، فهي تشير إلى "جوهر" الحقوق والحريات بينما تنص أيضاً على: "ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها. وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك". ويعد دستور كينيا لعام 2010 مثلاً آخر على هذا النهج المجمع.

والمكونات الأكثر شيوعا لاختبار التناسب، والتي عادة ما تطبقها المحاكم على القرارات التشريعية والإدارية هي: (1) أن تتبع الدولة هدف شرعي عام؛ (2) وأن تختار نهجا يكون قادر على تحقيق هذا الهدف؛ (3) وأن تستخدم فقط الوسائل التي تتال من الحق المعني بأقل قدر ممكن؛ (4) وأن تفوق الآثار الإيجابية لهذا التدبير على المجتمع آثاره السلبية على حق أو حرية المواطن (ين) المتضرر (ين).⁶⁷

ويوصي مركز كارتر بشدة بإضافة اختبار التناسب إلى المادة 92.

4.1.3 متطلبات الأغلبية في المادة 121

تقتضي المادة 121 من مجلس النواب موافقة أغلبية ثلثي أعضائه لتمرير أي تشريع ينظم الحقوق والحريات التي يحتويها دستور 2014. وتزيد إطالة قانون الحقوق، رغم أنها تعبر عن نية طيبة، من عدد القضايا التي يجب أن تفي بهذه العتبة العالية. كما أن تعزيز الحقوق والحريات من خلال التعديلات الدستورية ليس أسهل: فنفس عتبة الثلثين مازالت مطلوبة لطرح التعديلات المقترحة على الاستفتاء العام.⁶⁸

وقد تم إدراج هذه الضمانة الإجرائية القوية في دستور 2014 بهدف تعزيز حماية الحقوق والحريات. ولكن، في الواقع العملي، من غير المحتمل الوصول إلى أغلبية الثلثين في القضايا المثيرة للجدل إلا إذا كانت الهيئة التشريعية لها نفس الرأي. ومن خلال اشتراط أغلبية الثلثين لكل التشريعات المؤثرة على حقوق الإنسان، فإن المادة 121 تضع ضغوطا على الأقليات المعارضة للموافقة بدون مناقشة على التشريعات الإشكالية من أجل المضي قدما بالعملية التشريعية، وإلا أدى الأمر إلى جمود تشريعي. إن التعددية السياسية، المنصوص عليها في ديباجة الدستور، لن تتطور إلا إذا كان من الممكن لهذه الآراء المختلفة أن توجد وتزدهر في المجلس التشريعي.

ويقترح مركز كارتر إزالة الشرط الإجرائي الخاص بضرورة تمرير القوانين التي تنظم الحقوق والحريات بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب (المادة 121). كما أن إضافة اختبار التناسب، الذي تمت مناقشته أعلاه، للمادة المقيدة (المادة 92) يمكن أن يكون أداة أكثر فعالية للحماية من التشريعات التقييدية المفرطة.

⁶⁷ تضع معظم الدساتير شروطا إضافية فيما يتعلق بالتشريع، مثل أن يكون القانون المعني قابل للتطبيق العام (بدلا من كونه قانونا موضوعا لتنظيم حالة فردية واحدة) وأن يكون الحق الدستوري أو الحرية التي يريد المشرع تقييدها محددة صراحة في القانون. وتعتبر هذه القواعد تعبيراً عن مبدأ المساواة وتعزيز الشفافية فيما يتعلق بتقييد الحقوق والحريات.
⁶⁸ المادة 226.

5.1.3 حقوق الإنسان الدولية

لقد بذلت لجنة الخمسين جهدا مشكورا لتعزيز مكانة القانون الدولي لحقوق الإنسان في دستور 2014. فالمادة 93، وهي حكم جديد، تنص على أن تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها مصر. ويصبح لهذه الآليات قوة القانون بمجرد التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية، وموافقة مجلس النواب عليها، ونشرها في الجريدة الرسمية.⁶⁹ كما تم وضع اعتبارات حقوق الإنسان في الدباجة، والتي تتمتع بوضع دستوري كامل،⁷⁰ ويمكن أن ترشد المحاكم بالنسبة لتفسير الحقوق والحريات. ويشدد النص الآن على مساهمة مصر في صياغة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مؤكدا على أن دستور 2014 يتسق مع أحكامه.

لقد أعطى دستوري 1971، و2012 للمعاهدات الدولية قوة القانون⁷¹ ولكن أي من هذه الوثائق لم يتناول تحديدا التزامات مصر الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. ويرحب مركز كارتر باللغة الموجودة في دستور 2014 والتي تلزم مصر بالقانون الدولي على النحو الوارد في المادة 93. ولكن الأمر لا يصل إلى حد الاعتراف بسيادة القانون الدولي بما في ذلك الآليات الدولية لحقوق الإنسان على القانون الوطني. وكان يمكن لهذا أن يمثل نقلة نوعية حقيقية تدل على التزام السلطات المصرية بالتمسك بالحماية المعترف بها دوليا لحقوق الإنسان والتي وافقت عليها بالفعل.

إن مصر طرف في معظم الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان ولكن المحاكم، في بعض الأحيان فقط، استخدمت آليات مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) من أجل توفير سبل الانتصاف للمدعين. ويعطي دستور 2014 للمحاكم حافزا لاستخدام آليات حقوق الإنسان الدولية على نطاق أوسع لتفسير الحقوق والحريات الدستورية فضلا عن القوانين العادية التي تؤثر على حقوق الإنسان.

⁶⁹ المادة 151، و225.

⁷⁰ المادة 227.

⁷¹ المادة 151 من دستور 1971؛ والمادة 154 من دستور 2012.

6.1.3 حقوق الإنسان وحالات الطوارئ

تسمح المادة 154 لرئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، بإعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر. ويجب على مجلس النواب الموافقة على هذا القرار خلال سبعة أيام بأغلبية أعضائه. وبدلاً من إجراء استفتاء،⁷² والذي سيكون من الصعب إجراؤه في ظل حالة الطوارئ الحقيقية، يسمح الدستور لمجلس النواب بتمديد حالة الطوارئ لفترة واحدة فقط لا تتجاوز ثلاثة أشهر وذلك بموافقة ثلثي أعضائه. والأهم من ذلك أن المادة 154 تضمن، في معظم الحالات، مشاركة مجلس النواب وتحدد مدة حالة الطوارئ بما لا يتجاوز ستة أشهر.⁷³ ويعتبر هذا الحكم أفضل بالمقارنة بدستور 1971، الذي يسمح بتمديد حالة الطوارئ إلى أجل غير مسمى.⁷⁴ وفي الواقع العملي، كانت حالة الطوارئ سارية منذ عام 1967 وحتى شهر مايو من عام 2012 باستثناء فترة انقطاع قصيرة في 1980-1981.

وعلى الرغم من هذه التحسينات، فإن الدستور لا يحدد الأسباب التي تبرر إعلان حالة الطوارئ. كما أن النص لا يوضح حالة الحقوق والحريات عندما تصبح حالة الطوارئ سارية المفعول. تاركاً هذه المسائل لينظمها القانون العادي.

وتقوم معظم النظم التي تسمح بإعلان حالة الطوارئ بتحديد الأسباب التي يمكن أن تفرض هذا التدبير الاستثنائي في الدستور. وتشمل هذه الأسباب التهديد بالحرب أو العدوان أو وقوع حالة الحرب أو العدوان؛ أو التهديدات الجدية لاستقلال البلاد أو لأمنها الداخلي؛ أو وجود تهديدات لعمل مؤسسات الدولة الهامة؛ أو التمرد المسلح؛ أو الكوارث الطبيعية؛ أو حالات الطوارئ الاقتصادية التي لا يمكن معالجتها بشكل فعال دون إعلان حالة الطوارئ. وبشكل أكثر عمومية، تتطلب بعض الدساتير ضرورة إعلان حالة الطوارئ لحماية المصالح العامة ذات الأهمية الخاصة أو لاستعادة السلام والنظام.

⁷² تتطلب المادة 148 من دستور 2012 إجراء استفتاء على تمديد حالة الطوارئ.

⁷³ في الدستور التونسي لعام 2014، تضمنت المادة 80 أيضاً مشاركة المحكمة الدستورية: "وبعد مضي ثلاثين يوماً على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البت في استمرار الحال الاستثنائية من عدمه".

⁷⁴ المادة 148 من دستور 1971.

بعد أكثر من 40 عاما من سريان حالة الطوارئ في مصر، يبدو أنه من الضروري التأكيد على الطابع الاستثنائي لهذا الإجراء والحد من استخدامه، وتقييد استخدامه بمكافحة التهديدات التي تهدد المصالح الوطنية بطريقة جذرية. وينبغي فعل ذلك على المستوى الدستوري نظرا لأهمية الموضوع وخطورة الانتهاكات التي ينطوي عليها هذا النوع من الآليات.

ويوصي مركز كارتر بشدة باتخاذ الخطوات التالية للحماية من إساءة استخدام حالة الطوارئ:

- أن يكون إعلان حالة الطوارئ بموجب المادة 154 مرتبطا بأسباب محددة تحيل إلى الطبيعة الاستثنائية لهذا الإجراء؛
- ينبغي تعريف المواطنين بالإجراءات التي قد تفرض بموجب حالة الطوارئ والعواقب القانونية لها؛
- ينبغي إعطاء أعضاء مجلس النواب الفرصة للطعن على صلاحية حالة الطوارئ أمام المحكمة الدستورية العليا.
- يجب إعفاء حقوق وحرية محددة من أي قيد، حتى في ظل حالة الطوارئ، بما في ذلك الحق في الحياة؛ والكرامة الإنسانية؛ ومبدأ المساواة؛ والتحرر من التعذيب والمعاملات والعقوبات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ والتحرر من السخرة أو العبودية أو الاسترقاق؛ والحق في محاكمة عادلة؛ والحقوق الأساسية التي يتمتع بها المتهمون.

ومن شأن هذا النهج أن يجعل دستور 2014 متماشيا مع المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي تعتبر مصر طرفا فيه.

7.1.3 إنفاذ الحقوق والحريات

لن يكون لأي نص خاص بالحقوق والحريات في دستور ما أي معنى إلا إذا رافقه إطار مؤسسي يشجع حمايتها وتنفيذها. وتتضمن المؤسسات والآليات الفعالة التي بوسعها المساهمة في حماية حقوق الإنسان مجلسا مستقلا لحقوق الإنسان، والتدقيق الخاص لمشروعات القوانين من قبل السلطة التشريعية أو القضائية، والوصول الفردي أو الجماعي لنظام المحاكم في حالات الانتهاكات المزعومة.

المجلس القومي لحقوق الإنسان

تشير التجارب المقارنة إلى أن مجلسا مستقلا يتمتع بسلطات التحقيق في وكتابة التقارير عن انتهاكات حقوق الإنسان، ويقدم الدعم للضحايا، ويعزز الاهتمام بحماية الحقوق والحريات في الحكومة والمجتمع المدني قد يغير من البلدان التي لديها تاريخ في الانتهاكات البالغة لحقوق الإنسان. وفي هذا يمكن أن يكون المفوضون المتخصصون المستقلون الممثلون في أكثر المجالات الحساسة للإدارة العامة، مثل الشرطة أو الوكالات الاستخباراتية، امتدادا لمجلس عام لحقوق الإنسان.

إن المجلس القومي لحقوق الإنسان هو أحد المجالس الوطنية المستقلة العديدة المذكورة في المادة 214.⁷⁵ ويمنح الدستور لهذه المجالس شخصية اعتبارية واستقلالاً فنياً، ومالياً، وإدارياً. ويجب أخذ رأيها في التشريعات المتعلقة بها ولها الحق في إبلاغ السلطات العامة العاملة في مجالات اختصاصها المعنية عن أي انتهاك. وقد تم ترك التفاصيل، بما في ذلك التكوين الدقيق لهذه المجالس وأي ضمانات مؤسسية لاستقلال وحياد أعضائها، للتنظيم من خلال القانون. وبشكل خاص، منح المجلس القومي لحقوق الإنسان دور في دعم ضحايا انتهاكات معينة لحقوق الإنسان. فالمادة 99 تسمح للمجلس بتقديم الشكاوي إلى النائب العام والتدخل، بناء على طلب الضحايا، في الدعاوي المدنية من أجل التعويض. ومن المرجح أن يتضمن هذا اتخاذ إجراءات ضد كل من الحكومة ومرتكبي الجرائم الفرديين.

لقد تم إضعاف دور المجلس القومي لحقوق الإنسان وغيره من المجالس المستقلة في المراحل الأخيرة من عملية صياغة النص من خلال قرارين. فقد قام واضعو النص بحذف الإشارة إلى حق الهيئات المستقلة والسلطات التنظيمية، وهو حق موجود في دستور 2012، في تقديم تقارير سنوية لكل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، والجمهور العام. كما قاموا أيضاً بحذف واجب مجلس النواب في النظر في الانتهاكات التي تم وصفها في هذه التقارير واتخاذ الإجراءات اللازمة حيالها في خلال ستة أشهر.⁷⁶

وتعتمد قدرة المجلس القومي لحقوق الإنسان على العمل بفاعلية، بشكل شبه كامل، على الاستقلال، والموارد، وسلطات التحقيق، وحقه في نشر التقارير المكفول له من قبل مجلس النواب. وقد نظر إليه البعض، في الماضي، على أنه خاضع لرقابة مشددة من قبل السلطات الحاكمة في مصر.⁷⁷ ويوصي مجلس كارتر بشدة

⁷⁵ ومن الأمثلة الأخرى المحددة في الحكم هناك المجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للطفولة والأمومة، والمجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة.

⁷⁶ المادة 201 في دستور 2012؛ المادة 184 من مسودة لجنة العشرة.

⁷⁷ في الأونة الأخيرة، انتقد المجلس القومي لحقوق الإنسان بسبب النسخة العلنية من التقرير الذي أصدره عن الفض العنيف لاعتصام رابعة العدوية والنهضة في أغسطس 2013. فقد قام التقرير بإلقاء اللوم، في المقام الأول، على أقلية مسلحة من المحتجين المناهضين للنظام داخل الاعتصام وانتقد قوات الأمن لفشلها في إيقاف عمليات القتل، وليس بسبب قتل المحتجين أنفسهم. ولم يأت التقرير على ذكر الجيش كما قدر إجمالي عدد الوفيات بـ632 قتل أقل من العدد المقدر بأكثر من ألف قتل من قبل جماعات حقوق الإنسان.

بالإجراءات التالية لتطوير ثقافة حماية حقوق الإنسان وبناء ثقة المواطنين في الحقوق والحريات التي أنشأها الدستور:

- إجراء تعديل دستوري يحدد تكوين، وواجبات، وأهم صلاحيات المجلس القومي لحقوق الإنسان والمجالس المستقلة الأخرى، بدلا من تركها للتشريع العادي؛
- استعادة صلاحيات نشر تقارير المجالس المستقلة وواجب مجلس النواب في معالجة أي قصور في غضون فترة محددة؛
- إنشاء حكم يحتم على السلطات العامة مراقبة حالة حماية حقوق الإنسان في مجالات تخصصها وإرسال تقرير بنتائجها إلى المجلس القومي لحقوق الإنسان على فترات منتظمة.

التدقيق في مشروعات القوانين

تعطي المادة 190 لمجلس الدولة دورا في صياغة وتدقيق التشريعات.⁷⁸ وينبغي أن يحتل التركيز على حماية الحقوق والحريات أهمية خاصة في هذا العمل.

وبالإضافة إلى التدقيق القضائي في مشروعات القوانين والمراسيم، يقترح مركز كارتر إنشاء لجنة دائمة في مجلس النواب تكون مهمتها مراجعة كل اقتراح تشريعي فيما يتعلق بالمخاوف المحتملة لحقوق الإنسان. إذ توجد لجان مماثلة في المجالس التشريعية لعدد من البلدان، بما في ذلك المملكة المتحدة، وكندا، والفلبين. وأيضا ينبغي على كل جزء من أي تشريع من شأنه أن يحد من الحقوق والحريات أن يقوم بتحديد الأحكام الموجودة في الدستور التي سوف تتأثر من جراء هذا التشريع وتقديم تبريرات للتدابير المعنية.

الوصول إلى المحاكم

تمنح المادة 97 للمواطنين الحق العام في الوصول إلى المحاكم. وتكمل هذا الحكم المادة 99 التي تنص على أن كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، أو غيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها دستور 2014 أو القانون، يعد جريمة. وتتمتع الأطراف المتضررة بالحق في رفع دعوى جنائية ضد الجاني. ويوصي مركز كارتر بشدة بإضافة حكم يوسع دائرة المدعين المحتملين في

⁷⁸ ويحاكي إشراك القضاة في التشريع دور المجلس الدستوري ومجلس الدولة في العملية التشريعية بموجب الدستور الفرنسي لعام 1958.

حالات انتهاكات حقوق الإنسان المزعومة لتتضمن الأشخاص الذين يقومون بالإجراءات بالنيابة عن الضحايا الذين لا يستطيعون الدفاع عن حقوقهم وحرّياتهم (بما في ذلك أفراد أسر الذين قتلوا بواسطة الشرطة أو الجيش)، والشركات أو الجمعيات التي تعمل نيابة عن أعضائها، وربما المنظمات غير الحكومية التي تقوم بالعمل من أجل المصلحة العامة.⁷⁹

ويحصر الإطار القانوني الحالي الوصول الفردي إلى المحكمة الدستورية العليا بموجب المادة 29 من القانون 48 لعام 1979 في حالتين. إحالة الأسئلة التي تتعلق بصلاحيّة أو تفسير القوانين إلى المحكمة الدستورية العليا من قبل محاكم أقل درجة، أو أن تمنح هذه المحاكم المواطنين الفرصة لإقامة الدعوى بأنفسهم أمام المحكمة الدستورية العليا.⁸⁰ وفي جميع الحالات، يقع قرار منح الوصول إلى المحكمة الدستورية العليا على عاتق المحكمة التي لها اختصاص النظر في القضية.

ويوصي مركز كارتر بشدة بالتوسع في القضايا الفردية أمام المحكمة الدستورية العليا، مما يسمح للمواطنين الذين يدعون انتهاك حقوقهم وحرّياتهم بالوصول إلى المحكمة عند استنفاد كل طرق التظلم القانونية الأخرى. وفي البلدان التي تعطي المواطنين مثل هذا الوصول المباشر، أثبتت هذه الآلية نفسها كوسيلة قوية لإنفاذ حقوق الإنسان. وفي حين أعرب المعارضون لهذا التوسع عن قلقهم خشية إثقال كاهل المحكمة بالقضايا، فإن المحكمة يمكنها اختيار القضايا التي تريد النظر فيها (تحويل الدعوى) أو استخدام لجان فرز لتحديد واستبعاد القضايا التي سبق للمحكمة أن أصدرت قرارات بشأنها.

وتعتبر قدرة أعضاء الهيئة التشريعية أو السلطة التنفيذية على الطعن المباشر أمام المحكمة على دستورية مشروع قانوني، أو لائحة، أو قانون ضمانا مؤسسيا فعّالا آخر لحماية حقوق الإنسان.⁸¹ وكثيرا ما تقع عملية الرقابة القضائية هذه ضمن الاختصاص الحصري لمحكمة دستورية أو محكمة ما. وعادة ما يعتبر الوصول محدودا لبعض المسؤولين التنفيذيين أو عدد معين من المشرعين.⁸² وتعد الرقابة الدستورية أداة هامة لكي تثير الأقلية المخاوف الدستورية وقد تؤدي إلى المزيد من التسويات في العملية التشريعية.

⁷⁹ انظر على سبيل المثال، القسم 38 من دستور جنوب أفريقيا لعام 1996.

⁸⁰ يجب على الأطراف الذي لهم حق إقامة الدعوى أمام المحكمة الدستورية العليا القيام بذلك في غضون ثلاثة أشهر.

⁸¹ تعطي المادة 120 من الدستور التونسي لعام 2014 لرئيس الجمهورية، أو لرئيس الوزراء، أو 30 من أعضاء مجلس نواب الشعب الحق في أن يطلبوا من المحكمة الدستورية مراجعة دستورية مشروعات القوانين.

⁸² في فرنسا، يجوز لرئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو رئيس الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، أو 60 من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ القيام بالدعوى (المادة 61 من دستور 1958)؛ وفي ألمانيا، قد تأتي تطبيقات الرقابة من قبل الحكومة الاتحادية، أو حكومة الولاية، أو 25% من أعضاء الهيئة التشريعية الاتحادية (المادة 93 من القانون الأساسي لعام 1949)؛ وفي جنوب أفريقيا، وهذا يتوقف على ما إذا كان الطعن على قانون

ويوصي مركز كارتر بإضافة أحكام تسمح بالرقابة القضائية.⁸³ ويمكن تمكين أعضاء مجلس النواب من الطعن على الموازنة السنوية في حالة عدم تلبية استحقاقات اجتماعية واقتصادية معينة، أو الطعن على دستورية حالة الطوارئ.

8.1.3 الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

في الأسابيع التي سبقت استفتاء يناير، أكد أنصار دستور 2014 بشدة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية السخية في الوثيقة. وتعتبر الرغبة في تقديم ضمانات دستورية لتحسين ظروف الحياة جديرة بالثناء ومتسقة مع التقاليد الدستورية في هذه المنطقة. ومع ذلك فإن إدراج الاستحقاقات الاقتصادية والاجتماعية في الدستور قد يصبح مجرد مجموعة من الوعود إذا فشلت الدولة في تحقيقها. وما يجب على الدساتير القيام به هو أن تقدم الدوافع وتنشئ الآليات القابلة للتنفيذ التي تستطيع تلبية الاحتياجات الإنسانية الجوهرية مثل الغذاء، والسكن، والمياه، والرعاية الصحية، والكهرباء، والتعليم. كما يجب أن تطلب من الحكومات ضمان حد أدنى من الدعم لأفراد المجتمع الأكثر ضعفا.

ويتضمن دستور 2014 عددا كبيرا من الاستحقاقات الاقتصادية والاجتماعية التي ستخلق ضغوطا كبيرة على الموازنة لو تم تفعيلها. وقد تتطلب الأحكام التالية نفقات عامة مباشرة أو غير مباشرة:

- المادة 7 (الاعتمادات المالية للأزهر)؛
- المادة 8 (سبل التكافل الاجتماعي)؛
- المادة 11 (حماية المرأة)؛
- المادة 12 (الحق في العمل)؛
- المادة 16 (تكريم الأشخاص الذين أصيبوا أو استشهدوا في سبيل الوطن)؛
- المادة 17 و 18 (التأمين الاجتماعي؛ وتوفير المعاش؛ والرعاية الصحية)؛
- المادة 19 (الحق في التعليم)؛
- المادة 20 (تطوير التعليم الفني والتدريب المهني)؛

وطني أو على تشريعات من الأقاليم، يمكن تقديم الطلبات من قبل رئيس الجمهورية، أو رئيس وزراء إقليم، أو ثلث أعضاء الجمعية الوطنية، أو 20% من أعضاء الهيئة التشريعية لأحد الأقاليم (الأقسام 78، و80، و121، و122 من دستور 1996).⁸³ المادة 121.

- المادة 21 (تمويل مجموعة واسعة من المؤسسات الأكاديمية)؛
- المادة 22 (دعم المدرسين)؛
- المادة 23 (دعم البحث العلمي)؛
- المادة 25 (محو الأمية)؛
- المادة 29 (دعم الانتاج الزراعي)؛
- المادة 30 (دعم صيادي السمك)؛
- المادة 46 (الحق في بيئة صحية سليمة)؛
- المادة 48 (إتاحة المواد الثقافية)؛
- المادة 54 (الحق في محام، ومساعدة ذوي الإعاقة؛ والتعويض بسبب الحبس غير القانوني)؛
- المادة 56 (تأهيل المحكوم عليهم)؛
- المادة 59 (السلامة العامة)؛
- المادة 68 (الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الدولة)؛
- المادة 78 (الحق في المسكن الملائم والأمن والصحي)؛
- المادة 79 (الحق في غذاء صحي وماء نظيف)؛
- المادة 80 (حقوق الأطفال، بما في ذلك الحق في تغذية أساسية، ومأوى آمن، وخدمات صحية)؛
- المادة 81 (حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والأقزام)؛
- المادة 82 (رعاية الشباب والنشء)؛
- المادة 83 (حقوق المسنين)؛
- المادة 84 (دعم الرياضيين)؛
- المادة 91 (حق اللجوء السياسي للأجانب)؛
- المادة 96 (حماية المجني عليهم، والشهود، والمتهمين، والمخبرين)؛
- المادة 98 (المساعدة القانونية)؛
- المادة 99 (التعويض عن انتهاك الحقوق والحريات).

لا يمكن وصف كل هذه الأحكام كحقوق اقتصادية واجتماعية أو كاستحقاقات، ولكن هناك آثار مالية تترتب عليها ينبغي أن تؤخذ على محمل الجد في سياق التزامات حقوق الإنسان في الدستور.

ولن تتطلب بعض الالتزامات نفقات فورية، ولكن لا يمكن تحقيقها إلا إذا تم تخصيص موارد كافية لها. فالحق في الوصول إلى المعلومات، المكفول بموجب المادة 68، هو حق أساسي من حقوق الإنسان بنص المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ويشكل رابطاً هاماً لكثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الواردة في الدستور. ويتطلب تنفيذ حق الوصول إلى المعلومات أن يقوم الموظفون العموميون بالرد على طلبات المواطنين؛ وجمع البيانات المطلوبة من مختلف المصادر؛ وإعادة صياغة أجزاء من الوثائق لحماية المعلومات الحساسة؛ وإرسال الإجابة لمقدم الطلب أو تسهيل حصول مقدم الطلب على المعلومات في مكان آمن؛ والتصدي للطعون القانونية التي قد تظهر نتيجة طلبات يدعى أنه لم تتم تلبيتها أو سبق أن تم رفضها. وتشير التجارب المقارنة من أنظمة أخرى تمنح المواطنين الوصول إلى معلومات يحتفظ بها القطاع العام إلى أن هذا الاستحقاق قد يخلق الكثير من الأعباء الإدارية والمالية للدولة، وأنه لا يمكن تمرير كل النفقات بشكل رسوم إذا كان الحق سيكون ذا مغزى.

وتوجد معظم الاستحقاقات الاقتصادية والاجتماعية الأكثر طلباً في المواد 18، و19، و21، و22، التي تركز حصة من الناتج القومي الإجمالي للرعاية الصحية (على الأقل 3%)، والتعليم (على الأقل 4%)، والتعليم الجامعي (على الأقل 2%)، والبحث العلمي (على الأقل 1%)⁸⁴. وهذه أهداف طموحة للغاية بالنظر إلى الحالة السيئة للرعاية الصحية والتعليم في مصر. لقد اعتقدت لجنة الخمسين أن ربط جهود الحكومة بحصة أدنى ثابتة من الموازنة سوف يؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات الرئيسية. كما أن المادة 236، والتي تكلف الدولة بوضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية والعمرانية الشاملة في أجزاء محرومة معينة من البلاد، كان المقصود بها جذب المزيد من اهتمام الحكومة بهذه القضايا.

وسوف تكون هناك ضغوط سياسية كبيرة لتحقيق أهداف الموازنة، ولكن هذا لا يضمن أن تكون المبالغ المطلوبة قد تم تجنيبها لهذه الأغراض المحددة. كما أن الدستور لا يذكر ما إذا كان أي من الأحكام التي تعطي المواطنين حقوقاً اقتصادية واجتماعية محددة أو أي استحقاقات أخرى تخضع للتقاضي بشأنها. وعلاوة على ذلك، لا توجد آلية قضائية للتنفيذ إذا ما عجزت الدولة عن الوفاء بالتزاماتها في هذا المجال.

وأحد البدائل لضمان الالتزام بأحكام المواد 18، و19، و21، و22 هو السماح لأعضاء مجلس النواب بالظعن على دستورية قانون الموازنة السنوية إذا لم يتم استيفاء النسب المئوية المعنية من الناتج القومي الإجمالي.

⁸⁴ تؤول المادة 238 تحقيق الحصة الكاملة في هذه المجالات إلى السنة المالية 2016/2017.

وبالنظر إلى الموارد الاجتماعية والاقتصادية المحدودة، ينبغي أن تلتزم الدولة بتحسين الوضع تدريجياً في مجالات سياسية معينة، مثل واجب الدولة في وضع خطة شاملة للقضاء على الأمية.⁸⁵ وتشير السوابق القضائية من دول مثل جنوب أفريقيا إلى أن المحاكم يمكن أن تشارك في مراقبة جهود الحكومة في تحسين الخدمات المقدمة في مجالات سياسية محددة. ويمكن أن يقتصر الوضع القانوني على منظمات المجتمع المدني التي لها اهتمام مؤكد في مجال سياسي معين. وتبين تجربة جنوب أفريقيا أن إعطاء المحاكم سلطة مراجعة خطط الحكومة فيما يتعلق بالاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لا ينبغي أن يعرض حرية التصرف التنفيذية والتشريعية للخطر. فالاحترام القضائي لقرارات الحكومة يترك مساحة كافية للمشرعين لتحديد أولويات جهودهم ومتابعة استراتيجيات اجتماعية واقتصادية لفترة زمنية محددة دون تدخل لا مبرر له من قبل المحاكم. ولكن الحكومات غير الفعالة والتعسفية سوف تتعرض للمساءلة على أساس عملية قانونية ودون الحاجة إلى تدخل ثوري.

9.1.3 الحقوق ذات الصلة الخاصة بالديمقراطية

تعتبر الاستحقاقات التي تساعد على حماية العملية الديمقراطية وتعزيز مساهمة الحكومة ذات أهمية خاصة في أي دستور. ويتضمن هذا حرية تكوين الجمعيات، والحق في تشكيل، والانضمام إلى، والمشاركة في أنشطة الأحزاب السياسية، وحرية التجمع، وحرية التعبير، وحرية الصحافة. وهذه مسائل دقيقة بالنسبة لمصر للوفاء بالوعود الموجودة في ديباجة الدستور والخاصة بالتعددية السياسية، والتداول السلمي للسلطة، واستكمال بناء دولة ديمقراطية حديثة.

حرية تكوين الجمعيات

تؤسس المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحق في حرية تكوين الجمعيات، كما تحظر المادتان فرض قيود باستثناء تلك الضرورية للحفاظ على المصلحة العامة في مجتمع ديمقراطي.⁸⁶

⁸⁵ المادة 25.

⁸⁶ تنص المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة على: (1) "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. (2) لا يجوز إرغام أحد على الانضمام لجمعية ما".

تمنح المادة 75 لكافة المواطنين الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية، ويمكن تعزيزه بأن يتضمن حق الأعضاء في المشاركة في أنشطة هذه الجمعيات. كما سيجب إخطار السلطات بتشكيل الجمعية في حالة إذا ما أرادت اكتساب الشخصية الاعتبارية. وبمجرد إنشائها، فإن الجمعيات والمؤسسات لها الحق في ممارسة أنشطتها بحرية دون تدخل الجهات الإدارية. ولا يجوز حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي.

ويعد هذا التوسع في حرية تكوين الجمعيات تحسنا مقارنة بالمادة 55 من دستور 1971، والتي تمنح المواطنين حق تكوين الجمعيات ولكنها تضع النظام بأكمله تحت تصرف المشرع. ولكن نص 2014 غامض فيما يتعلق بمنع الجمعيات أو المؤسسات. لقد أعاد الدستور فرض الحظر على الجمعيات السرية أو ذات الطابع العسكري أو شبه العسكري،⁸⁷ وتوقف عن حظر الجمعيات التي تمثل أنشطتها خطورة على المجتمع، وهو الأمر الذي كان قائما في دستور 1971 وسمح بفرض قيود تعسفية على حرية تكوين الجمعيات. وفي حين أن فرض الحظر على المنظمات العسكرية أو شبه العسكرية يعد أمرا مقبولا بالنظر إلى الاحتكار الذي ينبغي أن تتمتع به الدولة بالنسبة لاستخدام القوة العسكرية، فإنه ليس من الواضح ما إذا كانت القدرة على حل منظمة أو مجلس إدارة بحكم قضائي يقتصر على هذه الأسس أو إذا كانت التشريعات العادية يمكن أن تؤسس أسبابا إضافية لحظر المنظمات التي لم يرد ذكرها صراحة في الدستور.

ولذلك يوصي مركز كارتر بأن يمتنع التشريع في هذا المجال عن إصدار أحكام فضفاضة تضع قيودا إضافية على حرية تكوين الجمعيات. كما يجب أن يقتصر التنظيم الإضافي من قبل القانون على التفاصيل الإدارية أو توضيح أسباب حظر المنظمات - مثل نوايا الإطاحة بالنظام الدستوري للأمة.

والمسألة الثانية هي ما إذا كان من اللازم إخطار السلطات، في جميع الحالات، بتشكيل الجمعية أو المؤسسة. بالتأكيد، إن الإخطار ضروري إذا كانت المنظمات ترغب في اكتساب شخصية اعتبارية. ولكن وجود ضرورة للإخطار في حالة عدم رغبة الجمعيات في اكتساب الشخصية الاعتبارية يعتبر قيد غير

وتنص المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الأمم المتحدة على: (2) "لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق [الحق في تكوين الجمعيات] إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".⁸⁷ تم حذف هذا الحظر من المسودة الأصلية للجنة العشرة (المادة 55) ومن دستور 2012 (المادة 51).

ضروري. ويمكن تنظيم اكتساب الشخصية الاعتبارية بشكل كاف، في حالة رغبة الجمعية في ذلك، من خلال قواعد الإجراءات المدنية مما يستلزم التسجيل في محكمة محايدة.

ويعد تنظيم حرية تكوين الجمعيات انعكاسا هاما للتوازن بين المجتمع المدني والدولة. ولذلك يحث مركز كارتر على عدم تقييد حرية المجتمع المدني في تنظيم نفسه إلا إذا استطاعت الدولة أن تظهر أن تقييد هذه الحرية مطلوب من أجل تحقيق هدف عام مشروع. وعلاوة على ذلك، يوصي المركز بإزالة شرط الإخطار إذا كان القانون الخاص لديه إمكانية معالجة المشاكل التي تنشأ عن أنشطة المنظمات التي تعمل بدون شخصية اعتبارية (مثلا: المسؤولية الفردية للأعضاء عن ديون منظماتهم).⁸⁸

وطبقا للمادة 75، ينبغي أن تكون الهياكل الداخلية للجمعيات والمؤسسات ديمقراطية. ولكن، هناك تمييز هام بين الجمعيات أو المؤسسات والأحزاب السياسية. ويوصي مركز كارتر بأن يقتصر تعريف الأحزاب السياسية، فقط، على المنظمات التي تقرر المشاركة في العملية الانتخابية وأن يتم إلزامها بالمبادئ الديمقراطية. أما بقية المنظمات، فهي جزء من المجتمع المدني ويجب أن تكون حرة في اختيار الطريقة التي تربط بين أعضائها طالما أنهم يمثلون للقوانين العامة للبلاد. إن الهياكل الديمقراطية أمر مرغوب فيه، ولكن لا ينبغي يكون غيابها ذريعة لسيطرة أو تدخل الدولة.

الأحزاب السياسية

يخضع الحق في تشكيل الأحزاب السياسية لقيود أكثر من حرية تكوين الجمعيات. لقد تعامل دستور 2012 مع الأحزاب السياسية بطريقة أكثر تحررا مثل الجمعيات والمؤسسات.⁸⁹ ولكن دستور 2014 يخضع شرط الإخطار لمزيد من التنظيم من قبل القانون، ويحظر تكوين الأحزاب السياسية على أساس ديني، أو بناء على

⁸⁸ المنظمات السرية ممنوعة بموجب دستور 2014، ولكن الجمعيات أو المؤسسات التي اختارت العمل دون أن تكتسب الشخصية الاعتبارية. ودون إخطار السلطات بتشكيلها. يمكن أن تفعل ذلك بطريقة منفتحة وشفافة تماما. وبالتالي لا ينبغي أن تفسر كلمة "سرية" على أنها "دون إخطار" السلطة المختصة وتقتصر على أنشطة تهدف إلى تفويض الدولة ومؤسساتها. ومن شأن وجود قانون لتنظيم حل الجمعيات العسكرية أو شبه العسكرية أن يكون سببا مشروعا لتطبيق القانون العام.
⁸⁹ المادة 51 من دستور 2012.

بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل، أو على أساس طائفي أو جغرافي. ولا يجوز للأحزاب ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية، أو سري، أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري.⁹⁰

وفي ضوء الثقافة الوليدة للتعددية السياسية في مصر، يوصي مركز كارتر بشدة أن تتخذ الدولة الخطوات التالية لتعزيز نمو الأحزاب:

- الإبقاء على شروط إخطار السلطات بتشكيل حزب سياسي بسيطة قدر الإمكان؛
- تعريف المصطلحات مثل "المبادئ الديمقراطية" و"السرية" بطريقة تعزز دور الأحزاب السياسية في الديمقراطية؛
- تعريف المنظمات بأنها أحزاب سياسية فقط إذا كانت لديها نية واضحة في المشاركة في العملية الانتخابية؛
- ضرورة إدراج إجراءات الحل ضمن الاختصاص الحصري للمحكمة الدستورية العليا، مع الأخذ في الاعتبار التأثير الضار لحظر الأحزاب السياسية؛ و
- ضرورة أن تخضع أسباب حل حزب سياسي ما لأقصى تدقيق قضائي ممكن، واعتبارها كافية فقط إذا كان برنامج الحزب أو أنشطته تقوض المبادئ الدستورية الأساسية.

حرية التجمع

أثار قانون التظاهر المثير للجدل الصادر في 24 نوفمبر 2013 واستخدامه لإضفاء الشرعية على اعتقال العديد من نشطاء المعارضة الكثير من النقاش في مصر.⁹¹ إذ أن هذا القانون يتناقض مع التزامات مصر الدولية بحرية التجمع على النحو المحدد في المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.⁹² وتمنح المادة 73 من الدستور للمواطنين الحق في تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب، والتظاهرات وأشكال أخرى من الاحتجاجات السلمية بإخطار مسبق من السلطات طالما أنهم لا يحملون سلاحاً. ويمكن عقد الاجتماعات السلمية الخاصة دون إخطار مسبق وتتمتع بحماية صريحة من رقابة الأجهزة الأمنية أو الاستخباراتية.

⁹⁰ المادة 74.

⁹¹ مرسوم رئاسي بالقانون رقم 107 لسنة 2013.

⁹² تنص المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة على: (1) "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية. (2) لا يجوز إرغام أحد على الانضمام لجمعية ما".

وتوفر صياغة المادة 73 حماية كافية لحرية التجمع. ولكن عدم وجود مادة تقييد قوية يمكن أن يجعل من الصعب تحقيق توازن معقول بين حق المواطنين في التعبير عن آرائهم علنا في الشوارع وحق الدولة في الحفاظ على النظام وحماية مصالح المواطنين المتضررين من التجمعات العامة. وسيكون على مسؤولي الشرطة تقرير كيفية التعامل مع التجمعات عند إخطارهم⁹³ كما سيكون على قوات الأمن في الشوارع تحديد كيفية التفاعل مع المشاركين.⁹⁴ وقد يكون على المحاكم تطوير مبادئ قانونية تعطي توجيهات لكل من الجانبين وإبلاغ تطبيق القانون في الممارسة العملية.

ويشعر مركز كارتر بالقلق بالنسبة لعدد من الأحكام الواردة في قانون النظار (القانون رقم 107 لسنة 2013) والتي قد تؤدي إلى وضع قيود لا ضرورة لها على حرية التجمع. فالمادة 7، على سبيل المثال، تسمح بمنع الاجتماعات العامة، أو الموكب، أو المظاهرات إذا تأثرت مصالح أطراف ثالثة أو تعطلت حركة المرور. إن أي تجمع كبير، مهما كان سلميا، سيكون له بعض العواقب السلبية على المواطنين الآخرين وعلى حركة المرور. وأيضا، يجب أن يخطر المنظمون الشرطة بمطالب المشاركين أو بالشعارات المستخدمة.⁹⁵ وعلاوة على ذلك، يضع القانون قائمة بـ"مناطق محددة آمنة" لا يجوز التجمع فيها، ويعين مناطق أخرى في كل محافظة للتجمع العفوي. وليس من الواضح ما إذا كان ذلك في أماكن مرئية للجمهور العام.⁹⁶ والأهم من ذلك، أن قوات الأمن يجب أن تقرر الأساليب ومستوى القوة الواجب استخدامها عند تفريق أو فض تجمع سلمي أو إذا كان معظم المتظاهرين سلميين.⁹⁷ وأخيرا، ستقع على المحاكم مسؤولية تحديد العقوبات المناسبة في حالة انتهاك القانون.

إن حرية التجمع أمر بالغ الأهمية خاصة أثناء الحملات الانتخابية، حيث ينبغي أن تتمتع المسيرات السياسية بحماية خاصة نظرا لعلاقتهم المباشرة بالعملية الديمقراطية.

حرية التعبير وحرية الصحافة

⁹³ المادة 8 من القانون 107 لسنة 2013.

⁹⁴ المواد 11، و12، و13، من القانون 107 لسنة 2013.

⁹⁵ المادة 8 الفقرة 3 من القانون 107 لسنة 2013.

⁹⁶ المادة 15 من القانون 107 لسنة 2013.

⁹⁷ المادة 12 من القانون 107 لسنة 2013.

تنص الفقرة الثانية من المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق جميع الأفراد في حرية التعبير وتبادل المعلومات من خلال أي وسيلة من وسائل المعلومات.⁹⁸

وفي حين تمنح المادة 65 جميع الأفراد الحق في التعبير عن آرائهم من خلال أي وسيلة، إلا أن هناك، في الواقع، قيود كبيرة على المصنفات الفنية والأدبية والفكرية (المادة 67) فضلا عن الصحف، والتلفزيون، ومحطات البث الإذاعي والصحف الإلكترونية، ووسائل الإعلام الأخرى (المادتان 70، و71). وطبقا للمادة 70، تصدر الصحف بمجرد إخطار السلطات المعنية. إن الإجابة على السؤال حول ما إذا كان تطبيق هذه القيود يتعارض مع التزامات مصر الدولية، ستعتمد على الطريقة التي سيتم بها تفسير مصطلحات مثل: التحريض على العنف، والتمييز بين المواطنين، وانتهاكات الكرامة الشخصية وجميع الأسباب التي أعطيت لملاحقة أشكال التعبير.⁹⁹ والأهم من ذلك أن المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، المكلف بضمان حرية الصحافة، لديه السلطة، ليس فقط لضمان الالتزام بأصول المهنة وأخلاقياتها، بل أيضا الرقابة على مصادر تمويل وسائل الإعلام. ويجوز للمجلس أيضا تنظيم التزام الإعلام "بمقتضيات الأمن القومي" غير المحددة.¹⁰⁰ وتقوض هذه الصلاحيات الواسعة الضمانات التي كفلتها المادة 65 ويمكن أن تقود إلى وضع قيود تعسفية على حرية التعبير.

ويوفر الإطار الحالي حماية قوية للتعبير في المجال الخاص، ولكنه يوظف معايير غامضة للحد من حرية التعبير في المجال العام. وفي ظل السيطرة التاريخية للدولة على وسائل الإعلام، يوصي مركز كارتر بشدة أن يتم تنظيم وسائل الإعلام من خلال القانون الخاص إلى أقصى مدى ممكن، وأن تخضع أي قيود لتحليل تناسب صارم يأخذ في الحسبان الأهمية القصوى لحرية التعبير في مجتمع ديمقراطي. كما ينصح المجلس السلطات بإلغاء شرط إخطار الصحف السلطات قبل نشرها وعدم اتخاذ أي إجراءات استثنائية إلا في ظل الشروط الصارمة لحالة الطوارئ.

المادة 237: الإرهاب

⁹⁸ تنص المادة 19(2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الأمم المتحدة على: "لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في أي قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها".

⁹⁹ المادة 67.

¹⁰⁰ المادة 211.

إن الصلاحيات الدستورية الواسعة المعطاة للدولة لمكافحة الإرهاب، بالرغم من وجودها كحكم "انتقالي"، من المرجح أن تؤدي إلى قيود على حرية تكوين الجمعيات، والحق في تشكيل الأحزاب السياسية، والحق في التجمع السلمي، وحرية التعبير. وتزعم المادة 237 كفالة الحقوق والحريات الأساسية، ولكنها تعطي المشرع سلطة مطلقة لسن تدابير لمكافحة الإرهاب من أي نوع. ومن المشكوك فيه أن تنطبق الضمانات المحدودة المنصوص عليها في المادة 92 (حماية أصل وجوهر الحقوق والحريات) والمادة 93 (التي تعطي الاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان قوة القانون) على هذا المجال. ويعبر مركز كارتر عن قلقه العميق إزاء المادة 237 ويحض على إلغائها. وما دامت سارية، فإن مركز كارتر يوصي بأن تكون الإجراءات التشريعية متناسبة مع التهديد المتصور؛ وأن يتم تقييد الحقوق والحريات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالعملية الديمقراطية بأقل قدر ممكن.

10.1.3 الدين

كانت الأحكام الخاصة بالدين من أكثر العناصر انتقاداً في دستور 2012. وكانت إزالة اللغة المثيرة للجدل في مسودة دستور 2014 مظهراً من مظاهر الاستقطاب السياسي في مصر وصراعاً بين المفاهيم الدينية والعلمانية للمجتمع. فقد قامت لجنة الخمسين بإزالة الدور الاستشاري للأزهر في تفسير التشريعات المتعلقة بالشريعة الإسلامية،¹⁰¹ والإشارات إلى القرآن الكريم، والسنة النبوية، والفقه، والمصادر المعتمدة في مذاهب أهل السنة والجماعة،¹⁰² واستخدام المصادر الرئيسية للشريعة كعنصر رئيسي في تفسير وممارسة الحقوق والحريات.¹⁰³ وقد تأكد هذا التحول الحاسم إلى نظام ما قبل 2012 من خلال ديباجة الدستور التي تؤكد على مبادئ الشريعة كمصدر رئيسي للتشريع¹⁰⁴ ولكنها تضع تفسير هذه المبادئ في أيدي المحكمة الدستورية العليا.¹⁰⁵

وقد عبر النقاد عن شعورهم بالقلق من المادة 3، التي تعترف بالمبادئ الدينية المسيحية واليهودية كمصدر رئيسي للتشريعات المنظمة لمسائل الأحوال الشخصية، والشؤون الدينية الداخلية، واختيار القادة الروحيين لهذه المجتمعات. والمادة 64، التي تميز أتباع الأديان السماوية فيما يتعلق بحرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة، هي أيضاً مصدر من مصادر النقد.

¹⁰¹ المادة 4 من دستور 2012.

¹⁰² المادة 219 من دستور 2012.

¹⁰³ المادتين 81 و4 من دستور 2012.

¹⁰⁴ كما في المادة 2.

¹⁰⁵ "نكتب دستوراً يؤكد أن مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع، وأن المرجع في تفسيرها هو ما تضمنه مجموع أحكام المحكمة الدستورية العليا في ذلك الشأن".

وينص القانون الدولي على الحق في التحرر من التمييز على أساس الدين ومساواة جميع المواطنين أمام القانون.¹⁰⁶ كما ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حرية الاعتقاد، بما في ذلك الحق في إظهار هذا الاعتقاد في الممارسات الدينية. ويتناقض الوضع الخاص الذي أعطاه الدستور للمسلمين، والمسيحيين، واليهود مع التزامات مصر الدولية.¹⁰⁷ ولكن، هناك أحكاماً أخرى يبدو أنها توازن هذا التحيز الدستوري، ويمكن أن توفر ضمانات لأتباع الديانات الأخرى المختلفة في مصر والتي لم يتم ذكرها في الدستور بوضوح. وتؤسس المادة 64 حرية الاعتقاد كحق مطلق لجميع المواطنين وتحمي أشكال خاصة من التعبير عنها. كما تضمن المادة 53 المساواة أمام القانون بغض النظر عن الدين أو الاعتقاد. وقد وضعت هذه الأحكام أساساً دستورياً للمساواة في المعاملة لجميع المواطنين فيما يتعلق بانتماؤاتهم الدينية والعقائدية الخاصة. ولضمان تطبيق هذه المبادئ، ينبغي أن يتضمن "جوهر" حرية الاعتقاد، على سبيل المثال، حقوق الملكية والحياة الأسرية (بما في ذلك الزواج) دون قيود على أساس الانتماء الديني. وعلاوة على ذلك فإن التنفيذ العادل للمادة 53 سيتطلب وظائف إدارية مثل: التسجيل الرسمي لعقود الملكية أو الزواج، بشكل طبيعي، وبغض النظر عن الاعتقاد الديني لمقدم الطلب. ويجب تعديل القوانين واللوائح التي تنتهك هذه المبادئ وفقاً لذلك.

وبينما يتناقض الوضع المميز للمسلمين والمسيحيين واليهود مع المعايير الدولية لحرية الاعتقاد، يحض مركز كارتر في الحد الأدنى على إدراج حكم يتطلب من الدولة توفير بدائل إجرائية مدنية لأتباع الديانات غير السماوية ولغير المؤمنين، وكخيار لأتباع الديانات السماوية المميزين دستورياً.

11.1.3 المحاكم العسكرية

¹⁰⁶ الأمم المتحدة، المادتين 26، و(1)2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والمادة 2 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب؛ والمادة 1 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان؛ والمادة 14 من الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان؛ والمادة 20 من رابطة الدول المستقلة.
¹⁰⁷ تنص الفقرة الأولى من المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الأمم المتحدة على: "لكل إنسان الحق في حرية الفكر والوجدان والدين. ويشمل ذلك حريته في أن يدين بدين ما، وحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره، وحريته في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم".

تعتبر المادة 204 أكثر الأحكام انتقادا في دستور 2014. فهي تخضع المدنيين لاختصاص المحكمة العسكرية لجرائم تشكل اعتداء مباشرا على المنشآت العسكرية أو المعسكرات التابعة للقوات المسلحة، أو المناطق العسكرية (بما في ذلك الحدودية المقررة)، أو المعدات، أو المركبات، أو الأسلحة، أو الذخائر، أو الوثائق، أو الأسرار العسكرية، أو الأموال العامة، أو المصانع الحربية، أو التجنيد، أو الضباط وأفراد القوات المسلحة بسبب تأدية أعمال وظائفهم.

ويعارض مركز كارتر بشدة اختصاص ولاية المحكمة العسكرية على المدنيين، حيث أنه لا يتوافق مع سيادة القانون على النحو المبين في المادتين 1، و94 كما أنه يتنافى جذريا مع رؤية حكومة مدنية. وفي حين أن القانون الدولي لا يحظر تماما المحاكمات العسكرية للمدنيين، إلا أن هذه المحاكم، في كثير من الأحيان، لا تلبى معايير الاستقلال والانفتاح التي تتطلبها الالتزامات الدولية.¹⁰⁸ وتشير التجارب السابقة في مصر إلى أن الحق الأساسي في محاكمة عادلة لا يتم احترامه من قبل المحاكمات العسكرية للمدنيين. وأن المدنيين المحبوسين قد تعرضوا لانتهاكات جادة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الاعتداء الجسدي والجنسي، وهم تحت حراسة القوات المسلحة.

ويحض مركز كارتر السلطات على وقف استخدام المحاكمات العسكرية للمدنيين. ونظرا لتاريخ مصر، يوصي المركز بحظر استخدام المحاكمات العسكرية للمدنيين حتى في حالات الطوارئ. وكحد أدنى، يوصي المركز بتحديد تفاصيل الجرائم التي تؤدي إلى اختصاص المحاكم العسكرية بوضوح في الدستور بدلا من تركها للتشريع العادي.

12.1.3 الحقوق الإضافية

على الرغم من الزيادة الكبيرة في الأحكام التي تنص على الحقوق والحريات في دستور 2014، إلا أنه ما زالت هناك فجوتان واضحتان. حيث لم يتم إدراج الحق في الحياة، وهي أكثر حق إنساني مقدس في الكثير من المجتمعات، خوفا من أن يجعل مثل هذا الحق الحكم بالإعدام غير دستوري. وفي حين أن هذا الأمر

¹⁰⁸ المفوضية السامية لحقوق الإنسان، التعليق العام 13، الفقرة 4؛ المفوضية السامية لحقوق الإنسان، ملاحظات ختامية بشأن جمهورية الكونغو الديمقراطية، 2006، الفقرة 21؛ المفوضية السامية لحقوق الإنسان، Felix Kulov v. Kyrgyzstan, Communication No. 1369/2005 (2010) para. 8.6

قد يكون صحيحا وقد لا يكون،¹⁰⁹ فإن إغفال هذا الحق سيكون له عواقب سلبية في مجالات حساسة للغاية. وعلى سبيل المثال، استخدام القوة المميّنة من قبل الشرطة وقوات الأمن، يجب أن يقتصر على حالات فيها خطر جدي ومباشر على حياة المواطنين أو على سلامتهم الجسدية، أو تهديد حقيقي لوجود الدولة ومؤسساتها.

وتتعلق الفجوة الثانية في دستور 2014 بفقدان الحقوق السياسية والمدنية. فالمواد 102، و141 و164 تلمح إلى هذا الاحتمال، غير أن النص نفسه لا يصف إطلاقا الشروط التي يمكن فيها حدوث هذا التقييد. وينص عدد من القوانين على أن المواطنين يحرمون من حقوقهم المدنية و/أو السياسية عندما يتم الحكم عليهم في جرائم معينة،¹¹⁰ ولكن هذه القوانين تفتقر إلى أساس دستوري. وبموجب القانون الدولي، ينبغي أن يقتصر فقدان الحقوق والحريات على الجرائم الجنائية الأكثر خطورة والأنشطة التخريبية الأخرى،¹¹¹ وأن يكون محدد المدة، وألا يخضع للتنظيم من قبل السلطة التشريعية.

وهناك فجوة ثالثة تتعلق بحق المواطنين في القضاء الإداري. فالدستور ينص على أن الشعب مصدر السلطات وإن الهدف الآن هو إقامة دولة عادلة (الديباجة)؛ وإن هناك تلازم المسؤولية مع السلطة (المادة 5)؛ وإن الدولة تقوم على أساس سيادة القانون (المادتان 1 و94)؛ وإن رئيس الجمهورية يرضى مصالح الشعب (المادة 139). ويوصي مركز كارتر بشدة بإضافة حق دستوري في الإجراءات الإدارية العادلة إلى هذه الأحكام، والذي يقرر أهم حقوق المواطنين الموضوعية والإجرائية عند التفاعل مع السلطات العامة.¹¹²

4. البنية المؤسسية

نظرة عامة

¹⁰⁹ انظر على سبيل المثال، التحليل الدقيق للحكم بالإعدام في *The State v Makwanyane and others*, Constitutional Court of South Africa, Case No. CCT 3/94

¹¹⁰ المادة 25 من القانون الجنائي رقم 58 لسنة 1937؛ والمادة 2 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956، والمادة 9 من القواعد

القانونية لمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، رقم 247 لسنة 1956.

¹¹¹ تتطلب المادة 18 من الدستور الألماني لعام 1949 أن يكون المواطن الذي فقد الحقوق المدنية أو السياسية قد انتهك حقوق وحريات معينة لمحاربة

النظام الدستوري للبلاد.

¹¹² تقدم جنوب أفريقيا مثالا ممتازا على لمثل هذا الحكم الذي سيعزز ثقافة التبرير من جانب الإدارة العامة وتعزيز مبادئ التناسب وعدالة الإجراءات.

ينص الجزء 33 من دستور جنوب أفريقيا على أن: "1" لكل شخص الحق في الإجراءات الإدارية الشرعية، ومعقول، وعادل من حيث الإجراءات. (2)

لكل شخص تأثر سلبا نتيجة الإجراءات الإدارية الحق في استلام الأسباب بطريقة كتابية. (3) يجب سن التشريع الوطني لتنفيذ هذه الحقوق، ويجب أ.

توفير المراجعة على الإجراءات الإدارية من قبل المحكمة أو، حيث مناسب، محكمة مستقلة ومحايدة؛ ب. فرض واجب على الدولة لتنفيذ الحقوق

الموجودة في الأجزاء الفرعية (1) و(2)؛ ج. تعزيز إدارة فعالة."

يمثل دستور 2014 عودة مرة أخرى إلى وجود سلطة تنفيذية أقوى. وباختصار، يمكن وصف الإطار المؤسسي الجديد في مصر كنظام شبه رئاسي حيث يمارس الرئيس صلاحيات كبيرة ويهيمن على السلطة التنفيذية، مع احتفاظ مجلس النواب بتأثير ذو مغزى من خلال وظيفته التشريعية واشتراكه في القضايا الرئيسية مثل إعلان حالة الطوارئ وإعلان الحرب. ومع ذلك، ستعتمد ممارسة هذه السلطة وتحقيق التوازن المؤسسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة على تطوير ثقافة سياسية منفتحة وحاسمة داخل مجلس النواب. وحتى مع وجود هيئة تشريعية حازمة، يظل النظام غير متوازن نظرا للاستقلال والتأثير الاستثنائي الذي تتمتع به السلطة القضائية والوضع المتميز للقوات المسلحة. وبشكل عام، لا يقدم دستور 2014 إطارا قويا لحكومة مدنية أو حتى توازن بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

السلطات الرئاسية

ينتخب رئيس الجمهورية، مباشرة من الشعب، ويمارس عددا كبيرا من الصلاحيات، غالبا بالاشتراك مع مجلس الوزراء أو بموافقة مجلس النواب. فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية؛¹¹³ ويمكنه إعفاء الحكومة من أداء عملها بموافقة أغلبية مجلس النواب؛¹¹⁴ كما يتولى رئاسة اجتماع مجلس الوزراء الذي يحضره؛¹¹⁵ ويضع ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء؛¹¹⁶ ويمثل الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب؛¹¹⁷ وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويمكنه إعلان الحرب بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء؛¹¹⁸ ويعين الموظفين المدنيين والعسكريين فضلا عن الممثلين السياسيين ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد ممثلي الدول والهيئات الأجنبية؛¹¹⁹ ويمكنه، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، أن يطلب من مجلس النواب الموافقة على إعلان حالة الطوارئ؛¹²⁰ وله أن يعفو عن العقوبة أو أن يخففها بعد

113 المادة 139.

114 المادة 147.

115 المادة 149.

116 المادة 150.

117 المادة 151.

118 المادة 152.

119 المادة 153.

120 المادة 154.

أخذ رأي مجلس الوزراء؛¹²¹ وله ان يدعو مجلس النواب إلى انعقاد طارئ وأن يصدر قرارات بقوانين في المسائل الطارئة في حالة ما إذا كان مجلس النواب غير قائم.¹²²

وهناك ثلاث صلاحيات أخرى بارزة. أولاً: بموجب المادة 157، يجوز لرئيس الجمهورية أن يدعو إلى استفتاء في أي مسألة تتصل بمصالح البلاد العليا. ويتضمن الدستور الفرنسي لعام 1958 حكماً مماثلاً ويشير تطبيقه إلى أن هذا الحكم يمكن أن يكون أداة فعالة لمتابعة السياسات التنفيذية وحتى الشروع في القيام بتعديل دستوري.¹²³

وثانياً: يعطي الدستور للرئيس حق الاعتراض على مشروعات القوانين ويمكن لمجلس النواب التغلب على هذا الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه.¹²⁴

وثالثاً: كما في ظل الأنظمة السابقة، يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من أعضاء مجلس النواب. وبموجب دستور 1971، يمكن للرئيس تعيين ما يصل إلى 10 أعضاء من مجمل أعضاء مجلس الشعب البالغ عددهم 359.¹²⁵ وقد ازداد عدد أعضاء مجلس النواب في دستور 2014 ليصل إلى 450 عضواً ومن حق الرئيس تعيين ما يصل إلى 5% من عدد الأعضاء أو (22 عضواً).¹²⁶ وبالتالي فقد تضاعفت حصة الأعضاء المعيّنين تقريباً. إن القدرة على تعيين ما يصل إلى 5% من أعضاء الهيئة التشريعية تمنح الرئيس تأثيراً كبيراً على العملية التشريعية، وربما على تعيين رئيس الوزراء. ولا تربط المادة 102 هذه الترشيحات بأي معايير موضوعية وتعد انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وسوف يلعب كل من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء دوراً أقل إلا إذا اضطر الرئيس لاختيار رئيس وزراء من حزب الأغلبية أو من تحالف في مجلس النواب. وقد يحدث هذا إذا فشل مرشح الرئيس في الحصول على دعم الأغلبية في المجلس التشريعي، ويمكن أن يؤدي إلى تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس ورئيس وزراء منتم إلى حزب أو تحالف مختلف.¹²⁷ ومع ذلك يحتفظ الرئيس بتأثير كبير حتى في ظل هذه

¹²¹ المادة 155.

¹²² المادة 157.

¹²³ تم تعديل هذا الحكم مؤخراً للحد من سلطة الرئيس الفرنسي وللسماع لأعضاء الجمعية الوطنية بالدعوة إلى الاستفتاء.

¹²⁴ المادة 123.

¹²⁵ المادة 87 من دستور 1971.

¹²⁶ المادة 102.

¹²⁷ ويشبه هذا مبدأ التعايش الفرنسي، الذي حدث 3 مرات منذ عام 1986.

الظروف. وهو أيضا، بالتشاور مع رئيس الوزراء ومع المجلس الأعلى للقوات المسلحة في حالة وزير الدفاع، يقوم بترشيح وزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والعدل.¹²⁸ وسيعتمد حدوث انقسام في السلطة التنفيذية، في الواقع العملي، على نظام حزبي أكثر تنوعا. إن الفارق بين مدة الرئاسة (4 سنوات) ومدة مجلس النواب (5 سنوات)، فضلا عن احتمال وجود حل مبكر لمجلس النواب واتهام أو إقالة الرئيس، يشير إلى إمكانية حدوث هذا.

ويوفر هذا الإطار عددا من الضوابط والتوازنات ذات المغزي ولكن ليس من المرجح أن يؤدي إلى ممارسة دستورية متوازنة نظرا إلى الوضع والتأثير الاستثنائي الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في مصر تقليديا. وبصفة خاصة، فإن حق الاعتراض يعطي للرئيس نفوذا كبيرا. لقد لمست لجنة الخمسين حاجة البلاد إلى شخصية قوية لقيادة مصر للخروج من الأزمة الحالية ولذلك فإن الدستور ليس سوى تعديل طفيف على النظام الرئاسي السابق بالرغم من نتائجه السيئة. ومع ذلك، يمكن أن يحدث التغيير في المستقبل إذا عملت الأطراف المعنية باتجاه تطوير ثقافة لخطاب سياسي نقدي والضغط من أجل مساءلة الحكومة.

مجلس النواب

إن مجلس النواب هو السلطة التشريعية المهيمنة. فالمراسيم الرئاسية تقتصر على التدابير العاجلة وتخضع لقيود إجرائية.¹²⁹ وينبغي أن تستخدم اللوائح الصادرة عن رئيس الوزراء في تنفيذ القوانين فقط.¹³⁰ ولكن، يجب على مجلس النواب التفكير في تحديد السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية بشكل أكثر وضوحا من أجل تحقيق التوازن المؤسسي.

بموجب المادة 137، لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلى بقرار مسبب، ولا يجوز حل المجلس مرتين متتاليتين لنفس السبب. كما أن هناك شرط إجراء استفتاء على قرار الحل. ويستطيع مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء ومن رئيس الجمهورية.¹³¹ وهذه آلية جديدة ومرحب بها لوضع ضوابط على عمل السلطة التنفيذية. وللأسف، فإن خيار سحب الثقة من الرئيس لا يخلو من المخاطر. ولا بد من تأكيد قرار مجلس النواب في استفتاء يدعو إليه رئيس الوزراء. ويواجه مجلس النواب خطر الحل إذا وقفت أغلبية

¹²⁸ المادة 146.

¹²⁹ المادة 156.

¹³⁰ المادة 170.

¹³¹ ومع ذلك، طبقا للمادة 161، فالمجلس مطلوب منه أن يعطي ثقته لرئيس الوزراء فقط وليس لرئيس الجمهورية.

الناخبين مع رئيس الجمهورية. ومن المثير للاهتمام أن نفس الشيء ليس صحيحا إذا ما حاول رئيس الجمهورية حل مجلس النواب؛ فالنتيجة السلبية لمثل هذا الاستفتاء لا تؤثر على منصب الرئيس، وبالتالي فإن خطورتها السياسية أقل بكثير.¹³² ولمجلس النواب تقديم اقتراح بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد أعضاء مجلس الوزراء أو نوابهم. وإذا قام المجلس بتمرير تصويت على حجب الثقة عن أحد أعضاء مجلس الوزراء، وأعلنت الحكومة عن تضامنها معه قبل التصويت، يجب على الحكومة أن تستقيل.¹³³ وأيضا، تعتبر موافقة مجلس النواب مطلوبة في عدد من القرارات الهامة الأخرى مثل التصديق على المعاهدات الدولية،¹³⁴ وإعلان الحرب وإرسال القوات المسلحة في مهام قتالية خارج حدود مصر (بأغلبية ثلثي الأعضاء)،¹³⁵ أو إعلان حالة الطوارئ (بأغلبية ثلثي الأعضاء).¹³⁶

حقوق أحزاب الأقلية في مجلس النواب

أضاع واضعو الدستور فرصة هامة لتعزيز حقوق أحزاب الأقلية في مجلس النواب. فالاستقطاب الحالي في المشهد السياسي المصري وحظر جماعة الإخوان المسلمين يمكن أن يؤدي إلى وجود أغلبية في المجلس منحازة للسلطة التنفيذية لبعض الوقت في المستقبل. وفي ظل هذه الظروف، تصبح الحقوق الدستورية لأحزاب الأقلية، أو حتى النواب المستقلين، في التعبير عن النقد، والتدقيق في ممارسة السلطة التنفيذية، والتشكيك في دستورية التشريعات، أمرا حاسما.

ويتضمن الدستور بعض المواضع التي تؤسس لحقوق أحزاب الأقلية:

- يجوز عقد الاجتماعات غير العادية لمجلس النواب لنظر أمر عاجل بناء على طلب موقع من 10% من الأعضاء؛¹³⁷
- يجوز لثلث الأعضاء طلب إعفاء رئيس مجلس النواب أو أحد النائين أو الاثنين من مناصبهم؛¹³⁸
- يجوز لـ 20% من الأعضاء طلب عقد الجلسات المغلقة للمجلس؛¹³⁹

¹³² المادة 137.

¹³³ المادة 131.

¹³⁴ المادة 151.

¹³⁵ المادة 152.

¹³⁶ المادة 154.

¹³⁷ المادة 116.

¹³⁸ المادة 117.

- يتم إحالة مشروعات القوانين التي تتمتع بدعم ما لا يقل عن 10% من أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة في العملية التشريعية بشكل تلقائي. في حين أن مشروعات القوانين التي قدمها أحد الأعضاء المستقلين تتطلب الحصول على إذن من قبل لجنة فحص مختصة؛¹⁴⁰
- يجوز لكل عضو في المجلس توجيه الأسئلة أو تقديم الاستجابات إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء أو النواب؛¹⁴¹
- بعد الاستجواب، يجوز لـ 10% من أعضاء المجلس على الأقل، سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم؛¹⁴²
- يجوز لعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه. ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب تقديم توصيات إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابه؛¹⁴³ و
- يجوز لأعضاء مجلس النواب تقديم طلب إحاطة أو بيان عاجل، إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية¹⁴⁴.

وبالرغم من وجود هذه الأحكام فيما يتعلق بحقوق النواب المستقلين أو الأحزاب السياسية الأصغر حجماً في استجواب السلطة التنفيذية، إلا أنه ما تزال هناك ثغرات أساسية تحد من قدرة مجلس النواب - وأحزاب الأقلية بشكل خاص - على ممارسة الإشراف على السلطة التنفيذية. وينبغي التفكير في هذا عند إجراء تعديلات دستورية في المستقبل.

وهناك ثلاث نقاط تستحق التركيز عليها بشكل خاص. أولاً: لا يخضع الرئيس للاستجواب من قبل مجلس النواب ولا يمكن اتهامه¹⁴⁵ أو إقالته¹⁴⁶ إلا بموجب دستور 2014. ويتماشى هذا مع التقسيم التقليدي للسلطات في الأنظمة الرئاسية، إلا أنه يبدو عيباً كبيراً بالمقارنة مع الأشكال البرلمانية للحكم.

¹³⁹ المادة 120.

¹⁴⁰ المادة 122.

¹⁴¹ المادة 129 و 130.

¹⁴² المادة 131.

¹⁴³ المادة 132 و 133.

¹⁴⁴ المادة 134.

¹⁴⁵ المادة 159.

¹⁴⁶ المادة 161.

ثانياً: تقتصر مهمة لجان التحقيق، التي تتمتع بسلطة كبيرة بموجب المادة 135، على تقصي الحقائق في موضوع عام أو فحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة. ويوحى هذا الحكم بأن الأقلية في مجلس النواب لن تستطيع إنشاء اللجان دون دعم الأغلبية،¹⁴⁷ وأن سياسات، أو أنشطة أو قرارات الرئيس، ورئيس الوزراء، أو أعضاء البرلمان قد لا تكون بالضرورة خاضعة لمثل هذا التحقيق. ويوصي مركز كارتر بأن تضاف أنشطة وقرارات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء إلى نطاق الاستفسارات المسموح بها بموجب المادة 135.

ثالثاً: في الكثير من الدساتير، تعتبر إمكانية التقدم للرقابة القضائية عند ظهور أية مخاوف جادة فيما يخص دستورية مشاريع القوانين و/أو القوانين حقاً قوياً للغاية للأقلية البرلمانية.¹⁴⁸ ويوصي مركز كارتر بالتفكير في الرقابة القضائية من قبل المحكمة الدستورية العليا على طلبات ثلث أعضاء مجلس النواب من أجل تعزيز حقوق أحزاب الأقلية في المجلس ولضمان مساهلة السلطة التنفيذية.

المرأة في المجلس التشريعي

تلزم المادة 11 من دستور 2014 الدولة بتشجيع "التمثيل المناسب" للمرأة في مجلس النواب.¹⁴⁹ ويرحب مركز كارتر بهذا الحكم نظراً لأن تمثيل المرأة كان ناقصاً في السياسات المصرية في العقود السابقة وأيضاً في عملية تعديل الدستور الأخيرة.¹⁵⁰ ولكنه لا يضمن مرور تشريع محدد أو تعريف كلمة "مناسب". فاللغة الحالية غامضة وربما تفسر في المستقبل لتقييد تمثيل المرأة. ويوصي مركز كارتر بإدراج أحكام لضمان ألا يقل تمثيل المرأة في البرلمان عن 30%. ويمكن تحقيق هذا من خلال نظام الكوتا، أو من خلال إجراءات

¹⁴⁷ المادة 121

¹⁴⁸ على سبيل المثال، فتح تقديم هذه الإمكانية في فرنسا من خلال تعديل المادة 61 لدستور 1958 الباب لتشريع أكثر حيوية أهمية حاسمة للمجلس بالنسبة لحماية الحقوق والحريات.

¹⁴⁹ "يجب على الدولة الطرف أن تتخذ ليس فقط التدابير للحماية، بل أيضاً تدابير إيجابية في جميع المجالات من أجل تحقيق المساواة والتمكين الفعال للمرأة" المفوضية السامية لحقوق الإنسان، التعليق العام 28(68)؛ "على الرغم من أن إزالة العقبات القائمة بحكم القانون هو امر ضروري، إلا أنه غير كاف... إن إزالة العقبات رسمياً واتخاذ تدابير خاصة مؤقتة لتشجيع المشاركة المتساوية للرجال والنساء في الحياة العامة لمجتمعهم هما شرطان أساسيان للمساواة الحقيقية في الحياة السياسية... الدول الأطراف في هذه الاتفاقية ملزمة بضمان أن تكون التدابير المؤقتة الخاصة مصممة بوضوح لدعم مبدأ المساواة، وبالتالي الامتثال للمبادئ الدستورية التي تضمن المساواة لجميع المواطنين". لجنة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 23، الفقرة 15.

¹⁵⁰ أدي تطبيق مبدأ الكوتا في 2009، إلى أن يصل تمثيل المرأة في البرلمان إلى أعلى معدل له في التاريخ المصري (12%)، وبعد الإطاحة بالرئيس مبارك في 2011، ألغت الحكومة الانتقالية نظام الكوتا، فانخفضت نسبة تمثيل النساء إلى 2%.

تعزز من مشاركة النساء كمرشحين مستقلين، أو من خلال إجراء تعديلات على النظام الانتخابي لضمان انتخاب النساء (من خلال استخدام القوائم الانتخابية القوائم الحزبية المغلقة).

القضاء

كما ذكر سابقاً، منح الدستور للقضاء وضعاً مميزاً كما أكد على استقلال السلطة القضائية في عدة أحكام.¹⁵¹ فالمحكمة الدستورية العليا، بشكل خاص، محمية من السلطة التشريعية والتنفيذية. فهي تختار أعضائها، وتحدد حجمها.¹⁵² وتتمتع المحكمة بميزانية مستقلة، يناقشها مجلس النواب، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً.¹⁵³ وتعكس هذه الترتيبات غير العادية التأثير الذي كان باستطاعة القضاة ممارسة على عملية كتابة الدستور.

القوات المسلحة

القوات المسلحة هي العنصر الحاسم في البنية المؤسسية الأساسية في مصر. وقد أكدت ديباجة الدستور على أهمية القوات المسلحة عند حديثها عن "العروة الوثقى بين الشعب المصري وجيشه الوطني" مشيرة إلى "حماية جيش الشعب للإرادة الشعبية".¹⁵⁴ ويعين رئيس الوزراء وزير الدفاع، وهو القائد العام للقوات المسلحة، من بين ضباط القوات المسلحة¹⁵⁵ بموافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة. وسيبقى الوزير في منصبه لمدة دورتين رئاسيتين أو 8 سنوات، بعد إصدار الدستور، مما يعزله عن رقابة السلطة التنفيذية.¹⁵⁶ لقد تم منح المجلس الأعلى للقوات المسلحة دوراً دستورياً مؤثراً ولكن الدستور لا ينظمه وقد ذكر في الدستور مرتين فقط.¹⁵⁷ ويشير هذا إلى أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة سوف يحتفظ بوضعه الدستوري المميز في ظل النظام الجديد.¹⁵⁸ وفي المقابل، تنظم المادة 207 المجلس الأعلى للشرطة وهو النظير للمجلس الأعلى للقوات المسلحة.

¹⁵¹ المواد 94، 184-186.

¹⁵² المادة 193.

¹⁵³ المادة 191.

¹⁵⁴ هذه إشارة إلى دعم الجيش للاحتجاجات الشعبية في يناير 2011، ويونيو/يوليو 2013، فيما يسميه الدستور "ثورة 25 يناير-30 يونيو".

¹⁵⁵ المادة 201.

¹⁵⁶ المادة 234.

¹⁵⁷ المادتين 152، 234.

¹⁵⁸ في 27 فبراير 2014، أصدر الرئيس عدلي منصور مرسوماً بأن الرئيس لم يعد يرأس المجلس الأعلى للقوات المسلحة. وكذلك الحد من الرقابة المدنية على القوات المسلحة. وسوف يقوم وزير الدفاع، وهو عضو في المجلس الأعلى للقوات المسلحة بنص الدستور، برئاسة المجلس.

يعتبر مجلس الأمن القومي جزءاً من القوات المسلحة (الفرع الرابع)¹⁵⁹ ويتكون من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. والمجلس مسؤول عن اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعامل مع التهديدات الداخلية والخارجية. ويشير هذا الحكومة إلى إمكانية نشر القوات المسلحة في مجموعة واسعة من الأزمات الداخلية غير المحددة.

ويقوم مجلس الدفاع الوطني، وهو تابع تنفيذياً وهيكلية للقوات المسلحة (الفرع الثاني)، بتحديد ميزانية القوات المسلحة. وسيتم إدراج الإنفاق العسكري في الموازنة العامة للدولة كرقم واحد. وبرغم اشتراك مجلس النواب في مناقشة الميزانية، فمن المرجح أنه ليس في وضع يسمح له بمناقشة الإنفاق العسكري.¹⁶⁰ ومجلس الدفاع الوطني مسؤول أيضاً عن النظر في "الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها"،¹⁶¹ وهي عبارة تشير إلى أن القوات المسلحة يمكن استخدامها في حالة الأزمات الداخلية، وينبغي أخذ رأيه في كل الأمور التشريعية التي تؤثر على القوات المسلحة.¹⁶²

المجالس القومية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية

يحدد الباب 11 من دستور 2014 عدداً من المجالس القومية المستقلة¹⁶³ والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية¹⁶⁴ التي من المأمول أن تعزز الشفافية والمساءلة في مجالات رئيسية من الإدارة العامة وتضمن التنفيذ الفعال للحقوق والحريات إلى جانب حقوق المرأة، والطفل، والأشخاص ذوي الإعاقة. ويرحب مركز كارتر بحقيقة أن الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تتمتع بسلطات كبيرة لكتابة التقارير¹⁶⁵ وأن الرؤساء التنفيذيين يقوم بتعيينهم رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب.¹⁶⁶ وتعتبر القواعد الدستورية التي تحدد الصلاحيات الخاصة بالجهاز المركزي للمحاسبات،¹⁶⁷ والبنك المركزي،¹⁶⁸ والهيئة العامة للرقابة المالية¹⁶⁹

159 المادة 205.

160 يشارك مجلس النواب في مراجعة الإنفاق العسكري من خلال رئيسه، وكذلك رؤساء لجنة التخطيط والموازنة، ولجنة الدفاع والأمن القومي.

161 المادة 203.

162 المادة 203.

163 المادة 214.

164 المواد 215-221.

165 المادة 217.

166 المادة 216.

167 المادة 219.

168 المادة 220.

169 المادة 221.

مقيدة إلى حد كبير. ويؤكد مركز كارتر على أهمية مؤسسات الدولة المسؤولة عن القطاع المالي، وتشجيع الشفافية، ومحاربة الفساد. ويحض المركز مجلس النواب على القيام بمراجعة شاملة للإطار التشريعي المتواجد بهدف ضمان الكفاءة والتمويل الكافي لهذه الهيئات.

الإدارة المحلية

الإدارة المحلية هي اللبنة الأساسية للديمقراطية ويمكن للإدارة المحلية الخاضعة للمساءلة تعزيز الشرعية الديمقراطية للإدارة العامة. ويمكن أن تؤدي اللامركزية إلى تحسينات كبيرة في تقديم الخدمات في المجالات الرئيسية، مثل الصحة، والتعليم، والمرافق العامة، والخدمات الاجتماعية. ويعكس إدراج المادة 236، التي تنص على وضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية، والعمرانية الشاملة للمناطق المحرومة، ضغوطا قوية لتحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي في الكثير من المجتمعات المحلية.

ومن المقرر أن يستمر نظام الإدارة المحلية القائم لمدة انتقالية لا تزيد عن خمس سنوات.¹⁷⁰ ولكن، لا تحتوي المواد 175-183 على الكثير من التفاصيل عن النظام الذي سيحل محل النظام الحالي. وتتطلب معظم هذه الأحكام تنظيما واسعا من قبل القانون. ويتضمن هذا الطريقة التي سيتم من خلالها تعيين أو انتخاب المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية.¹⁷¹ ويعبر الدستور عن التزام مبدئي بنقل الموارد الإدارية، والمالية والاقتصادية من المركز إلى الوحدات الإدارية المحلية، ومن المفروض أن يرافق هذا الانتقال المزيد من الاستقلال المحلي في إدارة المرافق العامة.¹⁷² وتعتبر هذه الرؤية عن لامركزية الإدارة بدلا من نقل السلطة. ويمكن للمجالس المحلية متابعة تنفيذ خطط التنمية ومراقبة أداء الأجهزة التنفيذية من خلال الاقتراحات، والأسئلة، والطلبات والاستجابات، ولكنها لن تمارس أي وظائف تشريعية أو إشرافية. ويمكنها سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية،¹⁷³ غير أن هؤلاء الرؤساء لا يتمتعون بأي صلاحيات محددة بموجب الدستور.¹⁷⁴

¹⁷⁰ المادة 242.

¹⁷¹ المادة 179.

¹⁷² المادة 176.

¹⁷³ المادة 180.

¹⁷⁴ المادة 179.

ويوصي مركز كارتر بشدة بمراجعة نهج الإدارة المحلية في دستور 2014 لكي يكون قادرا على توسيع العواقب الإيجابية للديمقراطية المحلية. ويمكن تحقيق هذا بدون ولاية دستورية.

5. تعديل الدستور

تضع المادة 226 الإجراءات الخاصة بعملية تعديل دستور 2014. أولا: يقترح التعديل رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس النواب. وبعد ذلك، يكون لدى المجلس 30 يوما لقبول أو رفض أي طلب كلياً أو جزئياً، ثم 60 يوماً إضافياً لمناقشة مميزاته وقرار عرضه على الشعب للاستفتاء عليه أم لا. ويشير نص المادة إلى أن المجلس نفسه ليس بوسعه تغيير الاقتراحات التي تقدم بها رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء المجلس. ويؤدي هذا إلى عملية تعديل ساكنة يضاعف منها حقيقة أنه لا يمكن اقتراح نفس التعديل قبل حلول الدورة التشريعية الجديدة. إن مجلس النواب يجب أن يكون مؤسسة يتم فيها مناقشة الأفكار التشريعية، بما في ذلك الإصلاح الدستوري المحتمل بأدنى حد ممكن من القيود. ويعد منع المجلس من مناقشة التعديلات المقترحة تضييقاً غير ضروري للطريق إلى عملية سياسية تداولية.

وتحظر المادة 226 أي تعديل يؤدي إلى تقليل مستوى الحماية الدستورية للحقوق والحريات. وبينما تعتبر هذه المادة ضماناً جديراً بالثناء، إلا أن القضاء يمكن أن يلغي القوانين التي يراها مخالفة للدستور. وبالتالي فإن المحكمة الدستورية العليا هي الحكم النهائي فيما يخص حماية حقوق الإنسان.¹⁷⁵ والنهج الأفضل هو اشتراط الحماية المطلقة لعدد محدود من القيم الأساسية.¹⁷⁶

ويوصي مركز كارتر بمراجعة مثل هذه العتبة العالية التي يتطلبها الاستفتاء. ونظراً إلى تعقيدات القانون الدستوري، وصعوبة إعطاء شرح واضح للجمهور في طور الإعداد للاستفتاء، والخطر الكامن لمحاولات التلاعب في الرأي العام، قد تكون الإجراءات التشريعية أداة أكثر ملائمة للإصلاح في المستقبل.

6. نتائج وتوصيات

¹⁷⁵ الولايات المتحدة هي مثال جيد لهذه العواقب. فدستور الولايات المتحدة من الصعب تعديله، مما يعطي المحكمة العليا، من خلال صلاحيتها في تفسير القوانين والرقابة عليها، سلطة هائلة في تشكيل الواقع الدستوري. وبالمثل فإن سلطة المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية مطلقة. كما تعتبر سلطة المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية مطلقة، دون ثورة أو إسقاط كامل للإطار الدستوري للبلاد، حيث تتأثر الكرامة الإنسانية. المادة 1 من الدستور الألماني لعام 1949، والتي تطابق المادة 51 من دستور 2014 في مصر، لا يجوز التعديل تحت أي ظروف ولا تخضع لقيود.¹⁷⁶ تبنت ألمانيا هذا النهج للكرامة الإنسانية.

على الرغم من الصعوبة الإجرائية لعملية تعديل الدستور، فمن المهم للشعب المصري أن يخضع الدستور لمزيد من التدقيق من أجل تعزيز آفاق الحكم الديمقراطي. وبروح من الود وحسن النية، يتقدم مركز كارتر بالتوصيات التالية للتعديل الدستوري المحتمل على أمل أن يتكاتف المصريون معا لبناء رؤية مشتركة للمستقبل:

- (1) **مسؤولية الحفاظ على الدستور.** ينبغي التفكير في الأحكام الدستورية لإلزام السلطات العامة على كافة مستويات الحكومة، بما في ذلك القوات المسلحة والقضاء، بالحفاظ على الدستور.
- (2) **حماية أقوى للحقوق والحريات الأساسية.** ينبغي التفكير في أحكام جديدة لحماية الحقوق الأساسية، وتتضمن هذه الأحكام ولكنها لا تقتصر على، الحق في الحياة، والكرامة الإنسانية، والتحرر من التعذيب، والحق في محاكمة عادلة. كما ينبغي التفكير في إدراج مبدأ التناسب كوسيلة لتنظيم الحقوق والحريات. ويقدم اختبار التناسب للمحاكم إطارا دستوريا متماسكا لتوجيه أحكامها بشأن دستورية التشريعات والقرارات الإدارية، بما في ذلك (1) أن تتبع الدولة هدف شرعي عام؛ (2) وأن تختار نهجا يكون قادرا على تحقيق هذا الهدف؛ (3) وأن تنتقص من الحق المعني بأقل قدر ممكن؛ (4) وأن تفوق آثاره الإيجابية على المجتمع آثاره السلبية على الحق أو الحرية. وقد يكون من الصعب في الممارسة العملية تلبية شرط الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لتمرير القوانين المتعلقة بالحقوق الأساسية. كما يجب اتخاذ خطوات من أجل تعزيز استقلال وصلاحيات المجلس القومي لحقوق الإنسان ليصبح نصيرا فعالا للحقوق والحريات. وينبغي تحديد تكوين وصلاحيات المجلس في الدستور، وأن يطلب من السلطات العامة مراقبة حالة حماية حقوق الإنسان كل في مجال اختصاصه وتقديم تقارير بنتائجها إلى المركز على فترات منتظمة، واستعادة واجب مجلس النواب في معالجة الانتهاكات خلال فترة زمنية محددة.
- (3) **ضمان حرية الصحافة.** يوصي المركز ببذل الجهود لتأمين قدر أكبر من الحريات الإعلامية، بما في ذلك التفكير في إجراء تعديلات تحدد بوضوح سلطة المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام لمنع التجاوزات وإلغاء شرط الإخطار المسبق لنشر الصحف. وينبغي أن تخضع أي قيود على الحريات الإعلامية لتحليل التناسب.
- (4) **الحد من حالات الطوارئ والمحاكمات العسكرية.** ينبغي أن تتخذ السلطات خطوات للحماية من إساءة استخدام حالات الطوارئ، بما في ذلك التفكير في إجراء تعديل يحدد، بشكل أكثر وضوحا،

الأسباب التي تبرر إعلان حالة الطوارئ، وتحديد التدابير التي قد تفرض، وحماية حقوق وحرّيات معينة من التقييد عند سريان حالة الطوارئ. وبالنظر إلى تاريخ مصر، يوصي مركز كارتر بمنع استخدام المحاكمات العسكرية للمدنيين، حتى في حالة الطوارئ، ما لم يتم وضع حدود وشروط صارمة لضمان محاكمات مستقلة، والالتزام بالقانون، والشفافية.

(5) **الرقابة المدنية على القوات المسلحة.** تعتبر السلطة المدنية على القوات المسلحة سمة أساسية من سمات المجتمعات الديمقراطية. وتحقيقاً لهذه الغاية، من المهم للمصريين التفكير في تعديلات لجعل القوات المسلحة خاضعة لسلطة الهيئات المدنية المنتخبة وأن تنظم اختصاصات المجلس الأعلى للقوات المسلحة. ولضمان أكبر قدر من الشفافية والمساءلة، ينبغي التفكير في إجراء تعديلات لتمكين مجلس النواب من مناقشة ميزانية القوات المسلحة وتفاصيل الإنفاق العسكري المدرج في الموازنة السنوية.

(6) **الوصول إلى المحكمة الدستورية العليا.** يمكن ضمان حماية أقوى للحقوق الأساسية من خلال السماح للمواطنين، كحق دستوري، بالوصول إلى المحكمة الدستورية العليا بعد أن يكونوا قد استنفدوا جميع طرق التظلم القانونية الأخرى. ويمكن إضافة أحكام تسمح للمشرعين وأعضاء السلطة التنفيذية التنفيذية بالطعن مباشرة أمام المحكمة على الصلاحية الدستورية لاقتراح تشريعي، أو قرار، أو قانون (الرقابة القضائية). كما يمكن لأعضاء مجلس النواب الطعن على صحة قانون الموازنة السنوية إذا لم يتم إنفاق الحصص الدستورية المخصصة من الناتج القومي الإجمالي على الرعاية الصحية (المادة 18)، والتعليم (المادة 19)، والتعليم الجامعي (المادة 21)، والبحث العلمي (المادة 22).

(7) **مساءلة المحكمة الدستورية العليا.** من أجل توفير أكبر قدر ممكن من المساءلة، ينبغي التفكير في عملية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية العليا، حتى لا تختار المحكمة أعضائها ولا تحدد حجمها.

(8) **تمثيل النساء.** اتساقاً مع الالتزامات الدولية ونية الدستور في تحسين تمثيل المرأة في الهيئة التشريعية، ينبغي التفكير في أحكام لضمان أن تشغل النساء 30% من مقاعد البرلمان على الأقل. ويمكن تحقيق ذلك من خلال نظام الحصص (كوتا)، واتخاذ التدابير لتعزيز زيادة مشاركة الإناث كمرشحين مستقلين، أو إدخال تعديلات على النظام الانتخابي لضمان انتخاب النساء (مثل استخدام القوائم الحزبية المغلقة).

(9) **ديمقراطية محلية أقوى.** ينبغي التفكير في أحكام لمنح النواب المنتخبين محلياً سلطة تشريعية أكبر وموارد لتطوير الحكومات المحلية تحت إشراف الحكومة المركزية.

- (10) **الرقابة التشريعية المستمرة.** كوسيلة لتعزيز الرقابة المنتظمة، ينبغي عقد لجنة تشريعية خاصة أو لجنة قانونية مستقلة دائمة للرقابة على القوانين واللوائح المصرية بانتظام لضمان توافقها مع الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.
- (11) **تبسيط عملية التعديل الدستوري.** للمضي قدما، ينبغي التفكير في إزالة شرط إجراء استفتاء على أي تعديل دستوري (المادة 226) من أجل مسار أبسط للإصلاح الدستوري.

كان إصدار الدستور في الثامن عشر من يناير بمثابة أول خطوة رسمية نحو حكومة ديمقراطية منتخبة. وقد نصت المادة 230، في البداية، على إجراء انتخابات مجلس النواب قبل الانتخابات الرئاسية. ولكن، تم تغيير الحكم المتعلق بترتيب الانتخابات في الأيام الأخيرة من عملية الصياغة بطريقة جعلت من الصياغة النهائية للمادة 230 لا تحدد ترتيبا معينا. وبعد أخذ رأي الأحزاب السياسية والأطراف المعنية في النظام، أعلن الرئيس المؤقت عدلي منصور في 26 يناير أن الانتخابات الرئاسية ستجرى أولا، وتتبعها بعد ذلك الانتخابات البرلمانية. وبعد هذا مناسبا لرغبة الكثير من المصريين في وجود مسؤول تنفيذي قوي يقود البلاد في هذه الفترة التي تتسم بعدم اليقين وعدم الاستقرار. ومن المرجح أن يساعد هذا في تمكين المرشح الذي سيتم انتخابه رئيسا من بناء تحالف قوي للانتخابات البرلمانية. وفي حين أن هذا النهج سوف يساعد على توطيد سيطرة مؤسسات الدولة، إلا أنه من المرجح أن يؤدي إلى إضعاف فكرة التعددية.

إن التحدي الرئيسي لإجراء انتقال ديمقراطي حقيقي في مصر يكمن في إدراج جميع شرائح المجتمع في هذه العملية. لقد أدى استبعاد العلمانيين من المراحل النهائية لصياغة دستور 2012، واستبعاد الإسلاميين المتعاطفين مع النظام المخلوع من عملية 2013، إلى نفور أعداد كبيرة من المواطنين من العملية السياسية. كما أضافت الاعتقالات الواسعة التي طالت منتقدي النظام من العلمانيين والإسلاميين منذ يوليو 2013 إلى خيبة أمل الكثير من المصريين الذين ثاروا ضد نظام مبارك في 2011، ولا سيما الشباب.

ومن أجل تحقيق الدولة التي يطمح إليها الدستور، تحتاج مصر إلى إجراء مصالحة وتوافق مجتمعي واسع حول عقد اجتماعي جديد يوازن بين الرؤية العلمانية والرؤية الدينية لمستقبل البلاد. وسوف تستغرق هذه العملية وقتا أطول بكثير مما كان مخصصا للجنة الخمسين.

ويشجع مركز كارتر جميع مواطني مصر للقيام بتقييم دقيق لكيفية عمل دستور 2014 في الواقع والشروع في عملية شاملة لدراسة إجراء تعديلات دستورية في المستقبل. وينبغي أن تركز المناقشة الوطنية المستدامة حول مستقبل البلاد على تطوير رؤية دستورية متماسكة، لا سيما فيما يتعلق بتقديم حماية أكثر فعالية لحقوق الإنسان، وممارسة شفافة وخاضعة للمساءلة من السلطة العامة، وتطوير عملية سياسية مفتوحة وشاملة، والحد من النفوذ الواسع لجهات معينة معينة مثل القضاء والقوات المسلحة.