

بناء مؤسسات مصر الحديثة

إعداد المهندس / محمد عادل العبد

تقوم الدول الحرة الحديثة على أساس هام و هو أن بناء الدولة و مؤسساتها يحمل في طياته ضمانتها الرئيسية و هي التوازن بين السلطات و قدرتها على مراقبة و محاسبة بعضها البعض مع الحفاظ على استقلاليتها، و هذا توازن آخر هام و حيوي، فإن تركت إحدى السلطات دون مراقب و محاسب تحولت إلى سلطة دكتاتورية، و إن طغت سلطة على الأخرى فقدت سلطانها و سلطتها و مهدت الطريق لدكتاتورية السلطة الطاغية.

و تقوم الدول الحرة الحديثة على ثلاث سلطات لا رابع لها و هي السلطات التنفيذية و التشريعية و القضائية. و تعنى الدساتير أساسا بتبيان حدود و اختصاصات كل سلطة و علاقاتها بالسلطتين الأخرتين و بضمان التوازن بينها. و تختلف علاقات السلطات طبقا للنظام السياسي إن كان رئاسيا أو برلمانيا أو نظام مختلط، و لكن تتفق جميع دول العالم الحديث على ضرورة استقلال القضاء و على كونه الضمان الأكبر لأمن المجتمع و حرية.

و كما هو معلوم باختصار شديد، فإن النظام الرئاسي يعتمد على انتخاب رئيس للدولة يكون رئيسا للسلطة التنفيذية، باختصاصات شبه مطلقة في الأمور التنفيذية، و حق اقتراح قوانين على السلطة التشريعية، و لكن لا يكون له حق حل البرلمان أو تقييد عمله، و يكون للبرلمان حقوق محددة في رقابة عمل الرئيس و السلطة التنفيذية.

أما النظام البرلماني فيتبنى فكرة كون رأس الدولة هو الحكم بين السلطات فلا يكون له سلطة تنفيذية أو سياسية لكون منصبه أسمى من ذلك، و تكون السلطة التنفيذية بالكامل للوزارة، و يكون قبول (endorsement) السلطة التشريعية للوزارة شرط قيامها و يكون استمرار الوزارة مرهون برضاء و موافقة البرلمان. و في النظام البرلماني يكون لرأس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) حق إقالة الوزارة و حل البرلمان لكونه الحكم بين السلطات، و يكون الرقيب الرئيسي على رأس الدولة هو السلطة القضائية، على الرغم مما لرأس الدولة من حصانات معمول بها في العالم أجمع.

و في النظام البرلماني إن لم يحظ أي حزب بأغلبية برلمانية كبيرة يكون الحل هو تشكيل حكومات ائتلافية، و هو الأمر الذي يتطلب خبرة كبيرة في ممارسة الحياة السياسية و البرلمانية و إلا سقطت الائتلافات بصورة منتظمة و سقطت الحكومات و اهتز الاستقرار. و المتوقع في مصر أن يتكون البرلمان الجديد من اتجاهات سياسية و حزبية متعددة، و ألا يكون هناك حزب واحد كبير. و على ذلك فإن اختار الدستور الجديد نظاما برلمانيا فإنه من المؤكد اللجوء للحكومات الائتلافية، و مع عدم ترسخ أساليب و مفاهيم الممارسات السياسية في مصر، فإن تلك الائتلافات الحكومية يتوقع لها أن يتكرر انهيارها مع كل خلاف في وجهات النظر مما يهدد الاستقرار في الدولة تهديدا كبيرا.

و تتبع فرنسا نظام خليط، حيث يتم تقسيم السلطة التنفيذية بين الرئيس و الوزارة. فرئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية، و يمارس سلطاته عن طريق الوزارة التي لا يختارها الرئيس و إنما يتم تعيينها بطريقة الدولة البرلمانية، أي بموجب موافقة (endorsement) البرلمان!!! و في الأحوال التي تكون الأغلبية البرلمانية من اتجاه سياسي يخالف اتجاهات رئيس الجمهورية تكون الإدارة من الصعوبة بمكان، و يعتقد الأغلبية الكاسحة من الفقهاء أن هذا النظام، و إن كان به ضمانات ضد الدكتاتورية، فإن فيه تعقيدات كبيرة، و أنه لا يصلح -إن صلح- إلا لدولة استقرت الديمقراطية فيها و وصل ساستها إلى مرحلة النضج السياسي الكامل و خبرة ممارسة العمل السياسي و الحزبي.

و لا يوجد في فلسفة أي من النظم السابقة ما يتيح للرئيس أن يتحول إلى دكتاتور. و لا يجوز اعتبار النظام المصري طبقا لدستور 71 نظاما رئاسيا، بل هو نظام قام على بناء خالف كل الأعراف الدستورية في الدول الحديثة الحرة. و إن جاز أن نسميه فهو دستور دكتاتوري صرف يضع السلطات كلها في يد شخص واحد و هو رئيس الجمهورية، فهو رئيس السلطة التنفيذية، و لكونه حزبي و رئيس حزب الأغلبية فهو رئيس السلطة التشريعية و هو الذي يختار رئيسي المجلسين التشريعيين، و له حق فض دورات المجالس التشريعية فتنقل سلطاتهم إليه. كما أنه رئيس السلطة القضائية (حيث أنه رئيس المجلس الأعلى للقضاء)، و هو يشرف على السلطة القضائية و الدليل على ذلك التدخل الكبير لوزارة العدل و وزير العدل في شئون القضاء بموجب القوانين المنظمة للهيئات القضائية. كما أدخلت القوانين هيئات تابعة للسلطة التنفيذية بموجب فلسفة إنشائها و تكوينها و مهمتها و وظيفتها (مثل هيئة قضايا الدولة) في السلطة القضائية فأضعفت استقلالية القضاء دون أدنى شك.

و يجدر بنا أن نوجز باختصار شديد الفلسفة العامة لبناء دستوري -بغض النظر عن كونه رئاسي أو برلماني- يضمن ألا تتحول أي سلطة إلى سلطة دكتاتورية. و نشدد و نضع ألف ألف خط تحت منع أي سلطة من أن تتحول إلى دكتاتور، و ليس فقط منع الرئيس من ذلك. و الأساس هنا هو استقلال السلطات و توازنها و قدرة كل سلطة على مراجعة السلطات الأخرى (checks and balances). و سلطات أو مؤسسات الدولة الحديثة هي ثلاث سلطات تنفيذية و تشريعية و قضائية. و ينبغي أن يمنح الدستور كل سلطة استقلالية كاملة و حقوق رقابية كافية على السلطة الأخرى، فلا تفقد أي من تلك السلطات استقلاليتها و قدرتها التامة على ممارسة دورها، كما لا تجد أي سلطة الحبل متروك لها على الغارب فتعيث في الأرض فسادا، سواء بحسن النية أو بسوئها.

و لما سبق، فإننا نعتقد أن النظام الجديد في مصر يجب أن يكون نظاما رئاسيا تتمتع فيه المؤسسات المختلفة بالاختصاصات و السلطات الرقابية الآتية:

السلطة التنفيذية:

- رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، و هو الذي يعين الوزراء و رئيسهم (بعد موافقة البرلمان على أشخاصهم) و يقيلهم.
- يتم اختيار رئيس الجمهورية و نائبة عن طريق الانتخابات الحرة على بطاقة انتخابية واحدة.
- رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.
- رئيس الجمهورية -بصفته رئيس السلطة التنفيذية- يقترح مشروعات القوانين، و له في حالة اختلافه مع السلطة التشريعية على إصدار قانون بعينه أن يحتكم للشعب عن طريق الاستفتاء على القانون و يكون قرار الاستفتاء نهائي.
- رئيس الجمهورية يحدد سلطات نائبة، و لكن لا يجوز له فصله أو إعفائه من منصبه. و يحل النائب محل الرئيس في حالة عدم قدرته على العمل سواء بصفة مؤقتة أو دائمة.
- رئيس الجمهورية و نائب الرئيس يقيمان في مساكن رسمية مملوكة للدولة و مخصصة لصاحبها بصفته و يتركها عند خروجه من منصبه. و يكون مسكن الرئيس في مقر رئاسة الجمهورية.
- تحتفظ رئاسة الجمهورية بما لا يزيد عن 4 استراحات من استراحاتها الحالية في أنحاء الجمهورية و تخصص لاستخدام الرئيس و ضيوفه و ذلك في برج العرب، شرم الشيخ،

- القناطر الخيرية، و أسوان. و لا يجوز تخصيص أي استراحات أخرى للرئيس أو الرئاسة حتى و لو تم تمويلها عن طريق منح لا ترد أو هدايا.
- لا يجوز أن يحتفظ رئيس الجمهورية و نائبة و زوجتيهما بأي هدية من أي جهات سواء خارجية أو داخلية تزيد قيمتها عن خمسة آلاف جنيه، و إذا زادت القيمة عن ذلك و جب على الرئيس و نائبه و زوجتيهما تسليم هذه الهدايا لخزانة الدولة.
 - عند انتخاب الرئيس و نائبة يتم تشكيل لجنة استثمارية بمعرفة وزارة الاستثمار تتسلم أي أنشطة استثمارية خاصة بالرئيس المنتخب و نائبة و زوجتيهما و أبنائهما القصر (مثل الشركات و الأسهم و السندات، إلخ)، و تتولى إدارتها بصفة سرية و في مجالات استثمار غير معلنة خلال فترة ولاية الرئيس و نائبه.
 - رئيس الجمهورية يساءل جنائياً عن انتهاك حرمة و أحكام الدستور و استغلال النفوذ و عن جميع الجرائم الأخرى التي يعاقب عليها القانون. و يكون توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية و التحقيق معه بقرار من البرلمان بأغلبية 75% من أعضائه، على أن يكون ذلك بعد التحقيق معه أمام البرلمان. و تتم محاكمته على وجه السرعة أمام دائرة خاصة مكونة من جميع قضاة محكمة النقض. و خلال المحاكمة لا يجوز حبسه في السجون و لكن يجوز للمحكمة تحديد إقامته و منعه من السفر. كما أنه خلال فترة المحاكمة تنتقل سلطاته لنائب الرئيس و لحين صدور حكم المحكمة. و إذا حكم عليه في أي جريمة أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.
 - رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات و الاتفاقات الدولية، و لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها.
 - رئيس الجمهورية لا يحل البرلمان، و إذا رأى استحالة الاستمرار مع البرلمان الموجود فإن له أن يدعو إلى انتخابات مبكرة، و يظل البرلمان قائم إلى تمام الانتخابات الجديدة و حلف الأعضاء الجدد اليمين و توليهم مقاعدهم.
 - إذا رأى رئيس الجمهورية الحاجة إلى إصدار قوانين عاجلة أو تشريعات حال وجود البرلمان في أجازة تشريعية فإنه يدعو البرلمان إلى اجتماع عاجل، و لا يجوز له إصدار قوانين بمفرده تحت أي ظرف.

السلطة التشريعية:

- البرلمان مكون من مجلس واحد يمكن تسميته مجلس النواب أو مجلس الأمة أو مجلس الشعب.
- أعضاء البرلمان ينتخبوا انتخاباً حراً مباشراً (القانون يحدد طريقة الانتخابات إن كانت فردية أو بالقوائم المطلقة أو النسبية أو المشتركة).
- البرلمان له سلطة رقابية كاملة على السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق الأسئلة و الاستجوابات البرلمانية و تشكيل لجان تقصي الحقائق كلما رأى المجلس الحاجة لذلك.
- البرلمان هو ممثل الشعب في الرقابة على السلطة التنفيذية و لذلك فإن البرلمان هو الذي يقر موازنة الدولة قبل بدء السنة المالية، ثم يناقش الميزانية و الحسابات الختامية للدولة و يقرها أو يرفضها.
- البرلمان هو الذي يقر القوانين (و يصدرها رئيس الجمهورية) و هو الذي يقر الاعتمادات المالية لجميع جهات الدولة أيا كانت.
- لا تنتهي ولاية البرلمان حتى يتم انتخاب برلمان جديد و حلف أعضاؤه اليمين حتى لا توجد فترة فراغ تشريعي يضطر فيها الدستور لتفويض رئيس الجمهورية في التشريع و سن القوانين
- مواعيد انعقاد البرلمان و بداية الفصل التشريعي و نهايته تحددها لائحته الداخلية، ولا يجوز لرئيس الجمهورية تقرير بدء الدورة البرلمانية أو فضها، و إن كان يجوز له الدعوة لاجتماعات عاجلة في غير أدوار الانعقاد العادية.

السلطة القضائية

إن القضاء الحر و العادل هو أهم مؤسسات الدولة في العالم الحديث، و إن كانت فلسفة الحكم تقوم على نظرية العقد الاجتماعي، فإن مؤسسة القضاء -في الجمهوريات الرئاسية- تكون هي الحكم بين السلطات، و هي الضمانة العظمى للالتزام السلطتين التنفيذية و التشريعية بأحكام العقد الاجتماعي

الذي هو الدستور و القوانين المكملة له و الضامنة للحريات و الحقوق و المحافظة على الأمن القومي و الأمن العام و الخاص.

و من أجل أن يلعب القضاء دوره الكامل باعتباره إحدى السلطات الثلاث الحاكمة (تنفيذية و تشريعية و قضائية) فلا بد له من الاستقلال التام عن السلطتين التنفيذية و التشريعية. و لا بد من تعديل الدستور و القوانين حتى يخرج القضاء تماما من عباءة السلطة و يمتلك أمره و مقدراته فتكون له القوة و الجراءة على الحكم بالحق و إعمال العدل و القانون على الجميع، و أولهم السلطات الأخرى إن خرجت على مقتضى القانون.

و لذلك يجب القيام بخطوات عديدة تضمن للقضاء حريته و استقلاله و سلطته:

- 1- قصر تعريف الهيئات القضائية على المحاكم بأنواعها بما في ذلك مجلس الدولة و المحكمة الدستورية العليا- عدا المحاكم العسكرية- و خروج النيابة الإدارية و النيابة العامة و هيئة قضايا الدولة من الهيئات القضائية.
- 2- تكون تبعية النيابة العامة لوزارة العدل، و تصبح جهة تحقيق (مع استمرار حق المتهم أو النيابة في طلب التحقيق بمعرفة قاضي تحقيق) و سلطة اتهام، و ليست جهة إحالة، و تصبح الإحالة للقضاء من اختصاص قضاء الإحالة.
- 3- تعديل الدستور ليصبح رئيس مجلس القضاء الأعلى هو قاضي قضاة مصر (رئيس محكمة النقض)، و خروج أي ممثل للسلطة التنفيذية مثل وزير العدل و نوابه و النائب العام، إلخ من المجلس.
- 4- تعديل قوانين الهيئات القضائية لإلغاء اشراف وزير العدل و وزارة العدل على القضاء أو تدخلهم في أعماله باستبدال كلمة رئيس مجلس القضاء الأعلى بكلمة وزير العدل، و استبدال كلمة مجلس القضاء الأعلى بوزارة العدل في تلك القوانين.
- 5- إلغاء سلطة النيابة العامة في الحبس الاحتياطي و تفتيش المنازل و المساكن و الأماكن الخاصة، و إحالة هذه السلطة للقاضي المختص.
- 6- تكون سلطة تعيين القضاة و ندهم و نقلهم و عزلهم و ترفيتهم و التفتيش عليهم و محاسبتهم لمجلس القضاء الأعلى فقط.

- 7- يكون من حق مجلس القضاء الأعلى تعيين من يرى في وظائف القضاء و ذلك من رجال النيابة العامة و النيابة الإدارية و هيئة قضايا الدولة و المحامين و أساتذة كليات الحقوق.
- 8- يتمتع على رجال القضاء الاشتغال بأي أعمال أخرى و بالذات العمل كمستشارين لأي جهات سواء أكانت حكومية أو خاصة، و سواء كان ذلك بأجر أو بدون، و ذلك خلال عملهم بالقضاء.
- 9- تستقل السلطة القضائية ماليا تماما بمصادر دخلها (المبالغ التي يقررها لها البرلمان و رسوم التقاضي و الغرامات) و مصاريفها و لا يجوز لها الحصول على أي دعم مادي من السلطة التنفيذية تحت أي مسمى. و يتم تعديل رسوم القضايا و رفعها بقرارات يصدرها مجلس القضاء الأعلى لتتناسب مع تكاليف التقاضي.
- 10- يتم إنشاء كادر مالي لرجال القضاء غير مرتبط بمرتبات الدولة، يضمن لهم الحياة التي تتناسب مع مهمتهم السامية.
- 11- يشكل المجلس الأعلى للقضاء هيئة من القضاة أو جهة قضائية تكون مهمتها الإشراف على جميع السجون و أماكن الاحتجاز بمصر بدون استثناء و لا يخرج من هذا الإشراف أي مكان مهما كانت وظيفته و أهميته و تحت أي مسمى.
- 12- يتم تعديل القوانين لعمل عقوبات رادعة (مالية و/أو نازعة للحرية) للشكاوى و القضايا و الدعاوى الكيدية و لشهادة الزور و ذلك من أجل تقليل عدد القضايا المنظورة و بالتالي تخفيف الضغط عن القضاة.
- 13- يتم تشديد العقوبات على أعضاء الهيئات القضائية في حالة ارتكابهم جرائم فساد أو مجاملة للسلطة التنفيذية.

الشرطة

المقترح على المدى المتوسط أن يتم إعادة هيكلة نظام العدالة تماما، فتكون النيابة العامة و هيئة قضايا الدولة و السجون و مصلحة الأحوال المدنية و الأمن الوطني و المباحث العامة تابعين لوزارة العدل. و تكون أقسام الشرطة و إدارات المرور وحدات محلية تابعة للمحافظين و ليس وزارات الداخلية أو العدل.

ملحوظات:

1. لا يجوز في الظروف المصرية انتخاب المحافظين، فهذا النظام معمول به في الدول المكونة من ولايات فيدرالية شبة مستقلة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية و ألمانيا أو المكونة من كانتونات مثل سويسرا. أما في حالتنا فإن المحافظين جزء من السلطة التنفيذية، و تفرض الدولة سيطرتها بواسطتهم و تنفذ خططها التنموية و الأمنية و الخدمية عن طريقهم، و على ذلك فيجب أن يكونوا جزءا من السلطة التنفيذية، على الأقل خلال العشر سنوات القادمة.
2. في الولايات المتحدة تجرى الانتخابات على أغلب الوظائف فرئيس المدينة منتخب و العمدة منتخب، و قائد الشرطة منتخب، إلخ...و لكن المهم هنا توضيح أن ذلك يتم لأن فلسفة الولايات المتحدة هي تقليص حجم الحكومة، و بالتالي فإن هذه الوحدات ليست وحدات حكومية، و إنما هي وحدات أهلية محلية تدير نفسها بنفسها بعيدا عن الحكومة و لكن في إطار القوانين المعمول بها البلاد. و لذلك فإن تلك الوحدات و الإدارات المحلية لها ميزانيات مستقلة و لها الحق في فرض ضرائب و عمل تشريعات خاصة بها، إلخ. و نرى أن هذا المثال لا يصلح لمصر في هذه المرحلة!!
3. المقترح أن تتبع الرقابة الإدارية رئيس الجمهورية على أن يكون للبرلمان الحق الكامل في الاطلاع على تقاريرها و استخدام معلوماتها و مصادرها في أعماله الرقابية.
4. و المقترح أيضا أن تظل المخابرات العامة تابعة لرئيس الجمهورية.
5. يحظر إنشاء أي أجهزة أمنية أو بوليسية أو عسكرية إلا بموافقة رئيس الجمهورية و البرلمان، و إلا كانت تلك الأجهزة أو التنظيمات أجهزة خارجة على القانون توجب معاقبة جميع أفرادها جنائيا و كذلك المسؤولين عن إنشائها.