

بسم الله الرحمن الرحيم

تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ أو بالأحرى الحاجة لوضع دستور جديد

بقلم : أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب

أستاذ ورئيس قسم القانون العام

بكلية حقوق الاسكندرية

دستور جمهورية مصر العربية الدائم النافذ منذ موافقة الشعب في الاستفتاء بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، يحتاج لتعديلات عديدة كشفت عنها تجارب التطبيق والممارسة السياسية خلال الفترة التي تلت نفاذه حتى الآن .

ويلاحظ أن وصف الدستور بصفة الدستور الدائم إنما هو في حقيقته غير دقيق ، ذلك أنه لا يوجد دستور دائم بالمعنى القانوني للكلمة . فالفقه الدستوري يتجه في غالبته العظمى إلى انعدام القيمة القانونية لتحريم تعديل أى دستور . لأن تحريم تعديل أى دستور يتنافى مع السيادة الشعبية ، ويتضمن فرض ارادة الأغلبية الشعبية عند وضع الدستور على الشعب في أجياله اللاحقة . ثم أن تحريم التعديل يتنافى مع مقتضيات التطور . وفي الحقيقة أن وصف الدستور بالدائم لم يكن يتضمن في ذهن واضع مشروع الدستور هذا المعنى المتطرف ، بل كان المقصود بالدوام الاستقرار والثبات ، حيث عرفت مصر قبل دستور ١٩٧١ دساتير مؤقتة تمثلت في دستور ١٩٥٨ عقب وحدة مصر وسوريا ، ثم دستور ١٩٦٤ المؤقت عقب الظروف التالية للانفصال والتحول الاشتراكي للدولة .

ثم ان دستور ١٩٧١ قد طرأ عليه تعديل هام بناء على الاستفتاء الذي تم بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠ طبقاً للمادة ١٨٩ من الدستور ، وتضمن هذا التعديل عدة مواد من الدستور من أبرزها المادة

الخامسة التى الفت الاتحاد الاشتراكى العربى كحزب واحد وأحلت محلها نظام تعدد الأحزاب ، والمادة الثانية التى اعتبرت مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع بعد أن كانت مجرد مصدر رئيسى بين مصادر أخرى رئيسية . وكذلك المادة ٧٧ التى أصبحت بعد تعديلها تجيز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى من غير تحديد ، بعد أن كانت فى الماضى تشترط أن تكون إعادة الانتخاب لمدة واحدة فقط ومتصلة . وأخيرا نشير إلى اضافة فصل جديد فى الدستور ينظم مجلس الشورى لأول مرة ، بالإضافة إلى فصل جديد آخر خاص بسلطة الصحافة .

هذه التعديلات التى تضمنها استفتاء ٢٢ مايو ١٩٨٠ تطبيقا للمادة ١٨٩ ليست بالقليلة . ومع ذلك نحن نرى مع غير قليل من آراء الفقه الدستورى المصرى أن التجربة السياسية فى مصر أصبحت تتطلب تعديلات أخرى تتميز بأهميتها وخطورتها ، من حيث أنها جذرية وتتصل بجوهر نظام الحكم الذى أقامه الدستور. ونرى أنه من الأفضل بالنظر لخطورة وتعدد هذه التعديلات التى سنشير إليها ، من الأفضل أن يتم انشاء دستور جديد كما سنشير فيما بعد .

وفىما يلى تلك التعديلات التى نرى أهمية ادخالها على دستور

- : ١٩٧١

أولا ، فيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية ،

جمع دستور ١٩٧١ بين بعض خصائص النظام البرلمانى وبعض خصائص النظام الرئاسى . فقد أخذ من النظام البرلمانى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التى تتكون من طرفين هما رئيس الجمهورية والحكومة ، كما أخذ بمبدأ التعاون والرئاسة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ولكن الدستور لم يأخذ بالنظام البرلمانى خالصا ، إذ خرج عليه فى شأن دور وسلطات رئيس الجمهورية وأخذ فى شأنها ببعض خصائص النظام الرئاسى كما هو مطبق بشكل كامل فى الولايات المتحدة الأمريكية . فليس

الجمهورية فى دستور ١٩٧١ يتمتع باختصاصات وسلطات واسعة ، يمارس معظمها منفردا بمقتضى قرارات جمهورية تحمل توقيع وحده دون مشاركة الحكومة أو هيئة الوزارة . حقيقة هناك اختصاصات مشتركة يمارسها الرئيس بالاشتراك مع الحكومة أو هيئة الوزارة وهى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها (المادة ١٣٨ من الدستور) ، وكذلك تعيين الموظفين وعزلهم ، وأخيرا اقتراح القوانين على مجلس الشعب . وهناك من ناحية أخرى اختصاصات يمارسها مجلس الوزراء حددتها المادة ١٥٦ من الدستور . ولكن باقى الاختصاصات والصلاحيات المقررة للسلطة التنفيذية ، الأكثر أهمية على الاطلاق والأكبر نطاقا وحجما قد حجزها الدستور لرئيس الجمهورية ليمارسها دستوريا بصورة منفردة واستقلالاً عن الحكومة : وهى سلطة الرئيس فى قيادة القوات المسلحة وإبرام المعاهدات ، وفى العفو عن العقوبة ، وفى دعوة مجلس الشعب للانعقاد فى دوراته العادية واجتماعاته الاستثنائية ، وسلطته فى الاعتراض على القوانين وفى حل مجلس الشعب عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب . والأكثر خطورة وأهمية هى سلطة الرئيس المنفردة فى اصدار كافة اللوائح الأساسية ، كاللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح الضبط ، وأيضا وبالذات القرارات بقانون بناء على تفويض من مجلس الشعب (مادة ١٠٨ من الدستور) والقرارات بقانون فى حالة الضرورة أثناء غياب مجلس الشعب . هذا بالإضافة إلى انفراد الرئيس بسلطة اعلان حالة الطوارئ ، وعلان تطبيق المادة ٧٤ وإتخاذ الاجراءات السريعة التى تخولها عند حدوث الاخطار الدستورية التى حددتها .

وقد ذهب رأى فى الفقه إلى أن تلك السلطات الكبيرة يجب ألا يمارسها الرئيس منفردا رغم ظاهر النصوص ، وإنما يجب أن تكون ممارستها بواسطة الحكومة أو بالمشاركة معها . ولكن للأسف هذا الرأى لا يمكن أن يسود ازاء صراحة نصوص الدستور التى لا تحتمل هذا التفسير بأى حال . بدليل أنه حيث اراد الدستور المشاركة الحقيقية بين الرئيس والحكومة نص على ذلك صراحة ، ومثال هذا المادة ١٣٨ التى نصت على أن يشترك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء فى

وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . وهو ما أكدته المادة ١٥٦ التى تصدت لبيان اختصاصات الحكومة . أما باقى الاختصاصات التى أشرنا إليها وهى كثيرة جدا لم يشر فيها الدستور إلى تلك المشاركة . وهناك دليل آخر على ارادة المشرع الدستورى فى انفراد الرئيس بممارستها ، وهو أن المادة ١٤٤ من الدستور بشأن إصدار الرئيس للوائح التنفيذية أشارت صراحة إلى إمكانية تفويض الرئيس لغيره فى سلطة اصداها ، مما يعنى بمفهوم المخالفة عدم امكانية هذا التفويض أو المشاركة فى غير اللوائح التنفيذية . وأخيرا مما يؤكد فى النهاية انفراد رئيس الجمهورية بممارسة تلك السلطات التى اعطاها له الدستور وحده ، أن القرارات الصادرة بشأن هذه الصلاحيات هى قرارات جمهورية تحمل توقيع الرئيس وحده دون توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص .

وهذا يقودنا إلى التعرف على أول تعديل نراه ضروريا ، وهو يتمثل فى ضرورة اعادة صياغة اختصاصات رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية عموما ، بحيث تكون الاختصاصات المنفردة للرئيس محدودة نسبيا وفى مسائل يغلب عليها الطابع السياسى البحت ، مثل قيادة القوات المسلحة وابرام المعاهدات والعفو عن العقوبة وعلان حالة الطوارئ وعلان تطبيق المادة ٧٤ بضوابط معينة سنشير إليها فيما بعد ، وكذلك حل مجلس الشعب ولكن بعد استشارات معينة كقيود اجرائية سنشير إليها أيضا . أما باقى الاختصاصات وبالذات اصدار اللوائح الادارية والقرارات بقوانين فيجب أن يعطى الاختصاص بشأنها للحكومة أى مجلس الوزراء ، أو على الأقل أن تحمل هذه اللوائح والقرارات بقوانين توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص بجانب توقيع رئيس الدولة ، أى يجب أن تصدر وتعد بالمشاركة بين الطرفين الرئيس مع الحكومة .

وضرورة هذا التعديل تاتى من أن رئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا أمام مجلس الشعب ، فى حين أن الحكومة ورئيسها وأعضاءها

هم المسؤولون سياسيا امامه . والقاعدة العادلة تقول انه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة وحيث لا تتحقق المسؤولية لا توجد السلطة .

ثانيا : أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية :

هذا الأسلوب معروف وقد نصت عليه المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ جريا على تقليد دستوري بدأ منذ دستور ١٩٥٦ . فمجلس الشعب بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضائه يقدم مرشحا وحيدا يحوز موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، ثم يعرض هذا الترشيح الوحيد على استفتاء الشعب . ونرى أن هذا الأسلوب محل انتقاد من عدة أوجه : فمن ناحية أولى هو أسلوب أقل ديمقراطية من أسلوب الانتخاب الشعبى المباشر حيث يتعدد المرشحون أمام جمهور الناخبين . ومن ناحية ثانية هذا الأسلوب الانتخابى الذى تضمنه الدستور يتعارض مع الدور القيادى الفعلى الذى أعطاه الدستور لرئيس الجمهورية فى اطار السلطة التنفيذية . فهذا الدور الفعال يتطلب الانتخاب الشعبى المباشر بين مرشحين متعددين بحيث يكون هذا الانتخاب الطبيعى هو أساس شرعية دور الرئيس كقيادة سياسية عليا . ومن ناحية ثالثة أسلوب انتخاب الرئيس فى دستور ١٩٧١ يتعارض أخيرا مع معنى الاستفتاء ويخرجه من مضمونه الحقيقى ، فالاستفتاء يكون على موضوع ومسألة معينة وليس لانتخاب الأشخاص .

وفى نهاية الأمر نرى وجوب تعديل هذا الأسلوب فى انتخاب الرئيس - على غرار ما حدث فى فرنسا منذ تعديل دستور ١٩٥٨ عام ١٩٦٢ - بحيث تلغى مرحلة ترشيح مجلس الشعب ويصبح من حق كل من توافرت فيه شروط الترشيح التقدم أمام جمهور الناخبين . وفى حالة عدم حصول أى من المرشحين المتعددين على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين يعاد الانتخاب بين المرشحين الاثنين الأعلى أصواتا بحيث يفوز فى الاعادة الحائز على أكثر الأصوات .

أما مسألة اعادة انتخاب الرئيس ، فلا نرى لزوم تقييدها ، بدليل أن دستور ١٩٥٨ فى فرنسا لم يضع قييدا فى هذا الشار

المهم فى رأينا هو تعديل أسلوب الانتخاب ذاته على النحو السابق بيانہ ، والشعب هو صاحب الأمر فى الاختيار .

ثالثا : الفصل فى صحة عضوية نواب مجلس الشعب :

نحن نعلم أن دستور ١٩٧١ فى المادة ٩٣ قد أعطى الاختصاص لمجلس الشعب نفسه للفصل فى صحة عضوية أعضائه ، بعد أخذ رأى محكمة النقض فى تحقيق تجريبه فى الطعون المحالة إليها من مجلس الشعب . ولكن رأى محكمة النقض هو مجرد رأى غير ملزم لمجلس الشعب ، ولا تكون العضوية باطلة إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس . ونحن نعلم محاولات مجلس الدولة الحميدة لأجل انتزاع اختصاص مواز له باعتباره القاضى الطبيعى للمنازعات الادارية طبقا للدستور (مادة ١٧٢) وطبقا لقانون مجلس الدولة (مادة ١٠) . كما نعلم مدى الخلافات التى ثارت بشأن بعض أحكام المحكمة الادارية العليا فى هذا الشأن .

ونحن نرى - مع أغلبية الفقه المصرى - وجوب تعديل المادة ٩٣ من الدستور على نحو ينزع الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية من مجلس الشعب واعطاء هذا الاختصاص للقضاء وحده بصفته العادلة المحايدة . لأن اختصاص مجلس الشعب بهذه المنازعة القانونية يجعل من المجلس خصما وحكما فى ذات الوقت ، سيما مع وجود أغلبية كبيرة للحزب الحاكم فى المجلس . ونرى أن يكون الاختصاص القضائى ليس لمحكمة النقض بل لمجلس الدولة بواسطة محكمة القضاء الادارى كأول درجة ثم المحكمة الادارية العليا فى الدرجة الثانية . واختصاص مجلس الدولة أوجب ، حيث أن منازعات صحة العضوية هى بطبيعتها منازعات ادارية تشور بين المرشحين والناخبين وبين جهة الادارة المنظمة للانتخابات .

ويلاحظ أن فرنسا تعطى الاختصاص للمجلس الدستورى الذى يختص بجانب رقابة دستورية القوانين قبل اصدار القانون ، يختص أيضا بالفصل فى صحة عضوية أعضاء البرلمان بمجلسيه .

رابعاً : عدم جدوى الاستفتاء الشعبى فى حالة تقرير مسؤولية الحكومة أمام مجلس الشعب وكذلك فى حالة حل مجلس الشعب ،
١ - دستور ١٩٧١ فى المادة ١٢٧ بشأن حق مجلس الشعب فى تقرير المسؤولية السياسية التضامنية للحكومة ، قد جعل تحريك تلك المسؤولية موجهاً ضد رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيساً للحكومة ومشرفاً على أعمالها . ولكن المادة ١٢٧ المشار إليها لم تجعل استقالة الحكومة واجبة عند تقرير مسؤوليتها السياسية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشعب عقب استجواب تمت مناقشته ، بل تجيز هذه المادة لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس إعادة بحث الأمر ، فإذا أصر مجلس الشعب على قراره بذات الأغلبية فيجوز لرئيس الجمهورية عرض النزاع بين المجلس وبين الحكومة على استفتاء الشعب . وفى هذه الحالة يجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً ، وتقف جلسات المجلس . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى المجلس .

ونرى أنه لم يكن هناك داع لاستفتاء الشعب فى هذه الحالة ، لأنه فى النظام البرلمانى من المستقر أن نواب الشعب فى البرلمان لهم حق سحب الثقة من الحكومة التى يجب عليها أن تقدم استقالتها نتيجة لذلك وبدون حاجة لاجراء آخر . سيما وأن سحب الثقة تم بأغلبية كبيرة هى الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء مجلس الشعب ، وسيما وأن المجلس قد عاد وأكد قراره من جديد عقب مداولة جديدة . فإجازة اجراء استفتاء شعبى فوق ذلك هو زيادة فى التحوط والحذر لمصلحة الحكومة . لذلك فنحن نرى وجوب تعديل هذه المادة ١٢٧ على نحو يلفى امكانية الالتجاء إلى الاستفتاء الشعبى ، اكتفاء بقرار مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه بسحب الثقة من الحكومة ، ووجوب تقديم الحكومة استقالها فوراً ودون حاجة لمداولة

جديدة من المجلس ، على غرار الوضع فى حالة تقرير المسؤولية السياسية الفردية لكل وزير على حدة .

٢ - كذلك من ناحية مقابلة نحن لا نرى داع أيضا لوجوب استفتاء الشعب إذا أراد رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب عند ضرورة يراها . فالمادة ١٣٦ من الدستور فى شأن حل مجلس الشعب تنص على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب ، إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب " .

وهكذا يكون الدستور قد قيد سلطة الرئيس فى حل مجلس الشعب بقيدتين : قيد وجود ضرورة يترك أمر تقديرها لرئيس الجمهورية ، وقيد وجوب استفتاء الشعب على حل المجلس ، بحيث لا يصدر قرار الحل إلا بعد موافقة الشعب فى الاستفتاء . ومن ثم يبدو أن دستور ١٩٧١ أراد أن يقيم توازنا بين حق مجلس الشعب فى سحب الثقة من الحكومة وبين سلطة رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية فى حل مجلس الشعب . وفى الحالتين قرر الدستور استفتاء الشعب . ولكن مع ملاحظة أنه فى حالة سحب المجلس الثقة من الحكومة الاستفتاء يكون جوازا لرئيس الجمهورية ، أما فى حالة حل مجلس الشعب فإن الدستور يوجب استفتاء الشعب كشرط ملزم للرئيس .

وقد سبق أن رأينا أننا لا نرى ضرورة للنص على استفتاء الشعب أصلا فى شأن سحب مجلس الشعب للثقة من الحكومة طبقا للمادة ١٢٧ من الدستور، اكتفاء بقرار مجلس الشعب ، بالأغلبية المثلثة لأعضائه كما هو مقرر فى النظم البرلمانية . وهنا أيضا لانرى ضرورة كذلك لوجوب استفتاء الشعب على حل مجلس الشعب . فنرى أنه من الملائم عند تعديل الدستور إلغاء النص على الاستفتاء الشعبى هنا أيضا . فإذا كانت حكمة الاستفتاء الشعبى على حل مجلس الشعب هى تقرير رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقدير رئيس الجمهورية للضرورة التى يرى من أجلها حل المجلس ، فإن تلك الحكمة مردود عليها من ناحية أن اجراء الانتخابات الجديدة عقب حل المجلس بقرار

جمهورى يحقق تلك الرقابة الشعبية بصورة لاحقة . فالانتخابات التى ستجرى عقب الحل لتجديد مجلس الشعب ، ما هى الا نوع من الرقابة من جانب جمهور الناخبين ، فإذا انتخب الشعب ذات الأغلبية البرلمانية السابقة فهذا يعنى أن الناخبين لا يشاركون رئيس الجمهورية تقدير تلك الضرورة التى دعت له حل المجلس .

ومن ثم نحن نرى استبعاد استفتاء الشعب فى حالة حل مجلس الشعب . فالرئيس إذا قدر وجود ضرورة لحل المجلس فليصدر قرارا به وتكون الانتخابات الجديدة بمثابة تحكيم إجمهورية الناخبين فى ذات الوقت ، بدلا من اجراء انتخابات متتاليين مرة للاستفتاء على الحل ومرة أخرى للانتخابات البرلمانية الجديدة .

ونشير فى نهاية هذه الفقرة أنه بشأن حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب ، إذا كنا نحبذ استبعاد الاستفتاء ، إلا أننا من ناحية أخرى نرى عند تعديل الدستور أن يوضع قيد على سلطة الرئيس فى حل المجلس يتضمن ضرورة أن يسبق قرار الحل استشارة وجوبية لكل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب نفسه لاستطلاع رأيهما فى حل المجلس . كذلك يجب أن ينص على عدم جواز حل مجلس الشعب مرتين لذات السبب . وهو القيد الذى كان قد نص عليه دستور ١٩٢٣ .

خامسا : القرارات بقانون فى غيبة مجلس الشعب :

المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ نظمت هذه القرارات بقانون التى يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذها ، أثناء العطلة السنوية لمجلس الشعب أو أثناء حل المجلس أو وقف جلساته ، وذلك إذا طرأت خلال غيبة المجلس ظروف توجب الاسراع بإتخاذ تدابير تشريعية لاتحتمل التأخير . وتوجب المادة ١٤٧ المشار إليها عرض هذه القرارات بقانون على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من اتخاذها إذا كان المجلس قائما ولكن فى مجرد عطلة سنوية ، أما فى حالة حل المجلس أو وقف

جلساته فيجب عرض هذه القرارات بقانون على المجلس فى أول اجتماع قال له .

ونرى وجوب تعديل هذه المادة ١٤٧ على نحو يستبعد امكان اتخاذ القرارات بقانون أثناء العطلة السنوية لمجلس الشعب ، والسماح بإصدارها فقط فى حالة حل المجلس أو وقف جلساته . لأنه طالما أنه فى حالة العطلة السنوية تجب دعوة المجلس خلال خمسة عشرة يوماً لعرض القرارات بقانون عليه فى حالة اتخاذها ، فهذا يعنى منطقياً أنه لا توجد ثمة ضرورة أو استعجال تستدعى الإسراع فى اصدار تلك القرارات بقانون . فطالما أن دعوة المجلس واجبة فى هذا الميعاد القصير ، فلماذا لا يدعى مجلس الشعب للتشريع بنفسه فى تلك المسائل التى توصف بأنها عاجلة ؟ لذا نرى وجوب حذف هذه الحالة من المادة ١٤٧ ، والاكتفاء بإمكانية اصدار القرارات بقانون فى حالة حل المجلس أو وقف جلساته ، فهنا للضرورة أو الاستعجال ما يبررها .

سادسا : السلطات الاستثنائية فى حالة الخطر الدستورى طبقا للمادة ٧٤ :

أىضا من المسائل التى تحتاج إلى تعديل دستورى ضرورة تحقيق الانضباط فى صياغة المادة ٧٤ من الدستور ، التى تحتاج إلى اعادة صياغة على نحو يحقق قدرا من القيود والضمانات الضرورية فى مواجهة السلطات الاستثنائية التى تمنحها هذه المادة لرئيس الجمهورية . فالمادة ٧٤ - كما نعلم - تعطى للرئيس حق اتخاذ الاجراءات السريعة التشريعية كانت أم ادارية ، فى حالة وجود خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . ويقوم الرئيس بعد اتخاذ هذه الاجراءات بتوجيه بيان إلى الشعب ، ثم يجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها .

وكما هو واضح تلك الاجراءات السريعة قد تشمل اتخاذ قرارات بقوانين وليس فقط قرارات ادارية لائحية أم فردية ، وتصبح هذه القرارات ذات شرعية نهائية بعد الاستفتاء عليها . وقد استوحى واضعوا الدستور هذه المادة ٧٤ من المادة ١٦ من دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ . ولكن المادة الفرنسية المقابلة للمادة ٧٤ تتضمن عددا من القيود والضمانات لم تتضمنها المادة ٧٤ المصرية، فالمادة ١٦ الفرنسية أكثر انضباطا من عدة أوجه : فمن ناحية أولى الخطر الدستورى الذى يبرر منح السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية أكثر دقة فى تحديده ، لأن المادة ١٦ تتطلب أن يصبح النظام الجمهورى أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهدها بخطر جسيم وحال ، وتشرط أن ينتج عن ذلك الخطر انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . هذا بينما المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لا تشترط هذا الشرط الأخير دائما وهو تحقق انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . فالمادة ٧٤ أكثر اتساعا فى تحديد مجال الخطر الدستورى ، حيث أنها واجهت حالات فضفاضة فى مضمونها وهو أن يهدد الخطر إما الوحدة الوطنية وإما سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . فاعاقة المؤسسات الدستورية هو تعبير فضفاض أقل انضباطا من انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة . ثم إن هذه الاعاقة لمؤسسات الدولة الدستورية هى مجرد حالة تختيارية بين حالات أخرى تبيح اللجوء إلى اعلان تطبيق النظام الاستثنائى للمادة ٧٤ ، وليست شرطا لازما حتما كما فى المادة ١٦ الفرنسية .

ومن ناحية ثانية ، المادة ١٦ الفرنسية تتطلب ضمانات اجرائية هامة خلت منها المادة ٧٤ : فالمادة ١٦ فى دستور فرنسا توجب على رئيس الجمهورية استشارة كل من الوزير الأول ورئيسى مجلسى البرلمان ورئيس المجلس الدستورى قبل اتخاذ قراره بإعلان تطبيق المادة ١٦ . كما توجب على رئيس الجمهورية استشارة المجلس الدستورى الفرنسى قبل اتخاذ الاجراءات الاستثنائية بعد اعلان تطبيق المادة ١٦ . وأخيرا هذه المادة الفرنسية تحرم على رئيس

الدولة الاقدام على حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق المادة ١٦ ، بل تنص أيضا على وجوب انعقاد البرلمان خلال هذه الفترة بشكل دائم لكي ينه الرئيس إلى وجود نواب الشعب مما يمثل رقابة مستمرة قائمة . هذا وقد خلت المادة ٧٤ من دستورنا من جميع هذه الضمانات الاجرائية الهامة . الضمانة الوحيدة التي نصت عليها المادة ٧٤ هو توجيه الرئيس بيانا إلى الشعب وضرورة الاستفتاء الشعبى اللاحق على ما اتخذه الرئيس من اجراءات . ويلاحظ أن ضمانات الاستفتاء غير مقتصرة عليها فى المادة ١٦ الفرنسية ، وهى على أى حال ليست بالضمانة القوية عملا لأن الاجراءات سبق اتخاذها ، ويصعب تصور رفض الشعب لها بعد اتخاذها مع الدعاية الاعلامية القوية .

لذلك نحن نرى ضرورة تعديل المادة ٧٤ من الدستور على نحو يحقق الضبط والأحكام فى تحديد الخطر الدستورى الموجب لإعلان تطبيق هذه المادة ، وعلى نحو يحقق ضمانات وقيود محددة فى استخدام السلطات الاستثنائية خلال هذه الفترة .

وإذا نحن ذهبنا إلى جوهر الأمور وبصورة أشمل ، فإننا نفضل الغاء المادة ٧٤ تماما ، وذلك اكتفاء بالنص الدستورى الذى يجيز لرئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارئ (مادة ١٤٨) . لأن موجبات اعلان حالة الطوارئ هى عموما وجود ظروف واطار استثنائية من جنس تلك الاخطار التى تواجهها المادة ٧٤ . وإذا قيل بأن الخطر الدستورى الذى تتضمنه المادة ٧٤ أكثر عمقا وأثرا ، فلاشك أن اعلان حالة الطوارئ التى تتضمن اخطارا أقل قوة تشمل من باب أولى تلك الاخطار الأكثر قوة وشدة التى واجهتها المادة ٧٤ .

يبقى أن نقول فى مقام الحديث عن الظروف الاستثنائية - والشىء بالشىء يذكر - أنه يجب التفكير بعمق عند تعديل دستور ١٩٧١ فى صياغة جديدة لإعلان حالة الطوارئ وامتدادها ، على نحو يضبط التنظيم الدستورى والقانونى للطوارئ ، حتى نستطيع الخروج من تلك الحلقات المتصلة من الطوارئ المعلنة منذ فترات

طويلة والتي تجعل نظام الطوارئ وكأنه أصبح هو النظام العادي في حياتنا السياسية .

سابعاً : الاستفتاء السياسى طبقاً للمادة ١٥٢ من الدستور :
فهذه المادة ١٥٢ تنص على أنه " لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا " . وقد وردت هذه المادة فى دستور ١٩٧١ جرياً على تقليد دستورى سابق بدء منذ دستور ١٩٥٦ .

ونحن إذا كنا ضد الاكثار من الاستفتاءات الشعبية فى مناسبات واحوال لا مبرر لها ، كما سبق ورأينا مثلاً بشأن الاستفتاء على تقرير مجلس الشعب للمسئولية السياسية للحكومة أو بشأن الاستفتاء على حل مجلس الشعب ، إلا أننا نرى أن الاستفتاء انسياسى طبقاً للمادة ١٥٢ ليس ضاراً بل قد يكون مفيداً فى حالات معينة واجبة . حيث أن هذا الاستفتاء يحقق مشاركة شعبية مباشرة فى مسائل يكون لها من الأهمية القومية الحيوية ، التى تستدعى معرفة رأى جماهير الشعب ازاءها . ولكننا نرى ضرورة تقييد اجراء هذا الاستفتاء بضمانات اجرائية معينة كما سيأتى . ونلاحظ أن دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ قد قرر مثل هذا الاستفتاء فى المادة ١١ منه ، ولكنه قيده من عدة وجوه : فالاستفتاء - طبقاً للمادة ١١ الفرنسية - محدد فى حالات معينة ، ثم إن قرار الرئيس بالالتجاء إلى استفتاء الشعب محاط بقيود اجرائية هامة : هى أن يكون الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة أثناء دورة انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك لمجلسى البرلمان ، ويشترط نشر هذا الاقتراح أو ذاك فى الجريدة الرسمية قبل اتخاذ الرئيس لقراره بالدعوة للاستفتاء .

ولذلك فنحن نرى ضرورة تعديل المادة ١٥٢ على نحو يحقق قيوداً اجرائية على الالتجاء إلى هذا الاستفتاء . وبالنظر لظروفنا فى مصر نرى أن تكون الدعوة للاستفتاء السياسى بناء على اقتراح من مجلس

الشعب ، أو على الأقل بعد موافقة مجلس الشعب . وميزة هذا القيد الاجرائى هى عدم اهدار سلطة مجلس الشعب التشريعية ، عن طريق الالتجاء إلى الاستفتاء فى مسائل تشريعية وليست ذات طابع سياسى .

ثامنا : تعديل التنظيم الدستورى لمجلس الشورى :

نحن نعلم أن مجلس الشورى أضيف بناء على التعديل الدستورى الشهير الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ . ولكن وضع مجلس الشورى هو وضع فريد لا يخلو من غرابة . فهو من ناحية المظهر والتشكيل له طابع المجلس النيابى نظرا لأن ثلثى أعضائه منتخبين انتخابا عاما مباشرا من الشعب ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى . ولكن من ناحية مقابلة لا يمكن اعتبار مجلس الشورى رغم انتخاب غالبيته من الشعب ، لا يمكن اعتباره مجلسا نيابيا يشارك مجلس الشعب فى الوظيفة التشريعية ، حيث أن النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصه تعطى له مجرد حق ابداء الآراء الاستشارية غير الملزمة للسلطة التنفيذية أو لمجلس الشعب . ومعلوم أن المجلس النيابى لكى يصدق عليه هذا الوصف ، لا يكفى أن يكون منتخبا كله أو غالبيته من الشعب ، بل لابد أيضا أن تكون له سلطة فعلية فى التشريع .

والغريب أيضا أن مجلس الشورى يجوز حله على غرار مجلس الشعب ، بالرغم من أن اختصاصاته محض استشارية كما قلنا ، وبالرغم من انعدام سلطته فى الرقابة على الحكومة .

ولذلك يتساءل رجال الفقه الدستورى المصرى بحق عن جدوى مجلس الشورى بوضعه الحالى . فهو فى هذا الوضع القائم لا يزيد فى الأهمية عن تلك المجالس القومية المتخصصة التى تعين السلطة التنفيذية فى رسم السياسة العامة للدولة ، بالآراء الاستشارية والعلمية التى تبديها فى كافة المجالات . ومن هذا المنطلق لا ضرورة للابقاء على مجلس الشورى .

ونحن نرى مع ما يراه الاتجاه الغالب فى الفقه الدستورى المصرى ، نرى ضرورة تعديل التنظيم الدستورى لمجلس الشورى دون الغائه ، وبحيث يصبح بمثابة مجلس الشيوخ الذى كان قائما فى ظل دستور ١٩٢٣ . ومن هذا المنطلق الجديد الذى نرجو الاتجاه إليه فى التعديل ، يجب اعطاء مجلس الشورى اختصاصا تشريعا ملزما ، بحيث تكون موافقته لازمة وضرورية بجانب موافقة مجلس الشعب على كل مشروع قانون جديد أو تعديل قانون قائم . وميزة هذا التعديل المقترح هى اغناء واثراء وتعميق العملية التشريعية وتحقيق ضمانات الاناة والتورى فى صنع القوانين ، فلا تصدر القوانين بتلك السرعة التى يلاحظها الكثيرون ، والتى تستدعى غالبا التعديلات المتلاحقة للقوانين . وقوانين الموظفين والادارة المحلية والقطاع العام والقوانين الجنائية وقوانين الاسكان لهى خير دليل على ما نقول .

تاسعا : الغاء نسبة الـ ٥٠% من العمال والفلاحين فى مجلسى الشعب والشورى والمجالس المحلية :

فنحن نعلم ان دستور ١٩٧١ تطبيقا للايديولوجية الاشتراكية تطلب ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن ٥٠% فى مجلس الشعب والمجالس المحلية ثم فى مجلس الشورى بالنسبة للثلثين المنتخبين من اعضاءه .

ونرى مع كثيرين من رجال الفقه الدستورى وغيرهم من رجال الفكر والصحافة والرأى العام ، ان هذه النسبة الدستورية لتمثيل العمال والفلاحين يجب الغاؤها فى التعديلات الدستورية المقترحة .

اذ لم يعد يخفى ان خطورة هذا النص واضراره أكثر من منافعه بكثير ، اذ يكفى ان يكون من مخاطره الكبييرة افراز مجالس نيابية ومحلية هزيلة ضعيفة البنيان ، نظرا لاستبعاد قطاعات من المثقفين وذوى الرأى من عضويتها نتيجة تطبيق هذه النسبة الظالمة .

ويضاف إلى ذلك أن اشتراط تلك النسبة يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات ، الذى قرره الدستور ذاته فى المادة ٤٠ ، فالدستور من هذه الناحية يبدو وكأنه يناقض بعضه بعضا . وأخيرا إن اشتراط هذه النسبة يتضمن تناقضا منطقيا غير مقبول ، لأن من شأن هذه النسبة فرض وصاية الزامية على جماهير العمال والفلاحين ، التى قد ترى من وجهة نظرها أن تمثل عن طريق ابنائها المثقفين الذين لم يفتقدوا جذورهم الشعبية لمجرد حصولهم على المؤهلات العليا أو انتمائهم لنقابات المهن الحرة . ثم إن تعريف العامل والفلاح فى قانون مجلس الشعب من شأنه أن يؤدي إلى تحايلات واضحة : إذ يكفى لمن يحوز عشرة فدادين على الأكثر أن يزيد حيازته فدانا واحدا لينتقل من فئة الفلاحين إلى الفئات الأخرى ، وعلى العكس يكفى لمن يريد أن ينتقل من طائفة الفئات إلى الفلاحين أن يبيع أو يتخلص من الأفدنة الزائدة عن العشرة فدادين حتى ينطبق عليه وصف الفلاح . كذلك ما الفارق فى تعريف العامل بين من حصل على مؤهل عال أثناء خدمته كعامل وبين من كان من الأصل من أصحاب المؤهلات العليا ؟ وفى الواقع كما أثبتت التجارب إن أى تعريف للعامل أو الفلاح لا يمكن أن يكون دقيقا وكاملا ، ويكون من شأنه دائما أن ينتج الطريق للتحايلات .

كل هذا يدعونا إلى ضرورة الغاء نسبة العمال والفلاحين فى مجلس الشعب ومجلس الشورى والمجالس المحلية .

عاشرا : ضرورة النص على ضمانات سلامة العملية الانتخابية فى صلب الدستور :

قرر دستور ١٩٧١ حرية الانتخاب والترشيح والاستفتاءات فى المادة ٦٢ منه ، كما نص فى المادة ٨٧ على مبدأ الانتخاب السرى العام المباشر . ولكن على مستوى سير العملية الانتخابية وضمان نزاهتها وسلامتها لم يتضمن الدستور تفاصيل ضرورية كشف التطبيق السياسى عن لزومها وأهميتها . فقد اكتفى الدستور فى

المادة ٨٨ بالنص على أن " يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية " . وهو فى رأينا نص غير كاف ، إذا نحن لاحظنا المشكلات والأزمات التى سببها نقص الضمانات الفعلية فى سير العملية الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشعب .

ونرى أنه بالنظر لهذه التجارب السياسية فى مصر والمشكلات التى ثارت ، وبالنظر لظروف تجربتنا الديمقراطية التى مازالت وليدة وتحتاج إلى دعم وحماية قوية من الدستور ، نرى لكل ذلك ضرورة أن تتضمن التعديلات الدستورية أفراد فصل كامل فى الدستور للضمانات العملية لنزاهة وسلامة عملية الانتخاب . وذلك على نحو يضمن الرقابة الأكثر فاعلية لرجال القضاء فى غالبيةهم الكثيفة ، بحكم ما يتمتع به رجال القضاء من حيده وروح العدالة .

كانت تلك هى التعديلات الدستورية التى نقتح لزم ادخالها على دستور ١٩٧١ . وغير قليل من تلك التعديلات جرت بها أقلام رجال الفقه الدستورى وأقلام غيرهم من رجال الأحزاب ورجال الفكر والصحافة . ونظرا لكثرة هذه التعديلات وآثارها فى التوازن العام لنصوص الدستور فى مجموعها ، لذا نرى أنه من الأفضل بل يصبح من الضرورى التفكير فى انشاء دستور مصرى جديد يراعى تلك الأفكار والتعديلات المقترحة . ونرى أن يكون انشاء هذا الدستور الجديد بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة خصيصا لهذا الغرض ، وليس فقط بواسطة الاستفتاء الشعبى وحده . لأن الجمعية التأسيسية المنتخبة تتيح لممثلى الشعب الحوار والمناقشة المتأنية للوصول إلى أفضل الحلول للمصلحة القومية . ولا مانع بعد اعداد مشروع الدستور من الجمعية التأسيسية المنتخبة وقرارها له ، لا مانع بعد ذلك - وليس قبل ذلك - لا مانع من عرض مشروع الدستور على الشعب أيضا لاستفتائه فيه ، ليشعر الجميع بمشاركته الايجابية فى وضع الدستور الجديد .

أما أسلوب الاستفتاء المجرد وحده ، مع اعداد مشروع الدستور من لجنة حكومية يجعل الدستور عملا وكأنه من خلق الحكومة وحدها ، سيما مع غياب الحيادة فى وسائل الاعلام فى مناقشة موضوعية جادة لمشروع الدستور . أما الجمعية التأسيسية المنتخبة فهى تمثل الشعب وتضمن عدم هيمنة الحكومة على عملية انشاء دستور البلاد .