

الدستور "الجديد"

(الجزء الأول)

انتهت لجنة الخمسين المكلفة بإجراء تعديلات دستورية على دستور العام 2012 المعلق من أعمالها و كعادة صناعة الدساتير أو تعديلها، لاسيما في السياق المصري، أثير الكثير من الجدل حول أعمال اللجنة منذ بداية تشكيلها إلى انتهاء أعمالها. لا شك أن أهم ما وجه إلى اللجنة من انتقادات أنها جاءت معينة من سلطة الثالث من يوليو و من ثم فهي محل رفض، من الأساس، ليس فقط من حيث طريقة تعيينها و تشكيلها و إنما فيما أنتجته من "تعديلات دستورية" أيضا. هذا الاعتبار المثار من جانب غالبية الفصائل الإسلامية، و بخاصة الإخوان المسلمين، إضافة إلى قطاع من المصريين، سيكون له أثره الواضح عند التصويت على التعديلات الدستورية في الاستفتاء القادم.

يقودنا ذلك إلى المعضلة الأهم التي شابت العملية الدستورية في مصر منذ ثورة العام 2011، إذ إن كل الخطوات التي تمت باتجاه تعديل أو كتابة وثيقة دستورية جديدة (مارس 2011 و ديسمبر 2012) كانت تتم تحت سيطرة فصيل سياسي بعينه كان يهيمن على العملية في غيبة من الطرف السياسي الآخر، الأمر الذي أدى، على الدوام، إلى رفض هذه الخطوات الدستورية رفضا شاملا من أي من الفصيلين السياسيين الأهم في مصر (الإسلاميين و القوى المدنية). ينطبق ذلك على العملية الدستورية التي تتم الآن عن طريق لجنة الخمسين، و النتيجة المؤكدة لذلك أن الناخبين المصريين، لدى التصويت في الاستفتاء القادم، سينحصر اختيارهم بين القبول "بصانع العملية الدستورية" أو الطرف السياسي المتحكم فيها و بين رفضه، و ليس قبول أو رفض الوثيقة الدستورية لذاتها. بمعنى آخر، سيكون التصويت على الدستور الجديد، في حقيقته، تصويت على قبول الثالث من يوليو و ما ترتب عليه أو رفضه جميعا، و هذا هو ما يبعد عملية الاستفتاء الدستوري، كالعادة، عن موضوعها الأصلي و هو جودة الوثيقة الدستورية.

بغض النظر عن رفض البعض من المصريين للجنة الخمسين ذاتها من حيث المبدأ، فقد انتهت اللجنة من كتابة دستور جديد تماما سيعرض في الاستفتاء العام. هذه هي المسألة القانونية الأولى الأكثر أهمية فيما يتعلق بأعمال اللجنة. ذلك أن الإعلان الدستوري الصادر من رئيس الجمهورية المؤقت في الثامن من يوليو الماضي نص، في المادة رقم 29 منه، على أن تقوم لجنة الخمسين بإجراء "تعديلات" دستورية على دستور العام 2012 المعلق. قراءة الوثيقة الدستورية الجديدة للجنة الخمسين تشير بوضوح إلى أننا أمام دستور جديد مكون من 247 مادة، و لم يقتصر الأمر حول حجم التغيير الكبير لدستور العام 2012 بل امتد ذلك التغيير حتى إلى كتابة ديباجة جديدة للدستور و هو ما يؤكد أننا أمام دستور جديد لأن العرف الدستوري يشير إلى أنه لا تكتب ديباجة للدستور إلا إذا كان جديداً. يضاف إلى ذلك، أن المادة رقم 246 من مشروع الدستور الجديد نصت

على إلغاء "أي نصوص دستورية أو أحكام وردت في الدستور الصادر سنة 2012". هذه المادة الأخيرة هي تعبير قانوني صريح عن ما قامت به لجنة الخمسين من عدم الاكتفاء بالتعديلات الشاملة على دستور 2012 بل و إلغائه أيضاً.

تقييم هذه المسألة بمنظور قانوني بحت يجرنا إلى القول أن ما قامت به لجنة الخمسين هو مخالفة واضحة للإعلان الدستوري الصادر في 8 من يوليو الماضي، و قد يقود ذلك إلى مشاكل و تعقيدات قانونية عديدة كالتي عاشتها مصر خلال السنوات الثلاثة الماضية و أدخلت البلاد في جدالات قانونية لم تنتهي إلى الآن. كان الدافع إلى كتابة دستور جديد، حسبما ظهر من تصريحات العديد من أعضاء لجنة الخمسين، هو ضرورة "القطيعة" مع الماضي الذي سيطر عليه الإخوان المسلمين بما فيه الدستور الذي كتب في عهدهم، كما أن ثورة الشعب المصري في 30 من يونيو تستحق أن يتم تجسيدها و التعبير عنها في دستور جديد. إن كان هذا الرأي مقبولاً من الناحية السياسية، عند البعض، إلا أنه كان يجب التعبير عنه قانونياً من خلال تعديل الإعلان الدستوري لكي يفتح المجال لكتابة دستور جديد تماماً. المفاجأة في هذا الإطار أن تصريحاً رسمياً خرج من رئاسة الجمهورية يثني على أعمال لجنة الخمسين و ما تقوم به و هو ما يشير إلى الموافقة الضمنية على ما قامت به لجنة الخمسين. يثور سؤالاً مهماً في هذا الإطار: ما الذي منع رئيس الجمهورية من تعديل الإعلان الدستوري ليصبح الأمر كتابة دستور جديد حتى يصحح الوضع قانوناً و يغلق الباب نهائياً في وجه أي ثغرات قد تفسد العملية برمتها؟

المسألة القانونية الثانية تتصل بمدة عمل اللجنة، إذ قرر الإعلان الدستوري في المادة رقم 29 أن على لجنة الخمسين أن تنتهي من كتابة التعديلات الدستورية "خلال ستين يوماً على الأكثر". إلا أن اللجنة، لدى اجتماعها الأول في الثامن من سبتمبر الماضي، أعلنت أن عمل اللجنة سيمتد لستين يوماً "عمل" أي أن أيام العطلات الرسمية لن تحتسب. و هذا هو ما تحقق بالفعل حيث امتد عمل اللجنة لما يقرب من ثلاثة أشهر – 8 من سبتمبر إلى 3 من ديسمبر. يصطدم هذا التفسير بالسوابق القانونية المستقرة في مصر، و هو ما يعني أنه كان يجب على اللجنة أن تتقيد بمدة الستين يوماً بحد أقصى. يفتح هذا الباب لجدال قانوني و منازعات قضائية قد تبطل أعمال اللجنة بكاملها. جدير بالإشارة أن مدة الستين يوماً كانت كافية للغاية إذا اقتصر الأمر على إجراء تعديلات دستورية فحسب على دستور العام 2012، و لكن لأن عمل اللجنة امتد إلى تعديل الدستور كاملاً (حسبما أعلن الكثير من الأعضاء منذ اليوم الأول لعمل اللجنة) فقد تطلب الأمر هذا التفسير الجديد لمدة الستين يوماً حتى تتاح مدة زمنية أكبر لعملية صناعة دستور جديد. و يثور السؤال نفسه مجدداً، إذا كان الرأي في غالبية متجهاً، منذ البدء، نحو كتابة دستور جديد، لماذا قيد الإعلان الدستوري المدة بستين يوماً فقط، أو لماذا لم يعدل الإعلان الدستوري ليزيد المدة المتاحة لثلاثة أشهر مثلاً حتى لا تكون هذه المسألة مثار طعن على عمل اللجنة؟

دخلت مصر في دوائر من الجدل القانوني و الدستوري على مدار الفترة الانتقالية منذ الإطاحة بحسني مبارك، و قد كان من المأمول أن تتعلم سلطة الثالث من يوليو من أخطاء الماضي القريب بحيث تدار العملية الدستورية الجارية الآن بعيدا عن الأخطاء المكررة لسابقتها، إلا أن بعضا من هذه الأخطاء المؤثرة تكررت و هو ما قد يكون مدخلا لإفساد المرحلة الانتقالية الثالثة كاسبققتها.

مشروع الدستور الجديد (الجزء الثاني)

أعمال اللجنة من الداخل

خرج مشروع الدستور الجديد بشكل نهائي بانتهاء لجنة الخمسين من أعمالها يوم الإثنين الثاني من ديسمبر الماضي. و هو ما يشكل مناسبة لإلقاء بعض الضوء على أعمال لجنة الخمسين بصفة عامة قبل التعرض لمشروع الدستور نفسه. بعد اكتمال عملية كتابة الدستور و انتهائها إلى كتابة دستور جديد و ليس تعديل دستور 2012 المعلق، ظهر بوضوح أنه لم تكن هناك حاجة لإتمام هذه العملية على مرحلتين من خلال تشكيل لجنة الخبراء العشرة (التي استمر عملها لمدة شهر) ثم لجنة الخمسين التي استمر عملها لمدة ستين يوماً "عمل". ذلك أن مشروع لجنة الخبراء العشرة تم تغييره بالكلية و لم يكن له أي تأثير يذكر نحو توجيه أعضاء لجنة الخمسين في اتجاه محدد، ما يعني أن عمل لجنة العشرة، و الوقت التي استنفذته، لم يكن له أي فائدة. و من ناحية أخرى، كان من الأجدى أن تخصص كامل المدة المحددة لكتابة الدستور الجديد لأعمال لجنة الخمسين وحدها بحسبان أن القرار كان متخذاً منذ اليوم الأول لكتابة دستور جديد، و هو ما كان يحتاج وقتاً أطول من شهرين.

أبرز ما أخذ على أعمال لجنة الخمسين أنها اعتمدت السرية منهجاً لها لاسيما عند إجراء المناقشات التفصيلية بخصوص المشروع النهائي و هي المرحلة الأكثر أهمية على الإطلاق ضمن مراحل كتابة الدستور الجديد. و لم يعوض هذا العيب بالقطع مسألة التصويت العلني التي جرت عند التصويت النهائي على المشروع لأن هذا التصويت الأخير لم تصحبه مناقشات تمكن من معرفة آراء الأعضاء و كيفية توصلهم للصياغات النهائية للمواد.

من ناحية أخرى، أظهرت المناقشات داخل لجنة الخمسين و اللجان الفرعية التابعة لها أن حضور الأعضاء و اشتراكهم في المناقشات بالشكل التفصيلي اللازم لم يكن بالدرجة المطلوبة طبقاً لأهمية العمل الذي كانوا يقومون به. ذلك أن غالبية أعضاء لجنة الخمسين من الشخصيات العامة المعروفة إعلامياً فضلاً عن أن لهم الكثير من الانشغالات الخاصة و العامة الأخرى بالإضافة للعمل "التطوعي" داخل لجنة إعداد الدستور. يدل ذلك على أن أمر إعداد الدستور، لما لأهميته الكبيرة، يحتاج أن يكون الأعضاء متفرغين إلى حد كبير، فليس معنى أن عضوية لجنة الخمسين عملاً تطوعياً، دون مقابل، أن تتم عملية إعداد الدستور بهذا القدر من الضغط و السرعة المؤثرين على عمق المناقشات و اتساعها. من الأمثلة العملية التي كشفت ما تقدم، ما حدث لدى تصويت الأعضاء على الإبقاء على الغرفة الثانية للبرلمان من عدمه، حيث لم يحضر هذه الجلسة غير 42 عضواً فقط من أصل خمسين، و قد جاءت نتيجة التصويت بموافقة 23 عضواً فقط على إلغاء الغرفة البرلمانية الثانية (مجلس الشورى) مقابل رفض 19 عضواً لهذا الإلغاء. التصويت على مسألة بهذه الأهمية البالغة، و

غيرها الكثير، كان يتطلب حضور أعضاء اللجنة جميعهم دون استثناء لضمان، من ناحية، توسيع دائرة المناقشات، و من ناحية ثانية، تمثيل كل الأعضاء عند التصويت النهائي على المسألة المطروحة، و هو ما كان يمكن أن يغير وجه الرأي في موضوع بهذه الأهمية. تكرر الأمر عند التصويت النهائي على مواد الدستور حيث غاب عضوان من أعضاء اللجنة الخمسين عن التصويت، و قد ظهر تأثير هذا الغياب لدى التصويت على بعض مواد الدستور التي لم يوافق عليها إلا بأغلبية ضعيفة، حيث إن وجود صوت واحد إضافي قد يغير نتيجة التصويت تماما. أبرز هذه المواد هو نص المادة رقم 198 الخاصة بمهنة المحاماة، و هو نص كان محل رفض واسع، حيث مررت هذه المادة بموافقة 37 عضوا فقط، و هي النسبة المطلوبة بالكاد (75%) للموافقة على المواد.

كان لافتا داخل لجنة الخمسين حضور حزب النور و مشاركته الفاعلة داخل اللجنة. أما حضور الحزب و مشاركته من حيث المبدأ فكانت امتداداً لموقفه العام من مظاهرات 30 من يونيو و اعتبارها وقفة شعبية كبيرة كان يجب على الرئيس مرسي أن يستجيب لها بالدعوة لانتخابات رئاسية مبكرة. استمر هذا الخط السياسي لحزب النور - الحزب السياسي الأكبر للتيار السلفي - رغم تحفظاته الكثيرة على ما يتخذ من إجراءات بعد الثالث من يوليو. كان من هذه التحفظات نسبة تمثيل الإسلاميين داخل لجنة الخمسين لأن الواقع كان يشير إلى أن ممثل حزب النور هو الممثل الوحيد، من خمسين عضوا، لكافة الفصائل الإسلامية مجتمعة. في هذا السياق تبرز الأهمية القصوى لموقف حزب النور داخل لجنة الخمسين، إذ إن مجرد حضوره كان بمثابة عامل توازن مهم للحفاظ على ما تبقى من التيارات الإسلامية داخل العملية السياسية بشكل عام و هو ما خفف، إلى حد ما، من حدة الأزمة السياسية القائمة. كما أن الموقف العام لحزب النور هذا سيجتذب خلفه قطاعات غير قليلة من السلفيين و سيكون لذلك أثره على عملية الاستفتاء على الدستور القادم.

في هذا الإطار أيضا، فقد قرر بعض ممثلي حزب النور أن إحدى أهدافهم الرئيسية من المشاركة في لجنة الخمسين - كفرع عن الموقف العام من 30 يونيو - هو تحسين صورة الحركة الإسلامية التي اهتزت بشدة لدى قطاع كبير من الشعب المصري سواء بسبب أداء مجلس الشعب (الذي كان مسيطرا عليه من الإسلاميين و ترك انطبعا سلبيا لدى الرأي العام) في النصف الأول من العام 2012، أو بسبب أداء محمد مرسي في الرئاسة مدعوما من الإخوان المسلمين.

أما أداء ممثلي حزب النور داخل لجنة الخمسين (محمد رمضان كعضو أساسي، و صلاح عبد المعبود كعضو احتياطي) فقد أظهر مرونة سياسية و قدرة على طرح البدائل و التفاوض بعيدا عن المواقف المتصلبة. و قد تأكد ذلك من عدم قيام الحزب بالتهديد بالانسحاب من عضوية اللجنة في أي وقت منذ تشكيلها و حتى انتهاء أعمالها، كما تأكد أيضا من خلال قدرة الحزب على التعامل مع مسألة حذف المواد أرقام 4، 81، 219 من

دستور 2012 المعلق، و هي المواد المتصلة بالشريعة الإسلامية و كان حزب النور المدافع الأول عنها لدى كتابة دستور 2012. يشكل ذلك باعتقادي تطورا ملموسا في الأداء السياسي لحزب النور لم يستطع أن يؤديه الكثير من ممثلي التيار الليبرالي اللذين يلوحون بالانسحاب من اللجنة عند كل خلاف.

تثبت تجربة حزب النور هذه أن "التسييس يفكك الأيديولوجيا" (Politicization dismantles ideology)، أي أن الانخراط في العملية السياسية بكل ما تحويه من تعارض للمصالح و المتناقضات، و بكل ما تفرضه من التزامات على الأطراف السياسية للتعامل مع المشاكل الواقعية للمواطنين، هو وحده الكفيل بالتقليل من حدة الاختلافات الأيديولوجية، أو صرامة التمسك بها، بين التيارات و الأحزاب السياسية و بتطوير قدرتها على التعايش و إيجاد المساحات السياسية و الاجتماعية المشتركة. هذا هو الدرس المستفاد من أداء حزب النور على امتداد الفترة الماضية، و هو نفسه الدرس الذي لم تتعلمه جماعة الإخوان المسلمين، فكان ذلك السقوط السياسي الذي جرى.

مشروع الدستور الجديد (الجزء الثالث)

دستور رد الفعل

أيام قليلة و يتوجه المصريون، للمرة الثالثة في أقل من ثلاث سنوات، إلى مراكز الاقتراع للإدلاء بأصواتهم بشأن مشروع الدستور الجديد، و على الرغم من الأجواء السياسية و الأمنية الملتهبة التي تشهدها مصر في الأسابيع الأخيرة و هي ما ستجعل الاستفتاء، في حقيقته، بعيدا عن تقييم جودة النص الدستوري في ذاته، إلا أنه يظل مهما للغاية مناقشة مشروع الدستور نفسه من الناحية الفنية لأنه ما سيستمر معنا لسنوات قادمة برغم كل ما هو جار من أحداث. استقر مشروع الدستور المصري الجديد في 247 مادة، 42 مادة منها جديدة تماما لم يسبق النص عليها في أي من الدساتير المصرية السابقة بما فيها دستور 2012 المعلق. كما أنه تم اعتماد قرابة 30 مادة فقط من دستور العام 2012 كما هي دون تعديل، حين أن المواد الباقية جاءت مستوحاة من الدساتير المصرية السابقة جميعها مع إجراء بعض التعديلات عليها.

النظرة الكلية الأولية لمشروع الدستور تفيد أننا أمام دستور "رد الفعل"، ذلك أن مواضع كثيرة بهذا المشروع جاءت كرد فعل لما وقع من أحداث سياسية في مصر خلال عام من حكم الرئيس السابق محمد مرسي و جماعة الإخوان المسلمين. و هو ما ظهر أثره في مشروع الدستور الجديد بشأن موضوعات مثل القوات المسلحة و الشريعة الإسلامية و مدنية الدولة. كما أن السلطة القضائية كانت من بين هذه الموضوعات التي ظهر بشأنها تأثير رد الفعل. ذلك أن الصراع بين الرئيس السابق و المؤسسة القضائية لم يكن خافيا. و قد حفل هذا الصراع بمحطات عديدة كان أبرزها إعلان نوفمبر 2012 الدستوري الذي يعد المحطة الأكثر حدة في المواجهة مع القضاء. لم ينتهي هذا الصراع بعزل محمد مرسي في الثالث من يوليو، بل انعكست آثاره في مشروع الدستور الجديد، حيث حصلت المؤسسة القضائية، لاسيما المحكمة الدستورية العليا، على وضع استثنائي.

تركزت معظم الامتيازات القضائية بحق المحكمة الدستورية العليا حيث يوجد العديد من التعديلات لاسيما ما يتعلق بعدد قضاة المحكمة و كيفية تعيين هؤلاء القضاة. فمن ناحية، ورد بالمادة رقم 193 من مشروع الدستور أن: "تؤلف المحكمة من رئيس و عدد كاف من نواب الرئيس" و هو ما يعني أن للمحكمة الدستورية نفسها أن تحدد عدد قضاتها بحسب ما تراه "كافياً". هذا النص يمثل عودة لما كان عليه الوضع قبل إصدار دستور العام 2012 حيث كان عدد قضاة المحكمة الدستورية العليا غير محدد. إلا أن دستور العام 2012، في المادة 176 منه، كان قد اتخذ خطوة في الاتجاه الصحيح نحو تحديد عدد قضاة المحكمة بأحد عشر قاضيا. ذلك أنه من الأهمية بمكان أن يكون عدد قضاة المحاكم العليا محدد على نحو معلوم سلفا - بموجب القانون أو

الدستور - و ذلك لأسباب من بينها غلق الباب أمام اختيار قضاة بعينهم لنظر قضايا بعينها عن طريق رئيس المحكمة الذي تكون له سلطات في هذا الشأن، و ذلك لأن قانون المحكمة الدستورية قرر أن جلسات المحكمة تعقد بحضور سبعة قضاة فقط، لنظر أية قضية، بغض النظر عن كامل عدد قضاة المحكمة. تجدر الإشارة إلى أن تحديد عدد قضاة المحكمة هو الاتجاه السائد في غالبية الأنظمة القضائية المقارنة كالولايات المتحدة حيث تشكل المحكمة العليا من تسعة قضاة.

و من ناحية ثانية، فقد قررت المادة رقم 193 من مشروع الدستور أيضا أن تعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا، سواء رئيس المحكمة أو نواب رئيس المحكمة، يكون عن طريق "اختيار الجمعية العامة للمحكمة" و المقصود بالجمعية العامة للمحكمة هم قضاة المحكمة أنفسهم. معنى هذا النص أن قضاة المحكمة الدستورية العليا هم من يعينون أنفسهم بأنفسهم من دون أي "مشاركة" في سلطة التعيين هذه لأن قرار التعيين و إن كان "يصدر" من رئيس الجمهورية إلا أن رئيس الجمهورية لا يملك رفض "اختيارات" الجمعية العامة للمحكمة و هو ما يعني أن قرار رئيس الجمهورية بالتعيين هو قرار شكلي فقط. ما تقدم مثالين على السلطة الممنوحة للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا في مشروع الدستور، كما أن هناك سلطات أخرى تمتد لتشمل كل ما يتعلق بالمحكمة و عملها.

لا شك أن ما ارتكب من أخطاء في التعامل مع المؤسسات القضائية في عهد محمد مرسي كان متعددًا و فادحًا للغاية، إلا أن ذلك لا يبرر هذا "التراجع" في النصوص المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا في مشروع الدستور الجديد. فهذه السلطات الواسعة الممنوحة للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا، في جوهرها، ترسخ "لاستبداد" المحكمة و جعلها بمعزل كامل عن السلطين التشريعية و التنفيذية. في هذا الإطار، فإن هذه السلطات الواسعة الممنوحة للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا، فوق ما تقدم، تصطدم بنصوص مشروع الدستور الجديد نفسه. فقد قررت المادة رقم 5 من مشروع الدستور أن النظام السياسي يقوم على الفصل بين السلطات و التوازن بينها. بديهي أن هذه السلطات الواسعة للمحكمة الدستورية تعد انتهاك واضح لمبدأ التوازن بين السلطات الذي يستلزم نوعًا من الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث الرئيسية في الدولة.

لعل سببًا رئيسيًا من أسباب هذه النصوص الدستورية المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا و غيرها من نصوص "رد الفعل" في مشروع الدستور الجديد هو أنها جاءت تعبيرًا عن الموقف العام لمؤسسات الدولة تجاه ما حدث إبان حكم محمد مرسي و بحسب دور كل مؤسسة إبان هذا الحكم. المشكلة في "حالة رد الفعل" هذه أنها تعد تعبيرًا عن لحظة مجتمعية سادها الغضب و الرغبة في "الانقلاب" على تراث الماضي القريب بكل ما حواه من تفاعلات و تعقيدات مازات حاضرة في المشهد العام. فمن المعروف حجم الخلاف الواسع بين فريق المؤيدين للثالث من يوليو و فريق المعارضين له، و هو ما لم يكن يمثل لحظة مناسبة لكتابة نص دستوري

جيد. كان الأمر يقتضي من واضعي مشروع الدستور و كاتبيه الارتفاع و السمو عن لحظة الانفعال المجتمعي هذه - بالرغم من صعوبة ذلك أو حتى استحالاته - لأجل انتاج دستور لا يعبر عن لحظة استثنائية في عمر مصر و ثورتها.

مشروع الدستور الجديد (الجزء الرابع)

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية

لعل أهم ما يشيد به المدافعون عن مشروع الدستور الجديد هو ما نص عليه من إلزام الدولة (الحكومة) بزيادة الإنفاق الحكومي بشأن التعليم والصحة والتعليم العالي والبحث العلمي. حيث ينظر إلى هذا التوجه الدستوري على أنه قفزة كبيرة للأمام لإصلاح أحوال التعليم والصحة والبحث العلمي. وردت هذه النصوص في الباب الثاني من مشروع الدستور تحت فصل المقومات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع. حيث نصت المادة رقم 18 من المشروع على:

"تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية". و قد تكرر النص نفسه في المادة 19 بشأن التعليم بحيث تكون نسبة الإنفاق الحكومي لا تقل عن 4%، و في المادة رقم 21 بشأن التعليم العالي أو الجامعي بحيث يكون نسبة الإنفاق الحكومي بشأنه لا تقل عن 2%. و أخيراً قررت المادة رقم 23 من المشروع أن يخصص للبحث العلمي نسبة لا تقل عن 1% من الناتج المحلي الإجمالي.

ليس من شك في أن هذه القطاعات الأربعة التي تحدث عنها مشروع الدستور تحتاج لإصلاحات جذرية شاملة شأنها شأن الكثير من المؤسسات المصرية التي تحتاج للإصلاح، كما أن أي تغيير سياسي أو اجتماعي لن يؤدي نتائجه من دون إصلاح حقيقي للتعليم بصفة خاصة. بالرغم مما تقدم، يثار تساؤل عن سبب وضع هذه النسب المئوية كحدود دنيا للإنفاق الحكومي من مجموع الناتج المحلي الإجمالي في صلب الدستور؟ بمعنى آخر، هل الدستور هو المكان المناسب لمعالجة قضية الإنفاق الحكومي بشأن قطاعات معينة في الدولة بهذا الشكل التفصيلي؟

من ناحية التشريع الدستوري فإن هذه النصوص الدستورية تعد جديدة تماماً على التشريع الدستوري المصري حيث لم يسبق تناول هذا الموضوع بمثل ذلك الشكل في أي من الدساتير المصرية السابقة. كما أن الدساتير المقارنة، القديم منها و الجديد على السواء في التجارب العالمية المختلفة، تكاد تخلو من أية نصوص كهذه الواردة في مشروع الدستور الجديد. هذا من ناحية، و من ناحية ثانية فإن النص على هذه الأرقام كنسب مئوية تلتزم الدولة بها سيضع

الحكومات القادمة في مازق كبير، ذلك أن المادة رقم 238 من مشروع الدستور الجديد تنص على: "تضمن الدولة تنفيذ التزامها بتخصيص الحد الأدنى لمعدلات الإنفاق الحكومي على التعليم، و التعليم العالي و الصحة، و البحث العلمي المقررة في هذا الدستور تدريجيا اعتبارا من تاريخ العمل به، على أن تلتزم به كاملا في موازنة الدولة للسنة المالية 2017/2016". إذا، بعد إقرار مشروع الدستور في يناير الحالي سيكون أمام الحكومة القادمة امان ماليان فقط (2015/2014 و 2016/2015) لتنفيذ هذا الحد الأدنى لكل قطاع من القطاعات الأربعة بما مجموعه عشرة بالمائة من الناتج القومي الإجمالي. لا يخفى حجم التحدي الكبير الذي ستواجهه الحكومة لتخصيص هذه النسبة الكبيرة من الإنفاق "كحد أدنى" على القطاعات الأربعة. تتضح الصورة أكثر إذا ما أخذ في الاعتبار أن الإنفاق الحكومي الحالي على هذه القطاعات هو أقل من نصف النسبة المحددة له في الدستور الجديد. و على سبيل المثال فإن النسبة المخصصة للبحث العلمي في الميزانية العامة الحالية تقدر ب 0.2 % في حين أن المادة 23 من مشروع الدستور جعلت الحد الأدنى للإنفاق الحكومي على البحث العلمي 1 % ، أي أن المطلوب هو مضاعفة الإنفاق الحكومي خمسة مرات في أقل من عامين لتنفيذ هذا "الاستحقاق الدستوري".

و من الناحية الاقتصادية، فالدستور ليس هو المكان الصحيح للحديث عن نسب الإنفاق الحكومي على القطاعات المختلفة. فمن جهة، تأتي عمليات الإصلاح دائما كنتاج لخطط و برامج اقتصادية شاملة تضعها الأحزاب السياسية و الحكومات لتنفيذها عن طريق "قرارات" سياسية و اقتصادية، في حين يقتصر دور الدستور على وضع الإطار العام السياسي و الاقتصادي أو الفلسفة التي تضبط حركة المجتمع في عمومه. و من جهة ثانية، فإن تخصيص نسب للإنفاق الحكومي في الدستور يوحي بأن الإصلاح مرهون "بحجم" الإنفاق، حال أن التحدي الاقتصادي الأهم يظل دائما في "كيفية" الإنفاق من حيث حسن إدارة الموارد العامة و توجيهها في مكانها الصحيح و هو ما لن يتم إلا بوجود إدارة حكومية صاحبة رؤية حقيقية للإصلاح و ليس عن طريق هذا الإلزام الدستوري الجديد.

من الآثار السلبية لهذه النصوص الاقتصادية لمشروع الدستور الجديد، و نتيجة للتحدي الكبير الذي ستواجهه الحكومات المتعاقبة لتنفيذ تلك النصوص، فإن من المتوقع أن تحدث فجوة بين ما هو مطلوب تحقيقه بموجب الدستور (الحد الأدنى للإنفاق الحكومي) و بين ما سيحدث على أرض الواقع و هي الفجوة التي قد ينتج عنها فقدان الثقة العامة

في الدستور و قدرته على تغيير واقع الناس للأفضل، و ذلك بالرغم من أن هذه التفاصيل الاقتصادية ليس مكانها الدستور بالأساس. كما أن ذلك سيجبر الحكومات المتعاقبة، لتفادي مأزق عدم تنفيذ نصوص الدستور، على التحايل على النصوص الدستورية بإجراء تغييرات "وهمية" في شكل و طريقة الإنفاق الحكومي.

في تقديري، تعبر هذه النصوص الدستورية الجديدة بشأن الحد الأدنى للإنفاق الحكومي على القطاعات الأربعة المذكورة عن آمال و طموحات صانعو الدستور (كتعبير عن تطلع المصريين إلى الإصلاح) أكثر من كونها تعبر عن واقع يمكن أن يتغير باستحداث هذه النصوص الدستورية، و هو ما يشير إلى أننا بصدد آمال عبرت عنها الوثيقة الدستورية بالرغم من أن الدستور، أي دستور، هو وثيقة "قواعد قانونية" بالأساس.

يوسف عوف
