



International Institute for Democracy and Electoral Assistance

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

دستور عام 2012 لجمهورية مصر العربية

تقاسم السلطة الأفقي في الإطار شبه الرئاسي

"دراسة تحليلية"

إعداد

سوجيت شوري

عميد الكلية، مركز التحولات الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك
أستاذ القانون، كلية الحقوق بجامعة نيويورك

ريتشارد ستايسي

مدير البحوث، مركز التحولات الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك
زميل مركز هاووزر للأبحاث العالمية، كلية الحقوق بجامعة نيويورك

يوليو 2013

تم إعداد هذه الدراسة بمبادرة من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (www.idea.int)، بالتعاون مع

مركز التحولات الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك (www.constitutionaltransitions.org)



المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) كمنظمة دولية تضم في عضويتها 29 بلداً، لإرساء الديمقراطية المستدامة حول العالم، حيث تتمثل أهدافها في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية.

تضطلع المؤسسة بدور هام في التحفيز على بناء النظم الديمقراطية، وذلك من خلال توفير مصادر المعرفة والخبرة، وتطوير السياسات المنهجية، بالإضافة إلى مساندة مبادرات الإصلاح الديمقراطي استجابة لدعوات محددة من البلدان المعنية. وتعمل المؤسسة مع القائمين على رسم السياسات، والحكومات، والمؤسسات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية الناشطة في مجالات البناء الديمقراطي.

تختص المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عدة مجالات ذات الصلة، بما فيها العمليات الانتخابية، ولاعمليات الدستورية، وعمليات المشاركة وتمثيل السياسي، وتمثيل المرأة، والرابط بين الديمقراطية والتنمية، بالإضافة إلى مسائل تتعلق بالنوع الاجتماعي، والنزاعات والأمن.

تعمل المؤسسة استناداً إلى نهج يبتعد عن تقديم الوصفات، ويلتزم بمبادئ الشراكة، والتعاون، والحياد. وهي لذلك تؤكد على مسائل التعددية، والمساواة في المشاركة، وتمثيل المرأة والرجل على قدم المساواة، وتدعيم جهود الإصلاح السياسي. ولهذا الغرض، تعمل المؤسسة على توفير منابر للحوار، وتنظيم فعاليات تتعلق ببناء القدرات، عملاً على توفير التجارب والمعارف المقارنة على المستوى العالمي، والإقليمي والوطني.

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في كافة أرجاء العالم، وذلك من خلال مقرها العام في العاصمة السويدية، ستوكهولم، وبرامجها الإقليمية في كل من أمريكا اللاتينية، وأفريقيا، وآسيا وكذلك برنامجها الخاص بمنطقة غرب آسيا وشمال أفريقيا.

لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع المؤسسة (www.idea.int).



مركز التحولات الدستورية بكلية الحقوق جامعة نيويورك

يعمل مركز التحولات الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك على إعداد وإصدار المراجع دعماً لعمليات البناء الدستوري.

الأبحاث الدستورية: يقدم مركز التحولات الدستورية مصادر المعرفة عن طريق تحديد القضايا ذات الأهمية الحاسمة لنجاح التحولات الدستورية، حيث يؤدي عدم توافر البحوث الكافية والمحدثة إلى الحد من فعالية المساعدات الفنية للعمليات الدستورية. وعليه يجمع مركز التحولات الدستورية شبكات دولية من الخبراء ويعمل على قيادتها لاستكمال المشاريع البحثية الموضوعية التي تهدف إلى توفير الخيارات المستندة إلى نجالاب مثبته لخدمة القائمين على العمليات الدستورية والمعنيين بها.

المعالجات المتعلقة بالتحولات الدستورية: يقدم مركز التحولات الدستورية مصادر المعرفة من خلال برنامج علاجي مبتكر موفرا البحوث الداعمة للعاملين في تقديم الاستشارات والخبرات الدستورية من خلال ما يعرف بـ"المخزن الخلفي"، كما ويعمل على توفير الخبراء والباحثين الميدانيين لتقديم الدعم الفني على أرض الواقع. وعليه يعمل المركز على تلبية احتياجات البعثات الميدانية من الأبحاث الشاملة، وتعزيز فعاليتها وكفاءتها لتأدية دورها الاستشاري.

لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع المركز (constitutionaltransitions.org).

دستور جمهورية مصر العربية، 2012

تقاسم السلطة الأفقي في الإطار شبه الرئاسي / دراسة تحليلية

سوجيت شودي* وريتشارد ستايسي†

1. مقدمة

دخل دستور 2012 لجمهورية مصر العربية حيز النفاذ في 26 ديسمبر 2012. وقد تم تعليق العمل بهذا الدستور مؤخراً، حيث يجري العمل حالياً على تعديله. وتهدف هذه المذكرة إلى تقديم تحليل موجز لتلك النصوص ضمن دستور 2012 والتي أقرت التقاسم الأفقي للسلطات بين السلطة التشريعية، والرئيس ورئيس الوزراء.

2. مبادئ وضع الدستور

خضعت كل دولة من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال مرحلة ما قبل الربيع العربي دائماً لرئيس قوي حظي بسلطة سياسية مركزية، وهيمن على العمليات السياسية، وأقام دولة الحزب الواحد، حيث سيطر حلفاء الرئيس السياسيين على بيروقراطية الدولة وأجهزتها الأمنية. وقد ساعدت النصوص الدستورية على ذلك مسهمة في عدم الحد من سلطة الرئيس، وتقويض قدرة السلطة التشريعية لتكون بمثابة جهاز رقابي على السلطة الرئاسية، وإلغاء الإجراءات المؤسسية والضمانات. ومن ثم، ينبغي أن تخضع عملية وضع الدستور للمبادئ التي تمنع تكرار هذه الإخفاقات الدستورية، وتضمن في الوقت نفسه قدرة الحكومة على المضي قدماً بفعالية وكفاءة. هناك أربعة مبادئ لإعداد الدستور تتعلق بهذه الأهداف. ونوجز هذه المبادئ الأربعة في الجزئين 2 و 3 أدناه حيث نقدم تحليلاً لبعض المواد في دستور 2012 على ضوء هذه المبادئ الأربعة.

(أولاً) تفادي الاستبداد الرئاسي

تعتبر ضرورة الإحتراز من العودة إلى الاستبداد الرئاسي دافعا حتميا للتحويلات الدستورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. يوفر النظام شبه الرئاسي للحكومة طريقاً واعداً لمنع الانتهاكات المماثلة مستقبلاً، وتحديدًا لأنه يؤسس لموضعين للسلطة التنفيذية: رئيساً منتخباً انتخاباً مباشراً ورئيساً للوزراء يرأس الحكومة بدعم أو "ثقة" من السلطة التشريعية المنتخبة ديمقراطياً. مما لا شك فيه أن النظام شبه الرئاسي غير كافٍ لمنع الاستبداد الرئاسي، مثلما أظهرت الأنظمة شبه الرئاسية في

* مدير كلية، مركز التحولات الدستورية في جامعة نيويورك للحقوق أستاذ القانون، كلية الحقوق بجامعة نيويورك.
† مدير البحوث، مركز التحولات الدستورية في جامعة نيويورك للحقوق وزميل مركز هاوزر العالمي للأبحاث، كلية الحقوق بجامعة نيويورك.

مرحلة ما قبل الربيع العربي في مصر وتونس. وفضلا عن ذلك، ينبغي أن يتم وضع عناصر محددة للنظام شبه الرئاسي بعناية وذلك لضمان الالتزام بمبدأ السلطة الرئاسية المحدودة.

(ثانيا) رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

كانت المجالس التشريعية في فترة ما قبل الربيع العربي غير قادرة على الرقابة الفعالة على السلطة التنفيذية؛ ويرجع ذلك بصفة جزئية إلى الأسس الدستورية التي لم تؤسس أية صلاحيات ذات مغزى للرقابة أو تقديم اللوم للسلطة التنفيذية، وبصفة جزئية أيضا إلى السلطة التشريعية ذاتها التي كانت عرضة للتلاعب من قبل الحزب المهيمن أو الحل من قبل الرئيس. فينبغي أن يمكن النظام شبه الرئاسي السلطة التشريعية من ممارسة الرقابة على أنشطة كل من الرئيس والحكومة، واتخاذ الإجراءات ضدهم إذا ما ثبت عليهم سلوكا غير مقبول. وأكثر تحديدا، فينبغي للدستور شبه الرئاسي أن: (أ) يضع إجراءات للاستجواب لأعضاء الحكومة في المجلس التشريعي وإقالة الحكومة إذا ما فقدت ثقة المجلس التشريعي، و (ب) تخويل المجلس التشريعي بأخذ إجراء ضد رئيس الجمهورية المتجاوز، إما عن طريق عزل رئيس الجمهورية من منصبه مباشرة أو عن طريق إتهام رئيس الجمهورية والبدء في إجراءات تشبه المحاكمة والتي من خلالها يمكن أن يتم التدقيق في سلوك الرئيس. وحيثما يسيطر الحزب الحاكم الموالي للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فمن الأسهل للرئيس وحزب الرئيس ضمان ألا تحد السلطة التشريعية القوية دستوريا من صلاحيات السلطة التنفيذية. وهذا يؤكد على الدور الهام الذي تلعبه نتائج الانتخابات في تشكيل دور السلطة التشريعية باعتبارها تكبح السلطة التنفيذية، الأمر الذي يقع خارج نطاق هذا التقرير.

(ثالثا) تقاسم السلطة

يفي النظام شبه الرئاسي بالحاجة لتقاسم السلطة بين الأحزاب السياسية، والمصالح والجماعات التي تملأ الساحة العامة في أجواء ما بعد المرحلة السلطوية. فتعتبر الحاجة لضمان تمثيل وجهات النظر السياسية المتنوعة والجماعات المختلفة في فرع السلطة التنفيذية استجابة لتجارب هيمنة الحزب الواحد والعواقب المترتبة على الدولة ذات الحزب الواحد. وتقدم الحكومة التنفيذية الثنائية في النظام شبه الرئاسي إطارا جذابا لتقاسم السلطة التنفيذية. فإذا تم وضع نظام شبه رئاسي بشكل صحيح، فلن يكون لأي من رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية، أو الأحزاب السياسية، أي قدرة على بسط السلطة التنفيذية بطريقة تسهل من الاستحواذ على الدولة.

(رابعا) القيادة التنفيذية

في البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد السلطوية، تثير ندرة الأحزاب السياسية القابلة للاستمرار المخاوف من أن يتم تفتيت وتقسيم البرلمان، وبالتالي تكون غير قادرة على توفير منبر لحكومة مستقرة. وقد تجد السلطة التشريعية صعوبة في الاتفاق على

تشكيل حكومة لممارسة السلطة التنفيذية، وقد تواجه الحكومات صعوبات في القيادة بفعالية في ظل غياب سياسة واضحة لا لبس فيها يتم تفويضها من قبل سلطة تشريعية منقسمة. ويمكن للرئيس الذي يمثل سلطة تنفيذية مستقلة ويحظى بتفويض انتخابي مستقل عن الهيئة التشريعية أن يتصرف كرمز للوحدة الوطنية، باعتباره "مدير أزمة مستقل" في أوقات الفوضى البرلمانية والطوارئ.

في ضوء هذه المبادئ، ننتقل الآن إلى تقييم موجز لسلسلة من القضايا المحددة في دستور 2012.

3. تشكيل الحكومة (المادة 139)

يتضمن تشكيل الحكومة تعيين كل من رئيس الوزراء وبقية مجلس الوزراء. ويتطلب مبدأ تقاسم السلطة إيجاد فرص للتعاون بين الرئيس والمجلس التشريعي في عملية تشكيل الحكومة. وعلاوة على ذلك، يؤدي الحد من نفوذ الرئيس في اختيار وتعيين رئيس الوزراء ومجلس الوزراء إلى زيادة احتمالية استقلال رئيس الوزراء ومجلس الوزراء عن رئيس الجمهورية والرغبة في ضبط التجاوز الرئاسي .

تدعم مبادئ تقاسم السلطة والسلطة الرئاسية المحدودة ترتيبات يتم بموجبها عدم تمكين رئيس الجمهورية منفردا بتعيين رئيس الوزراء. حيث يجب أن تقوم السلطة التشريعية بدور مركزي في تعيين، أو إقرار تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الوزراء. وعليه نوصي بما يلي:

- (1) تعيين السلطة التشريعية رئيس الوزراء، أو بدلا من ذلك، أن تقر تلك السلطة فورا تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الوزراء من خلال تصويت على التصيب، و
- (2) يعين رئيس الوزراء مجلس الوزراء الذي يتعين إقراره من قبل السلطة التشريعية.

(أولا) تعيين رئيس الوزراء

تجمع أحكام تعيين رئيس الوزراء في دستور 2012 بين توصيتينا المذكورتين أعلاه - بأن تعين السلطة التشريعية رئيس الوزراء، أو تقر فورا تعيين الرئيس لرئيس مجلس الوزراء - في عملية متعددة الخطوات، وننصح بالإبقاء عليها:

- تنشيء المادة 139 عملية متعددة الخطوات لتساعد على كسر مأزق تعيين رئيس الوزراء مع الحث على التعاون. وتشمل تلك العملية ثلاث خطوات:

○ الخطوة 1: يرشح الرئيس رئيسا للوزراء، الذي يتوجب عليه الحصول على ثقة مجلس النواب.

- الخطوة 2: إذا لم يتم منح المرشح الأول الثقة، يجب على الرئيس ترشيح رئيس وزراء آخر من الحزب الذي يحظى بأغلبية المقاعد في مجلس النواب. ويتوجب حصول رئيس الوزراء على ثقة مجلس النواب.
- الخطوة 3: إذا لم يحصل المرشح الثاني على الثقة، فعلى مجلس النواب أن يرشح رئيسا للوزراء لتشكيل حكومة، والتي يجب حينذاك أن تحصل على ثقة مجلس النواب. وإذا لم تحصل حكومة المرشح الثالث على الثقة، فيجب على رئيس الجمهورية حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة.
- تضمن المادة 139 دورا مركزيا لمجلس النواب، في حين تنشئ فرصا لمشاركة رئيس الجمهورية. وتشجع المادة 139 على التعاون بين الرئيس والسلطة التشريعية في تشكيل الحكومة، بما يؤدي إلى تعزيز التعاون وتقسام السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. وعلى وجه الخصوص، يتوسع دور مجلس النواب في اختيار رئيس الوزراء تدريجيا خلال حالات الجمود المتتالية.
- نظرا لأن المادة 139 تنص على أنه يجوز للمجلس التشريعي تعيين رئيس الوزراء دون مشاركة الرئيس في حالة رفض الرئيس تعيين رئيس وزراء يكون مقبولا لدى السلطة التشريعية، فهي تكفل ألا يتمكن الرئيس من الإستحواذ على عملية تشكيل الحكومة وتأمين تعيين رئيس وزراء موالي للرئيس، وألا يتمكن الرئيس من منع تعيين رئيس وزراء وحكومة وخلق فراغ في السلطة، مما يزيد من سلطة الرئيس على حد سواء. وتعد هذه الأحكام بمثابة قيد يحول دون مركزية سلطة الرئيس.
- إن الشرط الإلزامي بحل المجلس التشريعي بعد عدم قدرته على تعيين رئيس الوزراء وإجراء انتخابات بعد ذلك يعد آلية ضرورية لضمان إيجاد حل للجمود السياسي خلال إطلاق عملية يجب أن تتوج بتعيين رئيس للوزراء ومجلس للوزراء. ويعمل ذلك أيضا على الحد من الاستبداد الرئاسي، حيث أنه في حالة خلو منصب رئيس الوزراء، يجوز للرئيس أن يحكم بمرسوم (انظر كذلك رقم 5).

(ثانيا) تعيين بقية الوزراء

تفوض المادة 139 من دستور 2012 رئيس مجلس الوزراء لتعيين أعضاء مجلس الوزراء. ولا يقوم الرئيس بأي دور في هذه التعيينات. ويدعم هذا النهج منصب رئيس الوزراء في مقابل منصب رئيس الجمهورية، بما يؤدي إلى دعم تقاسم السلطة. وتعد هذه آلية مناسبة للتعيين ننصح بالاحتفاظ بها.

4. إقالة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء (المادة 126)

يوجد خياران رئيسيان فيما يتعلق بكيفية تنظيم مسألة إقالة رئيس الوزراء وحل مجلس الوزراء: (1) رئاسي-برلماني و(2) رئاسة وزراء-رئاسي. ففي الأنظمة الرئاسية البرلمانية، إما أن تعزل السلطة التشريعية مجلس الوزراء أو أن يقوم رئيس الجمهورية بذلك. وفي أنظمة رئاسة الوزراء-الرئاسية، يمكن فقط للسلطة التشريعية إقالة مجلس الوزراء. ونتيجة لذلك، فإن الرئيس هو أضعف نسبياً في نظام رئاسة الوزراء-الرئاسي. ويمثل خيار العمل القائم على نظام رئاسة الوزراء الرئاسي الخيار الأفضل لأنه يحمي من الاستبداد الرئاسي ويعزز تقاسم السلطة. وبالإضافة إلى ذلك، فيجوز للدستور أن يحد من أصوات حجب الثقة من خلال الطلب من السلطة التشريعية الموافقة على رئيس وزراء جديد قبل إقالة الحكومة الحالية. ويسمى هذا الإجراء "التصويت البناء لسحب الثقة". ويحمي التصويت البناء لسحب الثقة من حدوث فراغ في السلطة في أعقاب إقالة الحكومة ويشجع السلطة التشريعية على أن تدرس بعناية قرارها بإقالة الحكومة.

وهنا نوصي بما يلي:

- (1) أن تُحول السلطة التشريعية فقط في مسألة إقالة رئيس الوزراء و / أو أعضاء مجلس الوزراء.
- (2) أن تكون إقالة رئيس الوزراء من قبل السلطة التشريعية عن طريق التصويت "البناء" بحجب الثقة عنه.

تضبط المادة 126 من دستور 2012 مسألة إقالة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، حيث تعكس التوصية رقم (1) وليس التوصية رقم (2):

- تعتمد المادة 126 نموذج رئاسة الوزراء الرئاسي (أي يجوز فقط للسلطة التشريعية إقالة الحكومة). ننصح بالإبقاء على هذا النموذج، لأنه يحد من سلطة الرئيس.
- لا يفرض الدستور متطلبات عتبة مرتفعة على سلطة المجلس التشريعي لإقالة الحكومة (أي أغلبية بسيطة هي كل ما هو مطلوب لتمرير إجراء سحب الثقة). وتدعم هذه العتبة تقاسم السلطة من خلال تشجيع الرئيس على اتخاذ أفضل سياسات السلطة التشريعية في الاعتبار عند تعيين رئيس الوزراء، والامتناع عن محاولة متابعة برنامج سياسي ما من خلال الحكومة، بما لا يتفق مع المصالح السياسية الممثلة في المجلس التشريعي. وننصح بالإبقاء على هذا الإجراء، بموجب التوصية (2).
- لا ينص دستور 2012 على التصويت "البناء" بحجب الثقة. ونظراً للأسباب المذكورة أعلاه، ننصح بتفعيل ذلك.

5. حل الرئاسة للمجلس التشريعي (المواد 127، 139، 148)

يعتبر إقدام السلطة الرئاسية على حل المجلس التشريعي سلطة تعسفية بما لها من آثار بعيدة المدى، شاملة إقالة رئيس الوزراء والحكومة. ومع ذلك، فإنها سلطة لازمة في النظام شبه الرئاسي الذي وضع ليكون بمثابة أساس لتقاسم السلطة، لأنها توفر فرصة لحل برلمان وصل إلى طريق مسدود أو برلمان متصدع، والدعوة لانتخابات جديدة، وإعادة بناء علاقات تقاسم السلطة التنفيذية (على سبيل المثال، يؤدي التهديد بالحل الإلزامي إلى تشجيع المجلس التشريعي على الاتفاق على رئيس للوزراء). ويجب تنظيم السلطة بعناية لمنع سوء استخدامها من قبل رئيس الجمهورية لحل مجلس تشريعي عنيد، فضلا عن رئيس وزراء وحكومة معارضة، وفتح الطريق لتدعيم السلطة الاستبدادية للرئيس.

هناك مسألة تستحق اهتماما خاصا. ففي بعض الأنظمة شبه الرئاسية، يحرك إقالة السلطة التشريعية للحكومة السلطة الرئاسية التقديرية لحل المجلس التشريعي. ويتمثل السبب المنطقي للحل في هذه الحالات في الحماية من احتمالية ألا تكون الهيئة التشريعية الحالية قادرة، بعد فقدان الثقة في الحكومة، على تشكيل حكومة جديدة، بما يؤدي إلى حدوث فراغ في السلطة، يستحوذ الرئيس من خلاله على السلطة. ويحمي التصويت البناء لحجب الثقة، الذي نوصي به أعلاه، من هذا الاحتمال، لأن المجلس التشريعي لا يمكن أن يقيل الحكومة إلا إذا تواجدت حكومة بديلة منتظرة ومستعدة. وإذا ما توجب إقالة الحكومة عن طريق تصويت حجب الثقة البناء، فلا يوجد من سبب لمنح الرئيس سلطة تقديرية بحل المجلس التشريعي في الحالات التي يقوم فيها المجلس بإقالة الحكومة.

وعليه نوصي بما يلي:

(1) الحل التقديري: لا يحظى الرئيس بسلطة تقديرية لحل المجلس التشريعي إلا في ظروف محددة، ينبغي النص عليها

في الدستور. وينبغي ان تشمل تلك الدوافع الموضوعية ما يلي:

أ- الإخفاق في تمرير قانون الموازنة بعد تصويتين متعاقبين.

(2) يجب أن يخضع الحل التقديري لقيود تشمل:

أ- عدم الحل أثناء حالة الطوارئ؛

ب- عدم الحل بعد إتهام الرئيس بالتقصير أو بدء إجراءات الإقالة ضد الرئيس؛

ت- عدم الحل في غضون فترة محددة (سنة أشهر على الأقل) بعد انتخاب المجلس التشريعي؛

ث- يُسمح بالحل مرة واحدة فقط خلال مدة اثني عشر شهرا،

ج- عدم الحل لأكثر من مرة لنفس السبب.

(3) الحل الإلزامي للسلطة التشريعية: يجب على الرئيس حل المجلس التشريعي، أو يجب حل المجلس التشريعي تلقائياً بحكم القانون، إذا لم يستطع المجلس التشريعي أن يصدق على رئيس الوزراء والحكومة في غضون فترة محددة من تاريخ الانتخابات التشريعية. ولا تنطبق القيود المفروضة على الحل التقديري المبينة في الفقرات (2) (ب) و (ت) و (ث) و (ج) على الحل الإلزامي.

(4) لا يجوز إجراء أي تغييرات على قانون الانتخابات أو الدستور خلال فترة حل المجلس التشريعي.

(أولاً) الأحكام التي ننصح بالإبقاء عليها

- تنص المادة 139 من دستور 2012 على الحل الإلزامي في حال عدم إقرار رئيس الوزراء. ويحد الحل الإلزامي في هذه الحالة من خطر فراغ السلطة الذي ينجم عن فشل المجلس التشريعي في تعيين رئيس الوزراء. ويحث التهديد بالحل الإلزامي المجلس التشريعي على الاتفاق على رئيس وزراء، ويضمن انتخاب مجلس تشريعي جديد في حال عدم الاتفاق. وننصح بالإبقاء على هذا النص.
- تحظر المادة 127 من دستور 2012 الحل خلال الدورة السنوية الأولى للمجلس التشريعي، وتحظر الحل المتعدد لنفس السبب، وتحظر المادة 148 الحل أثناء حالة الطوارئ. وننصح بالإبقاء على هذه القيود.
- كما وننصح بالإبقاء على النصوص التي تعيد تشكيل المجلس التشريعي المنحل تلقائياً إذا لم يتم إجراء انتخابات جديدة في غضون الفترة الزمنية المحددة.

(ثانياً) النصوص ذات الطبيعة الإشكالية

- تمنح المادة 127 من دستور 2012 سلطة تقديرية للرئيس بحل المجلس التشريعي بناءً على دافع موضوعي "لقرار مسبب". ويعتبر أسلوب تلك الفقرة غامضاً، ويمنح سلطة كبيرة للرئيس بحل المجلس التشريعي. ويجب ألا يتم استدعاء السلطة التقديرية للرئيس بحل البرلمان إلا وفقاً لشروط موضوعية محددة بوضوح وفي أضيق الحدود، مثل:
(1) إخفاق المجلس التشريعي في تمرير قانون الموازنة بعد تصويتين متعاقبين.
- تعتبر إجراءات الحل في إطار المادة 127 مثيرة للقلق: يجب الموافقة على الحل بالاستفتاء، وإلا يجب على الرئيس الاستقالة. وهذا من شأنه أن يطرح ثلاث إشكاليات:

(1) تطيل عملية الحل المعقدة أمد الشروط الموضوعية ("القرار المسبب") التي تدفع سلطة الحل. ويتمثل الغرض من الحل في إنهاء وضع لا يمكن احتمالها. ويطلب شرط إجراء الاستفتاء للموافقة على الحل من الوضع الشائك ، وعليه ننصح بإعادة النظر في هذا النص.

(2) سوف يثني شرط استقالة الرئيس إذا لم تتم الموافقة على قراره بحل المجلس التشريعي في الاستفتاء، الرئيس عن ممارسة هذه السلطة إلا في الحالات الضرورية التي ينبغي له للقيام بها. هذا النص مقيد أيضا.

(3) من غير الواضح ما إذا كانت المادة 127 حول إجراءات الحل - أي الاستفتاء وشرط استقالة الرئيس في حال عدم موافقة الأغلبية في الاستفتاء على الحل - تنطبق على الحل في إطار المادة 139. ويجب تحديد إجراءات الحل التقديري (أي المادة 127) والحل الإلزامي (أي المادة 139) بوضوح لكل منهما.

- ينص دستور 2012 على وجوب إجراء الانتخابات في غضون 30 يوما (المادة 127) أو 60 يوما (المادة 139) من تاريخ الحل. والسبب في هذا التناقض ليس واضحا، ويجب التوفيق بين إجراءات الانتخابات الجديدة بعد الحل التقديري والحل الإلزامي، شاملة هذه الفترة الزمنية. ويرأينا فإن الإطار الزمني لمدة 60 يوما المنصوص عليه في المادة 139 عمليا بصورة أكبر؛ وينبغي تفضيله على الإطار الزمني لمدة 30 يوما المنصوص عليه في المادة 127. وعليه نوصي بتعديل المادة 127 لتعكس هذا التفضيل بأن تتعدد الانتخابات في غضون 60 يوما من حل المجلس التشريعي.

ثالثا) أحكام إضافية نصحب العمل على إضافتها

- يجب حظر أي تغييرات في قانون الانتخابات خلال فترة حل المجلس التشريعي؛
- يسمح بالحل مرة واحدة فقط خلال مدة اثني عشر شهرا
- حظر الحل أثناء انتظار اجراءات الإتهام ضد رئيس الجمهورية.

6- حدود المدة الرئاسية وإقالة الرئيس (المادتان 133، 152)

تعد القيود المفروضة على عدد مدد الرئاسة، التي يمكن لأي رئيس جمهورية أن يشغلها، وسيلة بسيطة لكنها فعالة في الحد من الفرص المتاحة لرئيس الجمهورية لتحقيق مركزية السلطة. وبالإضافة إلى ذلك، توفر حدود المدة الرئاسية فرصا لمرشحي الرئاسة للتنافس الهادف على الرئاسة، حيث يتوجب على الرئيس الحالي أن يترك منصبه بعد الانتهاء من مدته. وتعتبر الإجراءات الفعالة لعزل رئيس الجمهورية بالطرق الديمقراطية والدستورية هامة لأنها تضع قيودا هادفا على سلطة رئيس الجمهورية، وتسمح بعزل رئيس الجمهورية دون اللجوء إلى العنف أو الوسائل غير الدستورية.

وفي هذا الخصوص نوصي بما يلي:

- (1) أن تكون مدة الرئاسة أربع أو خمس سنوات؛
- (2) ألا يتجاوز عدد مدد الرئاسة فترتين كرئيس للجمهورية، سواء كانت أو لم تكن تلك المدد متتالية
- (3) يأتي عزل الرئيس بعد أي مما يلي:
 - أ- الاتهام بالأغلبية العادية في كلا المجلسين التشريعيين أو الأغلبية المطلقة في غرفة واحدة، والحكم عليه بكونه مذنب بعد محاكمته في محكمة عليا أو محكمة تشكل خصيصا؛ أو
 - ب- التصويت المدعوم بالأغلبية المطلقة بما لا يقل عن ثلثي أعضاء كلا المجلسين التشريعيين.
 - ت- إعطاء الفرصة لجمهور الشعب بعزل الرئيس عن طريق "التصويت على سحب الثقة" في أعقاب تقديم التماس مدعوم بعدد محدد من الناخبين، وإجراء استفتاء على ما إذا كان ينبغي للرئيس أن يستمر في منصب الرئاسة خلال مدته المحددة أم لا.

(أولا) حدود المدة

- ننصح بالإبقاء على المادة 133 من دستور 2012 التي تنص على أن "يشغل رئيس الجمهورية المصري مدة أربع سنوات ولا يمكن أن يشغل أكثر من ولايتين". وتشير القاعدة الدستورية القائلة "بجواز إعادة انتخاب الرئيس مرة واحدة أخري" إلى أن حد الولايتين ينطبق سواء كانت مدتا الرئيس متتاليتين أم لا.

(ثانيا) العزل

- ننصح بالتأكيد على المادة 152 من دستور عام 2012، التي تنظم الاتهام، أي المساءلة التنفيذية. وتعتبر أسباب الاتهام - ارتكاب جناية أو خيانة عظمى - واسعة النطاق إلى حد ما. وعلاوة على ذلك، فإن إجراءات الاتهام بسيطة إلى حد كبير. ويتطلب الأمر أغلبية ثلثي المجلس التشريعي، تليها محاكمة. وننصح بالإبقاء على هذه النصوص.
- لا ينص دستور 2012 على عزل الرئيس عن طريق "التصويت على العزل". ومن المنصوح به أن ينص الدستور على أنه إذا ما تم التوقيع على طلب لعزل الرئيس من قبل عدد كبير من الناخبين المسجلين (25 في المائة من جميع الناخبين المسجلين، على سبيل المثال)، يتم إجراء استفتاء على عزل الرئيس أو استمرار مدته المتبقية في السلطة.

7. سلطات المراسيم والقرارات (المواد 131، و 141، و 159، و 162، و 164)

يمكن أن يساء استخدام سلطات المرسوم التنفيذي الواسعة وغير المقيدة لتفويض تقاسم السلطة أو تركيز السلطة السياسية في يد مسؤول تنفيذي واحد، سواء احتفظ بها رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء. نوصي بأن تكون سلطات المرسوم مقيدة بعناية ومحدودة وفقا لما يلي:

- (1) التسمية الصريحة للمجالات التي يمكن لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أن يصدر بشأنها مراسيم.
- (2) اشتراط تصديق رئيس الوزراء على جميع مراسيم رئاسة الجمهورية.
- (3) اشتراط تصديق رئيس الجمهورية على جميع لوائح رئاسة الوزراء.
- (4) حظر إدخال تغييرات على قانون الانتخابات من خلال المراسيم الرئاسية أو مراسيم رئاسة الوزراء بعد حل المجلس التشريعي وقبل انتخاب مجلس تشريعي جديد.

(أولاً) أحكام ننصح بالإبقاء عليها

- لا يمنح دستور 2012 رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية سلطة إصدار مرسوم بقانون في سياق العمل المعتاد. وهذا يتفق مع مبدأ السلطة المحدودة وتقاسم السلطة. وعليه ننصح بعدم إجراء أية تغييرات على هذا الوضع.
- تمنح المادة 162 رئيس الوزراء سلطة تابعة لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. تمثل هذه مهمة تابعة لعمل القوانين المناسبة ويمكن الإبقاء على هذا الوضع.
- تمنح المادتان 163 و 164 رئيس الوزراء سلطة إصدار اللوائح المتعلقة بتنظيم المصالح العامة وإصدار اللوائح التنظيمية، على التوالي. ويجب أن تمارس هذه الصلاحيات بالتشاور مع مجلس الوزراء؛ وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتم موافقة السلطة التشريعية على اللوائح التي صدرت في إطار المادة 163 عند فرض النفقات على الموازنة العامة للدولة. ننصح بالإبقاء على هذه القيود الإجرائية عند ممارسة هذه السلطة.

(ثانياً) النصوص ذات الطبيعة الإشكالية

- تمنح المادة 131 الرئيس سلطة إصدار مراسيم أو قرارات لها قوة القانون عند استمرار انحلال كلا المجلسين التشريعيين. ويجب عرض أي من تلك المراسيم التي يصدرها الرئيس في ظل هذه الظروف على المجلس التشريعي في غضون 15 يوماً من بداية الدورة التشريعية. تفقد المراسيم الرئاسية قوة القانون إذا لم يتم تقديمها إلى السلطة التشريعية أو إذا لم يقرها المجلس التشريعي. ويتضمن هذا النص ثلاث نقاط مهمة :

(1) تبقى المراسيم الرئاسية سارية المفعول لحين إقرارها من المجلس التشريعي، ومع ذلك، لا يجوز للرئيس أن يصدر تلك المراسيم إلا "في غياب غرفتي السلطة التشريعية". وبالتالي، يمكن أن تبقى المراسيم الرئاسية سارية لمدة أطول من فترة الـ15 يوما المنصوص عليها في المادة 131، قبل أن يتم تشكيل المجلس التشريعي.

(2) نظرا لأن الرئيس يحظى بسلطة حل المجلس التشريعي (انظر أعلاه في الفقرة 5)، فإنه لديه الحافز لممارسة هذه السلطة من أجل تحريك هذه الإمكانية لممارسة صلاحيات إصدار المراسيم.

(3) لا ينص دستور 2012 على حل مجلس الشورى. وبالتالي فمن غير الواضح كيفية "غياب" غرفتي المجلس التشريعي لأغراض المادة 131، مما يجعل من غير الواضح متى تنشأ سلطة الرئيس بإصدار مراسيم.

• تنص المادة 141 من دستور عام 2012 على أن رئيس الجمهورية "يمارس السلطة الرئاسية من خلال رئيس الوزراء"، ولقد اشترط القضاء الإداري أن يتم التوقيع على مرسوم الدعوة لإجراء الانتخابات من قبل رئيس الوزراء أولا ثم التصديق عليه من جانب رئيس الجمهورية، نظرا لأن الانتخابات تقع خارج نطاق مسائل الاختصاص الحصري المتعددة لرئاسة الجمهورية والمنصوص عليها بالمادة رقم 141. وقد فرض هذا القرار قيودا مرحب بها على سلطة رئيس الجمهورية، ولكنه يوضح أن دستور 2012 لا يفرض قيودا واسعة النطاق أو واضحة على سلطة الرئيس. نقترح تعديلين على هذا الوضع:

(1) تعديل المادة 141 لتتص على أن تمارس رئاسة الجمهورية كل سلطاتها بالاشتراك مع رئيس الوزراء ومجلس الوزراء. وينبغي وضع إجراءات محددة للمشاركة، على سبيل المثال: يجب أن يمارس رئيس الوزراء و / أو الوزير المختص بمجلس الوزراء صلاحياته، وتمارس سلطة رئاسة الجمهورية عملية التصديق من خلال القرارات التي وافق عليها مجلس الوزراء بالكامل، مع حق رئيس الجمهورية أن يعقد ويترأس اجتماعات مجلس الوزراء.

(2) في حين نوصي أن تُمارس كل سلطات رئاسة الجمهورية بالتشاور مع رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، فإذا ما استُبعدت سلطات رئاسية محددة من هذا الشرط، يجب أن يحدد الدستور قائمة بهذه السلطات صراحة بتعداد النصوص الدستورية المنشئة لتلك السلطات. وعلى النقيض من ذلك، يعتبر النص الوارد في المادة 141 بأن السلطات الرئاسية "المتعلقة بالدفاع والأمن القومي والسياسة الخارجية" مستثناة من شروط التشاور غامضا وأكثر شمولية، ويمنح الكثير من السلطات للرئيس.

8. سلطة تعيين المسؤولين للأعمال البيروقراطية (المواد 147، 165)

يمكن أن تؤدي هيمنة التعيينات البيروقراطية من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء إلى "الاستحواذ" على البيروقراطية، وإعادة دولة الحزب الواحد وتقويض تقاسم السلطة. وبالتالي، ينبغي تهيئة عمليات التعيين بعناية للحد من هذه المخاطر. وتوجد ثلاثة أساليب لتقاسم سلطات التعيين بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء:

الخيار 1: يحدد الدستور بوضوح المسؤولين الذين يحظى رئيس الوزراء بسلطة تعيينهم، مع احتفاظ رئيس الجمهورية بالسلطات المتبقية لتعيين وعزل جميع المسؤولين الآخرين. هذا الخيار ينطوي على خطر إمكانية قيام الرئيس بإجراء تعيينات موسعة في البيروقراطية وضمان مولاة الهياكل الإدارية بالدولة لرئيس الجمهورية .

الخيار 2: يحدد الدستور بوضوح المسؤولين الذين يحق لرئيس الجمهورية أن يعينهم، مع إحتفاظ رئيس الوزراء بالسلطة المتبقية لتعيين وعزل جميع المسؤولين الآخرين. ويتم استخدام آلية إضافية في بعض الأحيان جنبا إلى جنب مع هذا النهج تتمثل في تصديق رئاسة الوزراء على تعيينات رئيس الجمهورية. ومن المرجح أن تؤدي مجموعة السلطات الرئاسية المتعددة والمحدودة بشأن متطلبات التعيين والتصديق إلى التشجيع على تقاسم السلطة.

الخيار 3: يترك الدستور سلطة التعيين والإقالة غير محددة، ولا يمنح أي من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء سلطة صريحة لتعيين أو إقالة المسؤولين البيروقراطيين.

نوصي باتباع الخيار 2. بحيث تنص الأحكام الدستورية على ما يلي:

- (1) يتم منح الرئيس سلطة تعيين قائمة من المسؤولين المحددين صراحة. وينبغي أن تخضع هذه التعيينات لتصديق رئيس الوزراء أو إقرارها من قبل السلطة التشريعية.
- (2) يحتفظ رئيس الوزراء بالسلطة المتبقية لتعيين جميع الموظفين الذين لا يحق لرئيس الجمهورية تعيينهم صراحة. وينبغي إجراء هذه التعيينات المتبقية في مجلس الوزراء، أي بقرار من مجلس الوزراء ككل.

تتبع المادتان 147 و 165 من دستور 2012 مزيج من الخيارين 1 و 3، وتمنح الرئيس صلاحيات واسعة في مجال التعيين وتترك لوائح سلطة التعيين حسب تحديد القانون العام. وبالإضافة إلى ذلك، تعد المادة 147 غامضة: يمكن فهمها على أنها تعني أن الرئيس لديه السلطة المتبقية لتعيين جميع الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين، مع تنظيم القانون للإجراءات المتعلقة بمثل تلك التعيينات، أو أن يحدد القانون التعيينات المحددة المخولة لرئيس الجمهورية.

ننصح بتعديل هذه النصوص للحد من سلطات التعيين لدى رئيس الجمهورية ولضمان الشفافية في توزيع صلاحيات التعيين وإجراءات التعيين:

- يجب أن ينص الدستور بوضوح على المسؤولين الذين يحق لرئيس الجمهورية تعيينهم. ولا ينبغي أن يترك ذلك كي يحدده القانون العام.

- يمكن أن ينص القانون العام على الإجراءات الخاصة بالتعيينات المحددة.
- ينبغي أن يشترط الدستور تصديق رئيس الوزراء أو المجلس التشريعي على كافة تعيينات المسؤولين المخولة لرئيس الجمهورية.
- ينبغي أن ينص الدستور على أن يتم تخويل رئيس الوزراء بجميع التعيينات الأخرى عدا تلك المخول بها رئيس الجمهورية ، (بمعنى أن يتم إقرار أي مقترحات لرئيس الوزراء للتعيينات بقرار من مجلس الوزراء ككل).

9. رئاسة مجلس الوزراء (المادتان 143، 155)

تعد السيطرة على مجلس الوزراء بمثابة آلية هامة يمكن من خلالها التأثير على سياسة الدولة والقرارات السياسية. ويمكن أن تساعد طريقة تخصيص الحق في انعقاد ورئاسة اجتماعات مجلس الوزراء بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في تشكيل كيفية تقاسم السلطة. وتعتبر سلطة رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء آلية هامة يمكن لرئيس الجمهورية من خلالها أن يشارك في صنع السياسات وإدارة الحكم. بالرغم من ذلك، تعكس توصياتنا الحاجة للحد من السلطة الرئاسية، والحد من قدرة الرئيس على الهيمنة على عملية صنع السياسات. وعلى سبيل المثال، نوصي بأن يكون لرئيس الجمهورية سلطات محدودة لإصدار المراسيم (رقم 4)، وألا يمكنه إقالة رئيس الوزراء (رقم 7). ففي الحالات التي يحتوي بها الدستور على كل من تلك القيود المفروضة على السلطة الرئاسية، وبالتالي يكون تأثيره على عملية صنع السياسة محدود من ناحية أخرى، فمن الملائم أن يتم منح رئيس الجمهورية سلطة رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء. ويسمح ذلك لرئيس الجمهورية بالإدلاء برأيه في صنع السياسة دون منح الكثير من السلطة لرئيس الجمهورية، نظرا لأن قرارات الحكومة يجب أن يتم اتخاذها من قبل مجلس الوزراء ككل رغما عن ذلك.

في ضوء توصياتنا في بقية هذا التقرير، فإننا نوصي بوجوب أحقية رئيس الجمهورية في عقد ورئاسة اجتماعات مجلس الوزراء.

(أولا) النصوص ذات الطبيعة الإشكالية

تعتبر نصوص دستور عام 2012، في أحسن الأحوال، غامضة بشأن مسألة ما إذا كان يحق لرئيس الجمهورية أن يدعو إلى عقد ورئاسة اجتماعات مجلس الوزراء. وتنص المادة 143 على أنه يجوز للرئيس دعوة ورئاسة اجتماعات مجلس الوزراء. ومع ذلك، تنص المادة 155 على أن يترأس رئيس الوزراء الحكومة، ويشرف عليها ويوجهها، بما ينطوي أيضا على سلطة الدعوة إلى عقد اجتماعات مجلس الوزراء. وتشير المادة 143، عند قراءتها مع المادة 155، إلى أن الرئيس لا يمكنه رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء التي يقرر لها الانعقاد بانتظام بدعوة رئيس الوزراء. يبدو أن سلطة رئيس الجمهورية لرئاسة

اجتماعات مجلس الوزراء تقتصر على اجتماعات مجلس الوزراء التي يدعو إليها رئيس الجمهورية بنفسه/أو بنفسها. وفي الحقيقة، قد تقلص هذه السلطة المحدودة لرئيس الجمهورية في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء من فرص تقاسم السلطة في الحكومة.

يعتبر هذا التفسير معقداً من خلال القراءة السياقية للدستور، الذي ينص بالمادة 159 منه على أن تلتزم الحكومة "بالاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها". وعليه فعلى أقل تقدير، يشير هذا النهج التشاركي المتبع في الدستور إلى وجوب حق حضور رئيس الجمهورية جميع اجتماعات مجلس الوزراء، رغم أن حق رئيس الجمهورية في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء يقتصر على الاجتماعات التي يدعو إليها رئيس الجمهورية. ويؤيد النص هذا التفسير بصورة ضعيفة. فمن الأفضل أن تحدد النصوص الدستورية بوضوح وبشكل لا لبس فيه ما إذا كان يحق للرئيس أو رئيس الوزراء رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء.

10. سلطات حق الاعتراض (المادة 104)

يعد الحق الرئاسي في الاعتراض على إصدار القانون أو الاعتراض على التشريعات الصادرة حسب الأصول من قبل السلطة التشريعية بمثابة قوة مضادة لسلطة رئيس الوزراء وسلطة الحكومة في وضع السياسات وإصدار التشريعات. فإذا تم تهيئة ذلك بحيث لا يمكن للرئيس تفويض العملية التشريعية تماماً، فقد يعزز ذلك من تقاسم السلطة.

هناك نوعان من الأسئلة ذات الصلة لتصميم سلطة حق الاعتراض:

- أولاً، هل يمكن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على تشريع في مجمله فقط (بمعنى الاعتراض الصريح المباشر)، أو هل يمكن لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى ذلك الاعتراض على نصوص منفصلة ضمن التشريع (الاعتراض على "مواد أو بنود")؟ وعلاوة على ذلك، هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يقترح تعديلات محددة على التشريعات المعترض عليها، والتي تلزم المجلس التشريعي بالنظر فيها ("الاعتراض الإلزامي")؟
- ثانياً، ما هي الأغلبية التشريعية المطلوبة للمجلس التشريعي لإبطال حق اعتراض الرئيس وإقرار التشريعات رغم اعتراضات الرئيس؟ يمكن اشتراط أغلبية عادية (أو ذات الأغلبية التي تتطلب التشريعات الوفاء بها في الأساس) أو أغلبية مطلقة كبيرة.

تسفر الأجوبة على هذين السؤالين عن أربعة خيارات لتهيئة حق الاعتراض. نوصي بعدم الأخذ بالثلاثة الأولى من هذه الخيارات، وبعتماد الخيار 4:

- الخيار 1: يعتبر الاعتراض على بنود محددة أو الاعتراض الإلزامي عرضة لإبطال الأغلبية المطلقة: قد يسمح شرط تجاوز الأغلبية المطلقة، وخاصة في حالات مجلس تشريعي مقسم ومجزأ، للرئيس بالهيمنة على السلطة التشريعية وضمان عدم تحول مشاريع القوانين غير الملائمة لرئيس الجمهورية أو رئيس الحزب إلى قانون معتمد أبدأً. ويمنح الاعتراض على بنود محددة أو الاعتراض الإلزامي، الذي من الصعب تجاوزه، الرئيس سلطة كبيرة مقارنة برئيس الوزراء ويقوض من احتمال سلامة وفعالية السلطة التشريعية. وعليه نوصي بعدم اعتماد هذا الخيار 1.
- الخيار 2: يعتبر الاعتراض الكامل الصريح المباشر عرضة لإبطال الأغلبية المطلقة: يعتبر وجود البرلمانات الهشة والمنقسمة أمراً ممكن الحدوث، فقد تفرض شروط تجاوز الأغلبية المطلقة وضعا يمرر بالكاد القليل جدا من التشريعات؛ ويتولى الرئيس قدراً أكبر من السلطة والنفوذ مقارنة برئيس مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. وعليه نوصي بعدم اعتماد هذا الخيار 2.
- الخيار 3: يعتبر الاعتراض الكامل الصريح المباشر عرضة للإبطال من قبل الأغلبية التشريعية المطلوبة أصلاً (والتي تعرف أيضاً باسم "حق الاعتراض المعطل") : قد يضمن الاعتراض سهل التجاوز من قبل الأغلبية التشريعية العادية استبعاد الرئيس إلى حد كبير من صنع السياسات والعملية التشريعية، وخاصة إذا كان حق الاعتراض الممنوح للرئيس هو الاعتراض الكامل الصريح المباشر. وبالتالي فإنه يقوي يد رئيس الوزراء في مواجهة الرئيس. وعليه نوصي بعدم اعتماد هذا الخيار 3.
- الخيار 4: يعتبر الاعتراض على بنود محددة أو الاعتراض الإلزامي عرضة للتجاوز من قبل الأغلبية التشريعية المطلوبة أصلاً: يضمن السماح للرئيس باستخدام حق الاعتراض على مشاريع القوانين وفي نفس الوقت اقتراح تعديلات أو ممارسة حق الاعتراض على بنود محددة، وفي الوقت نفسه، يضمن السماح بالتجاوز التشريعي بالأغلبية الأصلية، يضمن أن تؤخذ آراء الرئيس في الاعتبار ولا يمكن للرئيس أن يحبط العملية التشريعية على حد سواء. وعلاوة على ذلك، يؤدي السماح للرئيس باقتراح تعديلات أو الاعتراض على نصوص منفصلة لمشاريع القوانين إلى تعزيز الحوار والتفاوض بين الأحزاب الممثلة من قبل الرئيس ورئيس الوزراء على التوالي.

يعكس دستور 2012 الخيار 2. وتفوض المادة 104 الرئيس في استخدام حق الاعتراض لمشروع قانون كامل (الاعتراض الصريح المباشر) ويتطلب أغلبية الثلثين لإبطال حق الاعتراض. وقد يصاب المجلس التشريعي المصري بهشاشة وانقسام

مستقبلاً، وبالتالي يكون غير قادر على تلبية هذا الحد الأدنى. وهذا من شأنه أن يزيد من المخاطر التي قد تجعل الرئيس يمنع جميع التشريعات التي لا يوافق عليها، بما يسمح بتهميش السلطة التشريعية وتؤثر تأثيراً كبيراً على جدول الأعمال التشريعي، ويحد من القيود التشريعية على السلطة الرئاسية وتولي الرئاسة لسلطة سياسية أكبر.

بناءً عليه نوصي بتعديل المادة (104) لتعكس الخيار 4، على النحو المبين أعلاه.

11. السلطات التي تحكم قوات الدفاع والأمن (المواد 146-147، و 193-198)

هناك مجالان رئيسيان ينبغي النظر من خلالهما في سلطة الرئيس على القوات المسلحة: سلطات التعيينات في المناصب العليا في قوات الأمن (الجيش والشرطة وأجهزة المخابرات)، والسلطة التي يمارسها الرئيس باعتباره القائد العام للقوات المسلحة. وتشمل المجالات الأخرى التي أثارها دستور عام 2012 دور المجالس القومية والمحاكم العسكرية.

(أولاً) التعيينات

نوصي بما يلي:

- (1) يعين رئيس الوزراء جميع أعضاء مجلس الوزراء، بما في ذلك الأعضاء المسؤولين عن الدفاع والجيش وقوات الأمن؛
- (2) تعيين كبار مسؤولي الدفاع والجيش والأمن من خلال إجراءات مشتركة مركزية تشمل رئيس الوزراء. وهنا يمكن التمعن بالخيارين التاليين، مع العلم بأننا نوصي باعتماد الخيار (أ) مقابل الخيار (ب):
 - أ- يحظى رئيس الوزراء بسلطة تعيين كبار المسؤولين العسكريين والأمن، مع تصديق الوزير المختص بمجلس الوزراء (أي الوزراء المسؤولين عن الدفاع، أو الاستخبارات أو الأمن / الشرطة)، أو
 - ب- يحظى الرئيس بسلطة تعيين كبار المسؤولين العسكريين والأمن، مع تصديق رئيس الوزراء وبموجب إقرار السلطة التشريعية.

لا يعكس دستور 2012 هذه التوصيات:

- تنص المادة 139 على أن لرئيس الوزراء أن يعين مجلس الوزراء؛ ومع ذلك، تنص المادة 195 على وجوب أن يكون وزير الدفاع ضابطاً عسكرياً وتنص المادة 147 على مسؤولية رئيس الجمهورية عن تعيين "الأفراد العسكريين". ويسمح ذلك للرئيس بالسيطرة غير المباشرة على هوية وزير الدفاع. ويمكن تدارك هذا بإلغاء شرط وجوب كون وزير الدفاع ضابطاً عسكرياً .
- تمنح المادة 147 للرئيس صلاحيات واسعة وغير مقيدة في تعيين الأفراد العسكريين. ويشكل ذلك خطراً يتمثل في إمكانية

أن يستحوذ الرئيس على الجيش من خلال تعيين الحلفاء السياسيين، و تنظيم الجيش لتعزيز أهدافه السياسية. لذا ننصح بتعديل هذا النص لكي يعكس التوصية (2) (أ) أعلاه، كحل مثالي، أو لكي يكون حلا بديلا يعكس التوصية (2) (ب).

(ثانيا) سلطات القائد العام للقوات المسلحة

نوصي بما يلي:

(1) يتصرف الرئيس باعتباره القائد العام للقوات المسلحة، وتظل هذه السلطة المطلقة والمسؤولية عن أعمال القوات

المسلحة مملوكة للرئيس

(2) ينص الدستور بوضوح على إجراءات وحدود سلطات الرئيس كقائد عام للقوات المسلحة، بما في ذلك النصوص

المتعلقة بنشر القوات المسلحة داخل حدود البلاد.

النصوص ذات الطبيعة الإشكالية

- تنص المادة 146 على أن رئيس الجمهورية هو "القائد الأعلى للقوات المسلحة"، في حين تنص المادة 195 على أن وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة. وهذا يخلق مخاطر الصراع داخل الجيش، إذ لم توضح النصوص ما إذا كان الرئيس أو الوزير هو من يمارس السلطة المطلقة على الجيش. من هنا فمن الأفضل التحقق من التأكيد على أن رئيس الجمهورية هو القائد العام للقوات المسلحة دون غيره.
- تمت صياغة نصوص اعلان الحرب ونشر القوات المسلحة في الخارج في المادة 146 بشكل جيد وواضح. ينبغي الإبقاء على ذلك.
- التزم دستور عام 2012 الصمت بشأن إجراءات نشر القوات المسلحة داخل مصر. ويخلق هذا الصمت مخاطر تتمثل في أنه يمكن لرئيس الجمهورية، أو أي مسؤول سياسي آخر، نشر القوات المسلحة لأغراض سياسية داخل الدولة، مثل قمع المعارضة أو تقييد حقوق التنقل والتجمع والتعبير. لذلك ننصح بتعديل الدستور كي ينص على إجراءات واضحة ودوافع موضوعية لنشر القوات المسلحة داخل البلاد.

(ثالثا) مجلسي الدفاع الوطني و الأمن القومي

ننصح بإدخال بعض التعديلات على أحكام دستور 2012 بشأن مجلس الدفاع الوطني ومجلس الأمن القومي:

- لا تنص المواد 193 و 197 على اختصاصات ولا تصف سلطات ومهام مجلس الدفاع الوطني أو مجلس الأمن القومي. في الوقت الذي يفترض أن ينص الدستور وبعبارات واضحة وصريحة على:
(1) أغراض كلا المجلسين، و

(2) صلاحيات ومهام ومسؤوليات كلا المجلسين.

- تنص المادة 197 على أن مجلس الدفاع الوطني "يناقش موازنة القوات المسلحة" وهو نص مبهم وغامض، ويمكن أن تتم قراءته على أنه تدخل في حق السلطة التشريعية لتوزيع الأموال في الميزانية العامة. لذلك ننصح بتعديل المادة 197، إما عن طريق حذف هذه الفقرة أو من خلال النص بوضوح وبشكل لا لبس فيه على دور المجلس في القرار التشريعي بشأن مخصصات الميزانية للقوات المسلحة.

(رابعاً) المحاكم العسكرية

- نوصي بالخطر التام للمحاكمات العسكرية للمدنيين، خاصة وأن دستور 2012 يبتعد عن هذه التوصية:
- تحظر المادة 198 المحاكمات العسكرية للمدنيين، على الرغم من أنها تنشئ استثناءً للجرائم التي تضر بالقوات المسلحة. "ويحمل هذا الاستثناء في طياته خطر تعرض وسائل الإعلام أو المؤسسات غير الحكومية لفساد أو انتهاكات القوات المسلحة السياسية بما قد يحاكم في المحاكم العسكرية كجرائم " تضر بالقوات المسلحة." وبشكل ذلك خطراً على الحق في محاكمة عادلة وعلى حرية التعبير، وقد يكون له تأثير سلبي على عمل التقارير الصحفية والتعرض للتعسف بسبب دوافع سياسية من قطاع الأمن، وبما يحد من مساءلة أفراد قوات الأمن.

12. سلطات الطوارئ (المادة 148)

تتطوي سلطات الرئيس في إعلان الطوارئ واتخاذ سلطات الطوارئ، على مخاطر كبيرة على مبادئ تقاسم السلطة والحكومة الرئاسية المحدودة، ورقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. وتسمح حالة الطوارئ للرئيس بالخروج من الإطار الدستوري وتوسيع نصيب الرئيس من السلطة. فرض الرؤساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الماضي حالات الطوارئ من أجل الحكم بموجب مرسوم رئاسي، واستهداف المعارضة السياسية، وتعزيز السلطة التنفيذية. ويجب أن يفرض أي دستور قيوداً حقيقية على قدرة الرئيس على إعلان حالة الطوارئ، في نطاق وضع القوانين التنفيذية أثناء حالة الطوارئ، وعلى قدرة الرئيس على تولي القيادة من جانب واحد لقطاع الأمن أثناء حالة الطوارئ واستهداف المعارضين السياسيين أو الشركاء في حكومة تقاسم السلطة لتجنب الاستبداد الرئاسي.

يجب الانتباه إلى القيود الإجرائية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ وممارسة سلطات الطوارئ. ونوصي بما يلي:

(1) القيود على بدء حالة الطوارئ :

أ- ينبغي أن تضع الدساتير القيود التالية على حالة الطوارئ:

(1) وضع حد مطلق لمدة حالة الطوارئ (على سبيل المثال ستة أشهر)؛

(2) الاشتراط بأن يقدم الرئيس إعلان حالة الطوارئ إلى السلطة التشريعية للموافقة عليها في غضون 48 ساعة، إلى جانب حد السبعة أيام التي يمكن أن تفرض فيها حالة الطوارئ دون إقرار من السلطة التشريعية حسب إعلانها من قبل الرئيس ؛

(3) الاشتراط بأن يقر المجلس التشريعي حالة الطوارئ في غضون سبعة أيام من قيام الرئيس برفعها إلى المجلس التشريعي، وفي حال عدم الإقرار تلغى حالة الطوارئ؛

(4) وضع حد زمني للفترة التي يمكن للسلطة التشريعية مد حالة الطوارئ لها حسبما أعلنها الرئيس (على سبيل المثال 30 يوماً)؛

(5) الاشتراط بتجديد المجلس التشريعي لحالة الطوارئ بعد كل فترة 30 يوم بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.

(6) في الحالات التي تكون فيها السلطة التشريعية غير قادرة على الاجتماع وبالتالي غير قادرة على النظر في إعلان حالة الطوارئ، تظل حالة الطوارئ سارية حتى تتمكن السلطة التشريعية من الانعقاد. وإذا لم توافق السلطة التشريعية على حالة الطوارئ في جلستها الأولى هذه، تلغى حالة الطوارئ تلقائياً.

ب- ألا يحظى الرئيس بالقدرة على إعلان حالات الطوارئ إلا من خلال المشاورات الرسمية مع الحكومة والتصديق من قبل رئيس الوزراء.

ت- ينبغي تحديد الظروف الموضوعية التي تؤدي إلى تقدير الرئيس لإعلان حالة الطوارئ. ويمكن أن تشمل هذه الظروف، على سبيل المثال: عدوان فعلي أو وشيك من قوات أجنبية؛ أو تهديد أو إخلال خطيراً بالنظام الدستوري الديمقراطي، حيث يتوقف عمل السلطات العامة؛ أو حيث يتم عرقلة الوفاء بالالتزامات الدولية، أو في حالة الكوارث الطبيعية.

(2) القيود الموضوعية أثناء حالة الطوارئ:

أ- يجب حظر حل المجلس التشريعي أثناء حالة الطوارئ.

ب- يجب حظر إدخال تعديلات على القوانين التي تؤثر على صلاحيات الرئيس ورئيس الوزراء، وحظر تعديل القوانين الانتخابية والدستور ذاته..

ت- يجب أن لا تنتقص مراسيم الطوارئ من الحقوق الأساسية، بما في ذلك تلك التي يحددها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية باعتبارها غير قابلة للتقييد.

ث- يجب أن تخضع مراسيم الطوارئ لموافقة السلطة التشريعية، أو على الأقل لا بد من إقرارها من السلطة التشريعية في غضون فترة زمنية معينة وإلا فقدت قوة القانون. وفي الظروف التي تكون فيها السلطة التشريعية غير قادرة على الاجتماع، تظل مراسيم الطوارئ سارية حتى يحين الوقت لدى السلطة التشريعية

لتكون قادرة على الاجتماع ، وعند هذه المرحلة، يجب إقرار المراسيم على الفور من السلطة التشريعية وإلا فقدت قوة القانون .

(أولا) القيود الإجرائية

يحتوي دستور 2012 على بعض القيود الإجرائية لإعلان حالة الطوارئ؛ ومع ذلك، فإن الغموض والالتباس يفتح المجال أمام إساءة استغلال هذه النصوص من قبل الرئاسة. وعليه ننصح بتعديلها:

- تنص المادة 148 على أن يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى الحكومة، حالة الطوارئ. وتعتبر عبارة " بعد أخذ رأى الحكومة " غامضة ولا تفرض رقابة كبيرة على سلطة الرئيس في إعلان حالة الطوارئ. وبدلا من ذلك، ينبغي ألا يكون رئيس الجمهورية قادرا على إعلان حالات الطوارئ إلا بموجب تصديق رئيس الوزراء.
- تخفق المادة 148 في النص على الظروف التي يمكن في ظلها أن يعلن الرئيس حالة الطوارئ. ويتوقع الدستور أن النظام الأساسي قد يحدد بعض أحكام سلطات الطوارئ. ولا يفرض ذلك قيودا كافية على سلطة الرئيس في إعلان حالة الطوارئ، خصوصا إذا قامت السلطة التشريعية المتعاطفة مع الرئيس بتمرير قانون منح سلطة إعلان حالة الطوارئ إلى رئيس الجمهورية في ظل ظروف محددة على نطاق واسع. وبدلا من ذلك، ينبغي تحديد الظروف الموضوعية التي تدفع الرئيس إلى إعلان حالة الطوارئ.
- تعتبر المادة 148 غير واضحة سواء فيما يتعلق بإجراءات إعلان حالة الطوارئ والآثار المترتبة على إعلانها:
 - (1) غير واضح ما إذا كان من الواجب على الرئيس أن يرفع إعلان حالة الطوارئ إلى السلطة التشريعية في غضون سبعة أيام، وبعد ذلك يتوجب على السلطة التشريعية الموافقة عليها، أو ما إذا كان يتوجب على السلطة التشريعية أن توافق على حالة الطوارئ في غضون سبعة أيام من إعلان الرئيس. وبالتالي، فإن مدة حالة الطوارئ التي يمكن أن تبقى سارية دون موافقة السلطة التشريعية غير واضحة.
 - (2) غير واضح ما هي النتائج المترتبة على عدم الموافقة على إعلان حالة الطوارئ. ولذلك ننصح بتعديل الدستور كي يشترط أن يرفع الرئيس إعلان حالة الطوارئ إلى السلطة التشريعية للموافقة عليها في غضون 48 ساعة، ويمكن أن تبقى حالة الطوارئ قائمة دون إقرار تشريعي لسبعة أيام فقط، وأن يقر المجلس التشريعي حالة الطوارئ في غضون سبعة أيام عندما يرفعها الرئيس إليه، وأن تلغى حالة الطوارئ إذا لم تتحقق أي من هذه الشروط.
- ننصح بتعديل النص القائل "ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ستة أشهر" إذا وافقت عليها السلطة التشريعية. وتعد مدة ستة أشهر طويلة للغاية للسماح للرئيس بأن يمارس سلطات الطوارئ دون رقابة تشريعية لاحقة. وينبغي تقليص هذه الفترة، على سبيل المثال إلى 30 يوما.

- ومع ذلك، فإن نص التقييد المطلق لمدة حالة الطوارئ بما لا يتجاوز ستة أشهر، على الرغم من التجديدات التشريعية، يقلل من خطر تعسف الرئيس في استخدام سلطات الطوارئ؛ وينبغي الإبقاء عليه بحسب التوصية رقم (1) (أ) (1) أعلاه.
- ننصح برفض إمكانية تجديد حالة الطوارئ عن طريق الاستفتاء لصعوبة تنظيم استفتاء في الظروف الطارئة. ويجب أن ينص الدستور بدلا من ذلك على عدم إمكانية تجديد حالة الطوارئ لمدة 30 يوما أخرى إلا من خلال الأغلبية المطلقة المتمثلة في ثلثي أعضاء مجلس النواب، وفقا للتوصية (1) (أ) (خامسا) أعلاه .

(ثانيا) القيود الموضوعية

- يفرض دستور 2012 قيودا وحيدا فقط على الاستخدام الموضوعي لسلطات الطوارئ، يتمثل في حظر حل المجلس التشريعي. وننصح بالإبقاء على هذا الحظر، وفقا للتوصية (2) (أ) أعلاه.
- بالرغم من ذلك، لا يحدد دستور 2012 أو يفرض قيودا على السلطات التي يمكن أن تُمارس أثناء حالة الطوارئ. ويعد هذا قصورا فاضحا ينبغي معالجته من خلال إضافة القيود الواردة في التوصيات (2) (ب) و (ت) و (ث) أعلاه على الأقل.