



ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان
Maat For Peace, Development, and Human Rights

دور البرلمان في تحويل الحقوق الدستورية إلى تشريعات فعالة لحقوق الإنسان

دراسة تحليلية

تحرير ومراجعة
إسلام فوقى

إعداد
أحمد صلاح

شهدت مصر القديمة، منذ آلاف السنين، وجود نظام دستوري داعم لحقوق الإنسان، حيث وضع المصريون المبادئ والقوانين غير المسبوقة في تاريخ البشرية. فكانت وثيقة المبادئ الأساسية التي وضعتها إلهة العدل "ماعت"، التي تعتبر دليلاً تاريخياً على الاهتمام القديم بحقوق الإنسان. فقد جسدت هذه الوثيقة قيم العدالة والمساواة وحقوق الإنسان في المجتمع المصري القديم، حيث تضمنت وصايا تحث على احترام حقوق الآخرين وعدم التعدي عليها عبارة عن 42 وصية.

وكانت أولويات هذه الوثيقة تشمل عدم استخدام العنف ضد أي شخص، وعدم تهديد السلام، وعدم سلب ممتلكات الآخرين بالقوة، وعدم ممارسة الإرهاب أو انتهاك القانون، وعدم تلويث مياه النيل، وعدم سلب لقمة من فم طفل، وعدم تدمير المباني الدينية، وغيرها من الوصايا.

هذه المبادئ ظلت حاضرة في العقل المصري عبر التاريخ، وتتطور مع تطور الدولة وتستجيب لمعطيات الواقع بما يعزز حقوق المواطنين، وأخذت هذه المبادئ أشكالاً مختلفة من القوانين والمبادئ والأعراف في الدولة المصرية، وصولاً إلى وضع الدستور في الدولة الحديثة، الذي يحدد الحقوق والحريات، وينظم العلاقة بين الشعب ومؤسسات الدولة، وقد احتل الدستور مكانة كبيرة لدى المصريين، فجاء في صدارة اهتمام حركات التحرر الوطني مع بداية العصر الحديث للدولة المصرية، حتى صدر أول دستور للدولة المصرية عام 1882.

والدستور، هو ذلك العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين، وهو الوثيقة الوحيدة التي تصدر باستفتاء شعبي ليعبر بشكل دقيق عن مطالب المواطنين ورؤيتهم لنظام الدولة وأهدافها ومبادئها، وتأكيد التزامها بحقوقهم، وهو الوثيقة الأعلى في إطار النظام القانوني للدولة.

وبحكم الطبيعة القانونية للوثيقة الدستورية كعقد اجتماعي بين السلطات بالدولة والمواطنين، فقد تناولت الدساتير المصرية المتعاقبة والمعاصرة لحركة حقوق الإنسان مبادئ حقوق الإنسان وحرياته الأساسية المقررة بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان في نصوصه، وهو ما منح تلك المبادئ أعلى مستوى من الحماية باعتبارها نصوصاً دستورية تعلو مرتبة عن أية أدوات تشريعية أخرى الأدنى مرتبة منها .

ومن ثم؛ تأتي حقوق الإنسان في صلب النظام الدستوري للدولة الحديثة، ليس فقط في إطار تحديد العلاقات بين الدولة ومواطنيها، بل تسري حقوق الإنسان في هياكل الدولة وعمليات صنع القرار والرقابة، حيث أن الدستور هو من يكفل حقوق الإنسان والعمل على تعزيزها في الدولة، ومع تطور الدول وتوجهها نحو المدنية والحداثة، تظهر الحاجة لبعض التعديلات على النظام الدستوري، بما يعزز من حقوق المواطنين وتأكيد مسؤولية الدولة عن حقوقهم، وتضمن أي تعديلات دستورية تعزيز حقوق الإنسان وضمان التزام الدولة بها، الأمر الذي ظهر بشكل جلي في الدستور المصري لعام 2014، وتعديلاته في عام 2019.

وتأكيدًا لأهمية تنفيذ الدستور المصري، وما يتضمنه من مواد تهدف لتعزيز حقوق الإنسان، كانت هناك العديد من المواد الدستورية التي ألزمت بخروج تشريعات سواء بمدة محددة خلال 10 سنوات أو 5 سنوات، أو نصت على خروج تشريعات بشكل عام، غير أن هناك عددًا من الاستحقاقات الدستورية التي لم تترجم إلى قوانين قابلة للتنفيذ، حيث لم يقر البرلمان بإقرارها على مدار العشر سنوات الماضية، ما يمثل قصورًا في الأداء التشريعي نحو الالتزام بالاستحقاقات الدستورية، التي جاء من بينها إصدار قانون لتداول المعلومات، وقانون الإدارة المحلية، وإنشاء مفوضية مكافحة التمييز¹.

على مدار السنوات الماضية، شهدنا اهتمامًا متزايدًا بالاستحقاقات الدستورية، التي كان يتعين على البرلمان العمل بجدية لتحقيقها، بهدف تعزيز حقوق الإنسان وضمان تنفيذها. ومع ذلك، كانت هناك أولويات أخرى لدى مجلس النواب لم تجعل من هذه الاستحقاقات أولوية في جدول أعماله، فبحسب نص الدستور، كان ينبغي الانتهاء من قانون الإدارة المحلية في العام 2019، ومن ثم تطبيقه على أرض الواقع وإجراء انتخابات المجالس المحلية، وهو ما لم يحدث حتى الآن.

وقد أدرك مجلس النواب بشكل متأخر أن هناك استحقاقات دستورية يجب عليه تنفيذها في مواعيدها، ولذلك أصدر تعديلات على قانون الإجراءات الجنائية التي تنص على حق الاستئناف في أحكام محاكم الجنايات، وذلك في منتصف يناير 2023، وذلك في اللحظات الأخيرة قبل انتهاء المدة الدستورية التي كانت تنص على إصدار هذا القانون في غضون عشر سنوات، وهذا التحرك ينبغي أن يكون بمثابة جرس إنذار لمجلس النواب، لاستدراك الالتزامات الدستورية الأخرى، وإقرار التشريعات التي نص عليها الدستور، خاصة التشريعات المحددة بوقت كافي، فإن تأتي متأخرًا خيرٌ من ألا تأتي.

¹ الدستور المصري، موقع مجلس النواب، متاح عبر الرابط التالي، <http://www.parliament.gov.eg/Constitution.aspx>

تستند الدراسة إلى القيام بحصر مواد الدستور المصري المعدل في 2019، والتي نصت على إصدار قوانين لتنفيذها وترجمتها على أرض الواقع، سواء تم تحديد وقت لإصدار القوانين خلال 5 أو 10 سنوات، أو دون التقيّد بمدة زمنية، كما تقوم الدراسة باستعراض تفاصيل المواد الدستورية التي تحتاج إلى إصدار قوانين ومدى أهميتها على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وأهميتها لتعزيز حقوق الإنسان.

كما تتناول الدراسة ارتباط عدد من المواد الدستورية التي لم تصدر القوانين الخاصة بها بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والتزامات مصر الدولية، كذلك توضيح أهمية إقرار هذه القوانين في تحقيق مجموعة كبيرة من النتائج المستهدفة في الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان التي تم إطلاقها في العام 2021.

ويمكن تحديد المواد الدستورية التي تحتاج إلى تدخل تشريعي لتتجه إلى قوانين، إلى ثمان مواد دستورية، تهدف في مجملها إلى تعزيز حقوق الإنسان في مصر، وهي مسؤولية ملقاة على عاتق مجلس النواب، فهو الجهة التشريعية المنوط بها سن القوانين، وسبق أن اعتبرت الحكومة أن بعض هذه القوانين هي مسؤولية مجلس النواب، وأن الإلزام الدستوري يقع على عاتق المجلس التشريعي.

الالتزامات الدستورية

1. مفوضية مكافحة كافة أشكال التمييز

ينص الدستور، في مادته رقم (53) على "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر. التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون. تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض"².

² راجع دستور مصر الصادر في 2014 والمعدل في 2019- المادة 53

لم تعرف مصر على مدار تاريخها، التمييز بين المواطنين على أي أساس، وأكدت الدساتير المصرية المتعاقبة على تساوي جميع المواطنين في الحقوق والواجبات، ويعد التمييز على أي أساس جريمة يعاقب عليها القانون، وتوسّع الدستور المصري في التأكيد على أهمية مكافحة التمييز وخطورته، وأهمية التصدي له، وذلك على خلفية الاضطرابات السياسية فيما بعد ثورة 25 يناير، وتسببها في انقسامات بين المواطنين أدت في النهاية إلى ثورة 30 يونيو، وهو ما دفع الدستور المصري، إلى إيلاء مكافحة التمييز أهمية كبيرة.

ونص الدستور المصري، على إنشاء مفوضية لمكافحة التمييز، للتأكيد على القضاء على كل أشكال التمييز بين المواطنين، وذلك في إطار مستهدفات الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، التي أكدت أهمية استمرار مناهضة التمييز بجميع صوره وأشكاله والتحقق في الادعاءات ذات الصلة وحماية حقوق الضحايا اتساقاً مع الدستور والتزامات مصر الدولية.

من هنا، نوصي بضرورة وضع قانون مفوضية مكافحة التمييز، على رأس أولويات التشريع، لتنفيذ الاستحقاق الدستوري، والاستجابة للالتزامات مصر الدولية ذات الصلة، وخاصة الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ومن ثم العمل على تعزيز المساواة بين المواطنين، ومكافحة كل أشكال التمييز، وتأكيد ما ورد في الدستور المصري من أن المواطنين لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق، والحريات، والواجبات العامة، لا تمييز بينهم على أساس الدين أو العقيدة أو الجنس أو الأصل، أو العرق، أو اللون أو اللغة أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي، أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر.

2. قانون تداول المعلومات

ينص الدستور، في مادته رقم (68) على أن "المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوبة عمداً. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقاً للقانون".

ومن المهم الإشارة، إلى أن إصدار قانون حرية تداول المعلومات، كجزء من التزامات مصر الدولية، لا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية³، ويمثل قانون تداول المعلومات، أهمية كبيرة لأن قوانين حرية تداول المعلومات، تمثل عنصرًا بالغ الأهمية في المجتمع الديمقراطي، ليتمكن المواطن من معرفة القرارات التي تتخذها الدولة، وكيفية اتخاذ القرار وإنفاق المال العام، والتأكيد على التزام الدولة بحماية الحقوق والحريات وتعزيز الشفافية والمساءلة والقيم الديمقراطية.

كما أن قانون تداول المعلومات، يأتي ضمن أهداف الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، الصادرة في سبتمبر 2021، حيث أشارت الاستراتيجية إلى أنه من التحديات التي تواجه حرية التعبير، عدم وجود إطار قانوني ينظم الحصول على المعلومات، والبيانات والإحصاءات الرسمية وتداولها، وفي إطار تعزيز حرية التعبير، كجزء من الحقوق المدنية والسياسية، جاء من بين النتائج المستهدفة للاستراتيجية صدور قانون لتنظيم حق الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات الرسمية وتداولها⁴.

وجاء ضمن أولويات جلسات الحوار الوطني، الذي دعا إليه رئيس الجمهورية، المطالبة بإصدار قانون حرية تداول المعلومات، حيث شهدت جلسات الحوار الوطني مطالب واسعة من الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، كضرورة للقضاء على الشائعات، وكانت هناك جلسة نقاشية⁵ ضمن جلسات الحوار الوطني خاصة بقانون حرية تداول المعلومات، يوم 11 يونيو 2023، وهو ما يؤكد أهمية العمل على إصدار قانون حرية تداول المعلومات لتنفيذ الاستحقاق الدستوري، وتأكيد التزام مصر بالمواثيق الدولية.

ومن شأن قانون حرية تداول المعلومات، أن يكون أداة داعمة لحرية الرأي والتعبير، وتعزيز الشفافية والمساءلة، ودعم الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، بالإضافة إلى أن القانون سيساهم في تعزيز مناخ الاستثمار من خلال ضمان حق توافر المعلومات للجميع، وتعزيز الحق في المعرفة وحق المواطن في الحصول على المعلومات التي من شأنها أن تؤثر على حياته، كما يساهم القانون في تعزيز جسور الثقة بين الحكومة والمواطنين، والمساهمة في اتخاذ قرارات صحيحة في ملفات الاقتصاد والسياسة وحقوق الإنسان من خلال المعلومات الصحيحة والواضحة التي يتم بناء القرارات من خلالها.

³ المادة 19 الفقرة 2: 2. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرئته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بآية وسيلة أخرى يختارها.

⁴ الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، <https://2u.pw/h7WFwJ8>

⁵ "لجنة حقوق الإنسان": قانون حرية تداول المعلومات ضرورة للقضاء على الشائعات، <https://2u.pw/sZT8rq>

3. قانون جديد للإجراءات الجنائية

ينص الدستور، في مادته رقم (96)، على أن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه. وينظم القانون استئناف الأحكام الصادرة في الجنايات. وتوفر الدولة الحماية للمجني عليهم والشهود والمتهمين والمبلغين عند الاقتضاء، وفقاً للقانون". فيما نص الدستور في المادة (240) على أن تكفل الدولة توفير الإمكانات المادية المتعلقة باستئناف الأحكام الصادرة في الجنايات وذلك خلال عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور وينظم القانون ذلك.

وتفعيلاً للنص الدستوري، نجد ضرورة وجود نصوص قانونية تكفل استئناف الأحكام الصادرة في الجنايات، ونصوص أخرى توفر الحماية للمجني عليهم والشهود والمتهمين والمبلغين، وهو ما يفتح الباب من جديد إلى ضرورة مراجعة قانون الإجراءات الجنائية الذي عفا عليه الزمن، فنحن بحاجة إلى صياغة قانون جديد للإجراءات الجنائية يتماشى مع التطورات التشريعية والتزامات مصر الحقوقية، وما يمكن اتخاذه من خطوات نحو تعزيز حقوق الإنسان و ضمانات المحاكمة العادلة.

وقد أُلزم الدستور بإقرار التشريعات الخاصة باستئناف حكم محاكم الجنايات خلال عشر سنوات، ومع ذلك فإن إقرار تعديلات قانون الإجراءات الجنائية تم يوم 16 يناير 2024، أي قبل يوم واحد فقط من انتهاء المدة الدستورية المحددة بعشر سنوات، والتي انتهت يوم 17 يناير 2024. ويعكس التأخير الكبير في إقرار هذا القانون حتى اللحظات الأخيرة، وجود تباطؤ شديد في أداء مجلس النواب في مناقشة وإقرار التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان. ومع ذلك، نشيد بإقرار هذا القانون الهام الذي يضمن تحقيق المحاكمة العادلة.

ومن جهة أخرى، لم يتم طرح القانون الخاص بحماية المجني عليهم والشهود والمتهمين والمبلغين، بما يضمن الحماية الكاملة لهم في إطار تحقيق العدالة وتنفيذ الجزء الثاني الوارد في مواد الدستور، وذلك بالرغم من الإعلان عن اقتراحات مختلفة طوال السنوات الماضية تتعلق بحماية الشهود والمبلغين. وتأتي أهمية هذا القانون في توفير مناخ آمن وحماية كاملة للشهود باعتبارهم مفتاح الحقيقة المنشودة في القضايا المختلفة، كما أن تأكد الشاهد من حصوله على هذه الحماية يجعله آمناً مطمئناً لا يخشى الإدلاء بشهادته خوفاً من مجرم أو غيره، بالإضافة إلى أن إقرار هذا القانون يؤكد تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية.

وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي اعتبرت أن حماية الشهود والمبلغين تمثل أحد أهم البنود الواجب تحقيقها ضمن أي آلية لمكافحة الفساد⁶.

وإلى جانب النصوص الدستورية التي تكفل ضمانات المحاكمة العادلة وحماية الشهود والمبلغين، نجد هناك العديد من التعديلات المقترحة على قانون الإجراءات الجنائية، وهو ما يدفعنا إلى بحث إصدار قانون جديد للإجراءات الجنائية يترجم النصوص الدستورية إلى قانون قابل للتنفيذ، ويتضمن الإصلاحات الحقوقية التي تضمنتها الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان من جهة أخرى، بما يعزز حقوق الإنسان على كافة المستويات.

وبالعودة إلى الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، نجد أن صياغة قانون جديد للإجراءات الجنائية سيحقق على الأقل 11 نتيجة من النتائج المستهدفة من الاستراتيجية، وذلك في حالة مراعاة الآتي:

- ◆ تخفيض مدد الحبس الاحتياطي، ووضع حد أقصى لها، وتحديد بدائل متطورة للحبس الاحتياطي، وتنظيم حالات التعويض عنه: تحقيقاً للغاية من كونه تديباً احترازياً وليس عقوبة. كذلك يتم وضع نظام قانوني مغاير لمبررات الحبس الاحتياطي إذا كان المتهم طفلاً جاوز خمسة عشر عامًا.
- ◆ توفير حماية كاملة وفعّالة لكل من المتهمين والمبلغين والشهود والمجني عليهم؛ بما يضمن تمكين أجهزة الدولة من مكافحة الجريمة، والنظر في وضع نظام خاص بالأطفال الشهود.
- ◆ تفعيل حق المتهم في الصمت كضمانة من الضمانات التي قررها الدستور المصري في مادته رقم (55). وكذلك ترسيخ مبدأ "لا محاكمة دون محام"، بما يتيح لكل متهم أن يكون له محام حاضر معه خلال التحقيق أو المحاكمة. على أن يتضمن التشريع تبصير المواطنين بحقوقهم فور ضبط أي منهم من خلال آلية مكتوبة كفيلة بإحاطتهم بهذه الحقوق.
- ◆ دراسة إجراء تعديل تشريعي بإيجاد عقوبة بديلة للعقوبة السالبة للحرية عند عدم سداد الديون الناشئة عن علاقات تعاقدية. واستحداث تعديل تشريعي يمكن غير القادرين مادياً من الطعن أمام محكمة النقض على الأحكام الصادرة عليهم بالإعدام.

⁶ اقتراح برغبة أمام «الشيوخ» لإصدار قانون حماية الشهود والمبلغين، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/33dAQtn>

4. علانية جلسات البرلمان

تنص المادة رقم (120) من الدستور على أن "جلسات مجلس النواب علنية. ويجوز انعقاد المجلس في جلسة سرية. بناءً على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس المجلس، أو عشرين من أعضائه على الأقل، ثم يقرر المجلس بأغلبية أعضائه ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى في جلسة علنية أو سرية.

أقرت تلك المادة من الدستور مبدأ علانية جلسات مجلس النواب، وتسري أيضًا على مجلس الشيوخ، وفق ما نصت عليه المادة (254) من الدستور، التي تمت إضافتها في التعديلات الدستورية عام 2019، حيث أرسى الدستور مبدأ علانية جلسات البرلمان ليتابع الشعب أداء ممثليه في السلطة التشريعية ومدى قيامهم بدورهم في التشريع والرقابة والتعبير عن تطلعات المواطنين، ويستطيع الناخبين محاسبة نوابهم من خلال الاطلاع المباشر على أدائهم داخل المجلس، إلا أن مجلس النواب عام 2016 وبعد جلستين فقط من بداية الفصل التشريعي، قرر عدم إذاعة الجلسات على الهواء، واستمر الأمر على هذا المنوال حتى الآن، حيث تتم إذاعة ما يسمح به البرلمان فقط، وما يقوم بنشره بعض النواب من مقاطع لكلماتهم داخل الجلسات العامة.

ومنذ قرار مجلس النواب، بمنع بث الجلسات على الهواء، فإن هناك خلافات في الرأي في مدى كون هذا القرار يمثل انتهاكًا للدستور وإخلالًا بالمادة 120 من الدستور، وكذلك المادة 68 التي تنص على حق حرية تداول المعلومات وحصول المواطنين عليها من مصادرها، فيما يتم تبرير قرار المجلس بأنه ليس مخالفًا للدستور باعتبار أن الدستور لم يحدد شكل علانية الجلسات، وأصبح تقدير مسألة علانية الجلسات خاضعة لرؤية البرلمان لمنع خروج مشهد النواب بشكل غير لائق يؤدي لانتقادات لاذعة لأداء السلطة التشريعية.

وخلال الفصل التشريعي الحالي لمجلسي النواب والشيوخ، يستمر منع بث الجلسات على الهواء، ولا يصل للمواطنين إلا ما يسمح به مجلس النواب من نتائج عمله أو جدول أعمال الجلسات، دون التعرف على كواليس ما يحدث داخل المجلس، سوى بعض ما ينشره النواب، وهو ما يجعل هناك حالة من الانفصال بين السلطة التشريعية ودورها التشريعي والرقابي وبين المواطنين، الذين لا يعرفون الكثير عن البرلمان بغرفتيه ودوره في التشريع والرقابة⁷.

وحتى مع القبول برؤية البرلمان، بأن عدم بث الجلسات على الهواء أمر لا يخل بمبدأ علانية الجلسات ولا ينتهك الدستور، فإن البرلمان منذ عام 2016، اتخذ قرارات تخالف مبدأ الشفافية

⁷ خلاف حول دستورية منع بث جلسات البرلمان.. هل الإذاعة شرط للعلانية؟، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/hQlf37o>

والحق في تداول المعلومات وحق المواطنين في المعرفة، حيث قرر مجلس النواب بداية من عام 2016، منع طبع جلسات المجلس في مضابط ورقية، وهو الأسلوب الذي كان قائمًا منذ بدايات العمل البرلماني في مصر على مدار أكثر من قرن من الزمان وحتى منعه في عام 2016، حيث لا يتم أرشفة مضابط المجلس ونشرها سواء على الموقع الرسمي لمجلس النواب أو عبر الجريدة الرسمية كما هو مقرر قانونيًا، مما يجعل المواطن غير قادر على رقابة ممثليه في البرلمان⁸.

بالإضافة لذلك هناك قيود على حضور جلسات المجلس حتى من قبل الصحفيين، بما يجعل هناك الكثير من المعطيات بشأن عدم الشفافية ومنع تداول المعلومات، وعدم أرشفة جلسات المجلس وإتاحتها مصوره بشكل كامل عبر موقع مجلس النواب الرسمي.

5. تنمية المناطق الحدودية وأبناء النوبة

تنص المادة رقم (236) من الدستور على أن: "تكفل الدولة وضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية، والعمرانية الشاملة للمناطق الحدودية والمحرومة، ومنها الصعيد وسيناء ومطروح ومناطق النوبة، وذلك بمشاركة أهلها في مشروعات التنمية وفي أولوية الاستفادة منها، مع مراعاة الأنماط الثقافية والبيئية للمجتمع المحلي، خلال عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون. وتعمل الدولة على وضع وتنفيذ مشروعات تعيد سكان النوبة إلى مناطقهم الأصلية وتنميتها خلال عشر سنوات، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

يمثل هذا القانون أحد الالتزامات الدستورية التي كان يجب تحقيقها خلال 10 سنوات من إقرار الدستور، والتي انتهت بالفعل في 17 يناير 2023، وعلى الرغم من إقرار قانون هيئة تنمية الصعيد رقم 157 لسنة 2018، بهدف وضع خطة للإسراع بالتنمية في مناطق الصعيد⁹، كما أن هناك المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2012 بشأن التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء وتشكيل الجهاز الوطني لتنمية شبه جزيرة سيناء¹⁰، وهو ما يمكن أن يساهم في تحقيق أهداف التنمية للدولة المصرية، ولكن لا يوجد إطار قانوني خاص بتنفيذ المادة 236 من الدستور لتنمية كل المناطق الحدودية وإعطاء مزيد من الاهتمام بأهالي النوبة¹¹.

⁸ إذاعة جلسات البرلمان، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/nCn1mQI>

⁹ إنشاء هيئة تنمية الصعيد، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/H6ZKz5V>

¹⁰ تشكيل مجلس إدارة الجهاز الوطني لتنمية شبه جزيرة سيناء، متاح عبر هذا الرابط، <https://www.almasdar.com/134618>

¹¹ مصطفى بكرى للحكومة: ماذا عن تفعيل المادة 236 من الدستور لأهالي النوبة، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/zpi9yTs>

حيث كانت هناك محاولات لتنفيذ هذا الالتزام الدستوري منذ عام 2014، حيث شكل وزير العدالة الانتقالية وقتها، لجنة لإعداد مسودة مشروع قانون "الهيئة العليا لتوطين النوبيين وتعمير تنمية بلاد النوبة الأصلية"، وضمت ممثلين من أهالي النوبة والوزارات والهيئات والأجهزة المعنية بذلك، وبدأت أعمال اللجنة في شهر أكتوبر 2014، وانتهت في يناير 2015، وأسفرت عن إعداد مسودة مشروع قانون الهيئة العليا لتوطين النوبيين وتعمير تنمية بلاد النوبة الأصلية، وسلم الوزير مسودة مشروع القانون لرئيس الوزراء في شهر فبراير 2015، ومنذ ذلك التاريخ أصبح هذا القانون حبيس أدراج مجلس الوزراء ولم يُتخذ فيه إجراء قانوني¹².

6. قانون نذب القضاة

تنص المادة رقم (239) من الدستور على أن "يصدر مجلس النواب قانوناً بتنظيم قواعد نذب القضاة وأعضاء الجهات والهيئات القضائية، بما يضمن إلغاء النذب الكلي والجزئي لغير الجهات القضائية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي أو لإدارة شئون العدالة أو الإشراف على الانتخابات، وذلك خلال مدة لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور".

ورغم الإلزام الدستوري بإصدار قانون لإلغاء النذب الكلي والجزئي لغير الجهات القضائية، فإنه لم يكن هناك التزام بالموعد الدستوري، والذي انتهى في يناير 2019، واستمر هذا الأمر في إطار المناقشات الحكومية، حيث أعدت وزارة العدل، أول مشروع قانون لتنظيم نذب أعضاء الجهات والهيئات القضائية، وتم إرساله لمجلس الوزراء، ولكن مشروع القانون المُعد من قبل وزارة العدل، يهدف لاستمرار نذب القضاة في الجهات والمصالح الحكومية لأداء بعض الأعمال قانونية، تحت مسمى "إدارة شئون العدالة" والتي يعرفها المشروع بأنها "إنهاء الأمور القانونية" و"الاستعانة بهم تنفيذاً لنص في القانون" وهي عبارات لم يفسرها المشروع بشكل تفصيلي¹³.

وسبق أن تقدم عدد من النواب في نهاية عام 2018 مشروعاً لتنظيم نذب القضاة، لكن لم تتم مناقشته آنذاك ولم يصدر بشأنه أي إجراءات خلال السنوات الماضية، بما يجعل هناك مسؤولية على البرلمان بشأن تفعيل المادة الدستورية في هذا الشأن، بالإضافة لأهمية أن تقوم الحكومة بتقديم مشروع القانون الذي أعدته وزارة العدل بالفعل في فبراير 2023 إلى مجلس النواب، خاصة أن هناك قرارات للحكومة تهدف لتقليص نذب القضاة في الأعمال

¹² المحامون النوبيون يرفضون قانون تنمية المناطق الحدودية، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/1hWMh3S>

¹³ ننشر تفاصيل مشروع قانون تنظيم نذب القضاة في الجهات الحكومية، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/Gtqz1Zb>

الاستشارية القانونية. في إطار سياسات تخفيض الإنفاق الحكومي، وهو ما يؤكد أهمية إصدار هذا القانون ليتكامل مع أهداف الحكومة، ويطبق الالتزامات الدستورية¹⁴.

7. العدالة الانتقالية

ينص الدستور في مادته رقم (241)، على أن "يلتزم مجلس النواب في أول دور انعقاد له بعد نفاذ هذا الدستور بإصدار قانون للعدالة الانتقالية يكفل كشف الحقيقة، والمحاسبة، واقتراح أطر المصالحة الوطنية، وتعويض الضحايا، وذلك وفقاً للمعايير الدولية"، وتعني العدالة الانتقالية: القيام ببذل كل ما يلزم لينجح المجتمع في التعامل مع نتائج التغييرات السياسية، وتطوير أدوات مختلفة لتحقيق هذه الغاية.

ويرتبط طرح مفهوم "العدالة الانتقالية" بالمجتمعات التي مرت بمراحل تغيير سياسي، وأعدت بناء نفسها من جديد حيث يمكن أن تكون التغييرات أضرت ببعض الأفراد في المجتمع في إطار إعادة بناءه، بما يجعل هناك ضرورة للحديث عن العدالة الانتقالية بهدف تعزيز الثقة بين الأفراد في المجتمع الواحد وثقة الأفراد في مؤسسات الدولة، وتلبية مطالب العدالة واستعادة نسج المجتمعات، وبناء السلام المستدام، وتعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون.

ووفق هذه المعاني، جاء تركيز الدستور المصري علي العدالة الانتقالية، وألزم المشرع المصري بالخروج بقانون العدالة الانتقالية خلال دور الانعقاد الأول بعد إقرار الدستور، والذي انتهى بالفعل عام 2020، واستمرت المادة الخاصة بالعدالة الانتقالية في الدستور المصري، دون المساس بها في تعديلات 2019، بما يشير إلى استمرار أهميتها وتمسك الدولة بها.

وتؤكد المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أن العدالة الانتقالية متجذرة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وذلك للمساهمة بفعالية في السلام والمصالحة المستدامين، وإحراز تقدم على مستوى جميع أبعاد العدالة الانتقالية وبطريقة متكاملة¹⁵.

ويرتبط السلام الدائم ارتباطاً وثيقاً بالعدالة والتنمية واحترام حقوق الإنسان، وتعمل العدالة الانتقالية على المساهمة في معالجة كل النتائج السلبية الناتجة عن التغييرات السياسية، وذلك وفق الإطار الوطني والسياقات الوطنية لتعزيز ربط المجتمعات مع بعضها البعض

¹⁴ لترشيد الإنفاق الحكومي.. توجيهات حكومية تستهدف تقليص ندب القضاة، متاح عبر الرابط، <https://2u.pw/vq99Cjg>

¹⁵ لمحة عن العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان، متاح عبر الرابط التالي، <https://2u.pw/ozCsR>

لتساهم في تحقيق السلام الدائم، وفي هذا الشأن يعترف القراران الصادران في العام 2016 بشأن حفظ السلام، أي قرار الجمعية العامة 262/70 وقرار مجلس الأمن 2282، بالسيطرة الوطنية والشمولية باعتبارهما أساسيين لنجاح جهود بناء السلام.

وفي إطار الإلزام الدستوري بإصدار قانون العدالة الانتقالية، فقد اعتبرت الحكومة منذ عام 2016 وعلى لسان المستشار مجدى العجاتى وزير الشئون القانونية ومجلس النواب آنذاك، أن إعداد قانون العدالة الانتقالية مسئولية مجلس النواب وليس الحكومة، حيث أن الدستور ألزم مجلس النواب بإصدار القانون بدور الانعقاد الأول، كما كانت هناك دعوات من أحزاب سياسية للحكومة بسرعة إصدار قانون العدالة الانتقالية، وبالفعل تقدم نحو 100 نائب بالإضافة لأعضاء لجنة حقوق الإنسان بالمجلس، بمشروع قانون العدالة الانتقالية؛ بسبب إلزام الدستور بإقرار القانون خلال دور الانعقاد الأول، بعدما تأخرت الحكومة في إرسال مشروع القانون إلى البرلمان.

ووافقت اللجنة التشريعية والدستورية بمجلس النواب، في 24 أغسطس 2016، من حيث المبدأ على مشروع قانون العدالة الانتقالية، ولكن منذ وقتها لم يطرح لأي مناقشات أخرى، وسط بعض الآراء التي خرجت من النواب، والتي تميل إلى عدم صدور هذا القانون، رغم أنه استحقاق دستوري، باعتبار أن المجتمع المصري ليس متهيئاً لصدور مثل هذا التشريع¹⁶.

كما كانت هناك دعوى قضائية أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة، للمطالبة بإلزام مجلس النواب بتقديم قانون العدالة الانتقالية طبقاً للدستور، وهو ما يؤكد مسؤولية مجلس النواب الدستورية لتطبيق المادة 241 من الدستور وإقرار قانون العدالة الانتقالية في إطار اهتمام الدولة بتعزيز حقوق الإنسان¹⁷.

8. قانون الإدارة المحلية

تنص المادة رقم (242) من الدستور، على أن "يستمر العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه في الدستور بالتدريج خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذه، ودون إخلال بأحكام المادة (180) من هذا الدستور".

¹⁶ «تشريعية النواب» توافق من حيث المبدأ على «العدالة الانتقالية»، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/6uEHwtk>
¹⁷ البرلمان سيد قراره.. دعوى قضائية لإلزام المجلس بإصدار قانون العدالة الانتقالية.. اللجنة التشريعية ترد: ننتظر رد "العدل" .. "أبوشقة": الدستور وضع مواعيد تنظيمية وليست إلزامية.. وفيه دستوري: القضاء غير مختص: <https://qrco.org/4dus>

وفق ما نص عليه الدستور، كان من الواجب على البرلمان إصدار قانون الإدارة المحلية خلال دور الانعقاد الماضي، حيث أن الدستور حدد مدة خمس سنوات، للانتقال لنظام الإدارة المحلية الجديد، وانتهت هذه المدة في يناير 2019، وقانون الإدارة المحلية يعد من أطول القوانين التي احتاجت لنقاش مطول في البرلمان، حيث أنه مطروح للنقاش على مدار 9 سنوات، وتجري المناقشات بشأنه بشكل مستمر داخل مجلس النواب، وكذلك كان له نصيب كبير من المناقشات في جلسات الحوار الوطني على مدار عام 2023، ولكن دون إنجاز القانون حتى الآن، دون الالتزام بالمدة المحددة دستورياً¹⁸.

واستحوذ ملف الإدارة المحلية على جانب كبير من المناقشات خلال جلسات الحوار الوطني على مدار عام 2023، وهناك توافق عام بشأن أهمية إصدار هذا القانون، خاصة في ظل ما يمثله من استحقاق دستوري واجب النفاذ، كما أن هناك تأكيد من أعضاء مجلس النواب على أهمية إصدار هذا القانون، ولذلك فهو قيد المناقشة بشكل شبه دائم أمام لجنة الإدارة المحلية بمجلس النواب، حيث أن هناك عدد من النقاط تحتاج لمناقشات واسعة، حتى أن الحوار الوطني لم ينتهي منها.

ومن أبرز النقاط الشائكة في قانون الإدارة المحلية: التمويل المحلي واللامركزية المالية، وعدد أعضاء المجالس المحلية، ومدى ارتباط عدد الأعضاء بعدد السكان، لتحقيق العدالة في تمثيل المواطنين في المحافظات والوحدات المحلية، بالإضافة لشروط تعيين القيادات المحلية وشروط استجواب رؤساء الوحدات المحلية أمام المجالس المحلية.

وينبع التأخر في إصدار قانون الإدارة المحلية، من كون النظام الإداري في مصر استقر على الإدارة المركزية، وخضوع الوحدات المحلية للتوجيهات الحكومية المركزية في كل ما يتعلق بإدارة الشؤون المحلية في المراكز والقرى، لتكون الرؤية الخاصة بتطبيق نظام الإدارة المحلية الجديد وإعطاء صلاحيات أكبر للمسؤولين المحليين، وللمجالس المحلية المنتخبة التي تستطيع محاسبتهم وعزلهم، تعني إجراء تغييرات واسعة في بنية النظام الإداري في مصر، وتغيير كبير في الوضع القائم على كافة المستويات، الأمر الذي يؤخر من صدور القانون على مدار العشر سنوات الماضية، حتى يمكن الخروج بقانون يحقق التكامل في جميع جوانب الإدارة المحلية وفق ما جاء في الدستور، بتوافق كامل بين الحكومة ومجلس النواب وكذلك أطروحات الحوار الوطني، ليكون من السهل وضع القانون موضع التنفيذ¹⁹.

¹⁸2019 " .. أخر مهلة لمجلس النواب لإصدار القوانين المكملة للدستور، متاح على الرابط التالي، <https://2u.pw/QFiGh7T>
¹⁹ قرر لجنة المحليات: لا بد من وضع مشروع قانون يلبى مخرجات الحوار الوطني، متاح عبر هذا الرابط، <https://2u.pw/ZEdzdWU>

ومن المهم الإشارة إلى أن تأخر صدور قانون الإدارة المحلية، لا يمثل فقط مخالفة للمادة 242 من الدستور التي تنص على تطبيق نظام الإدارة المحلية الجديد خلال 5 سنوات، ولكن فإن تأخر هذا القانون يعني تعطل مواد الدستور الخاصة بالإدارة المحلية، والتي وردت في الفرع الثالث الخاص بالإدارة المحلية، ضمن الباب الثاني الخاص بالسلطة التنفيذية. حيث أن مواد الدستور بشأن الإدارة المحلية متعلقة بالنظام الجديد الذي لم يصدر قانون بشأنه حتى الآن.

أولويات تعزيز حقوق الإنسان في الدستور

يعكس الدستور المصري، حرص المصريين على تطوير آليات تعزيز حقوق الإنسان، ووضع مزيد من الضمانات التي تكفل حق المواطن المصري وتنظم العلاقة بين مختلف أجهزة الدولة، وهو ما جعل الدستور المصري الحالي، الوثيقة الأكثر تطوراً من كل الدساتير المصرية السابقة، بما وضعه من مبادئ وحقوق وآليات تكفل الحقوق والحريات للمواطنين، وتؤكد التزام مصر بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

وقد نصت ديباجة الدستور المصري، على إيمان المصريين بالديمقراطية طريقاً ومستقبلاً وأسلوب حياة، وبالتعددية السياسية، وبالتداول السلمي للسلطة، وتأكيد حق الشعب في صنع مستقبله، فهو وحده مصدر السلطات، والحرية والكرامة الإنسانية والعدالة الاجتماعية حق لكل مواطن.

وجاء الدستور المصري، لتجسيد حلم الأجيال بمجتمع مزدهر متلاحم، ودولة عادلة تحقق طموحات اليوم والغد للفرد والمجتمع، ويستكمل بناء دولة ديمقراطية حديثة، حكومتها مدنية، ويغلق الباب أمام أي فساد، ويفتح طريق المستقبل، ويتسق مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي شاركت مصر في صياغته ووافقت عليه.

ويحتاج الدستور للقوانين من أجل الترجمة على أرض الواقع، والتحول من وثيقة مبادئ إلى قوانين تنظم العلاقات والحقوق والواجبات في المجتمع، وهي المهمة التي أوكلاها الدستور إلى السلطة التشريعية، والممثلة في مجلس النواب، فهي الجهة المنوطة بتشريع وإقرار القوانين وتفعيل الالتزامات الدستورية، ومع تحديد مواعيد لإقرار بعض القوانين، فإن مجلس النواب يكون مقصراً في حال لم يلتزم بالمواعيد الدستورية لإقرار هذه القوانين، ومن الواجب دستورياً معالجة هذا الخلل بسرعة إقرار القوانين التي نص عليها الدستور، نظراً لأهميتها في تعزيز حقوق الإنسان، ودعم مسيرة تطور الدولة وحركة المجتمع.

وتأكيدًا على الاهتمام الدستوري بتعزيز حقوق الإنسان، فإن الباب الثالث من الدستور، والخاص بالحقوق والحريات والواجبات العامة، قد نص في المادة 53 منه، على إنشاء مفوضية لمكافحة التمييز، للتأكيد على القضاء على كل أشكال التمييز بين المواطنين، وذلك في إطار مستهدفات الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، التي أكدت أهمية استمرار مناهضة التمييز بجميع صورته وأشكاله والتحقيق في الادعاءات ذات الصلة وحماية حقوق الضحايا اتساقًا مع الدستور والتزامات مصر الدولية.

وأيضًا في إطار تعزيز حقوق الإنسان، نص الدستور في المادة 68، على حق المواطن في حرية تداول المعلومات، وهو ما يحتاج إلى تنفيذ الاستحقاق الدستوري بتشريع قانون حرية تداول المعلومات، في إطار التزامات مصر الدولية، بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ونظرًا لدوره في تعزيز حماية الحقوق والحريات وتعزيز الشفافية والمساءلة والقيم الديمقراطية.

وفي إطار تعزيز التحول الديمقراطي، بعد مرور مصر بثورتي 25 يناير، و30 يونيو، فقد نص الدستور من خلال 4 مواد وردت في الباب السادس الخاص بالأحكام العامة والانتقالية على ضرورة إلزام صدور قوانين لترجمة هذه المواد الدستورية، وحتى الآن ورغم تجاوز 10 سنوات على إقرار الدستور المصري، لم يتم إقرار هذه القوانين، وما زالت محل نقاش في الأوساط السياسية والحقوقية، وهو ما يؤكد أن يقوم مجلس النواب بالإسراع في إقرار هذه القوانين للتأكيد على الانتهاء من الالتزامات الدستورية، وانتهاء ما يتعلق بالفترة الانتقالية في مصر، والوصول إلى استقرار مؤسسات الدولة المنتخبة ومعالجة آثار التحول السياسي.

والمواد المتعلقة بالأحكام العامة والانتقالية، التي نعي بها هنا، هي المادة 236 والخاصة بتنمية المناطق الحدودية وأبناء النوبة، والمادة 239 الخاصة بإصدار قانون تنظيم قواعد نذب القضاة، والمادة 241 الخاصة بالعدالة الانتقالية، والمادة 242 التي تلزم بتطبيق إصدار قانون الإدارة المحلية الجديد.

النتائج والتوصيات

نص الدستور المصري الذي تم إقراره عام 2014 وتعديلاته عام 2019، على ضرورة إصدار عدد من القوانين بشكل خاص، وحدد لبعض هذه القوانين مدة محددة ألزم البرلمان بضرورة إصدار هذه القوانين خلالها، ولكن ما حدث هو انتهاء المدة المقررة دستوريًا دون إقرار التشريعات التي نص عليها الدستور، وعلى رأسها قانون الإدارة المحلية الذي ألزم الدستور

بصدوره قبل يناير 2019، وكذلك قانون تنظيم ندب القضاة، بالإضافة لقوانين كان من المفترض إقرارها خلال 10 سنوات انتهت في يناير 2023، ومنها قانون العدالة الانتقالية، والقوانين المتعلقة بتنمية المناطق الحدودية، فيما أقر مجلس النواب في اللحظات الأخيرة تعديلات قانون الإجراءات الجنائية بما يضمن استئناف أحكام الجنايات، وذلك في منتصف يناير 2023.

كما تظهر شبهة مخالفة من مجلس النواب، لأحد مواد الدستور، والمتعلقة بعلانية الجلسات، حيث أن المجلس وعلى مدار دورتي انعقاد يمنع البث المباشر للجلسات، بالإضافة لعدم إتاحة مضابط الجلسات، وعدم خروج سوى بعض المناقشات والمدخلات لبعض النواب داخل المجلس، بما يخالف مواد الدستور خاصة ما يتعلق بحرية تداول المعلومات، وهو القانون الذي لم يصدره مجلس النواب رغم نص الدستور عليه منذ 10 سنوات، **ولذلك نوصي مجلس النواب، بما يلي:**

- أن يتبنى مجلس النواب إصدار القوانين التي نص عليها الدستور والتي تعد مكملة له، باعتبارها تكليف دستوري يجب الالتزام به.
- أن يضع مجلس النواب على رأس أولوياته إنجاز القوانين المحددة دستوريا خلال الفصل التشريعي الحالي، لتأكيد التزام المجلس باحترام الدستور وتنفيذ نصوصه.
- على الأحزاب السياسية المسيطرة على أغلبية مقاعد مجلس النواب، أن تسارع لتنفيذ الالتزامات الدستورية، من خلال التقدم بمشروعات القوانين المستهدفة.
- توجيه الاهتمام البرلماني والحزبي نحو إقرار القوانين التي تشغل الأوساط السياسية والحقوقية، والتي حددها الدستور، ووضعتها الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان ضمن نتائجها المستهدفة، كما أنها جاءت ضمن مخرجات الحوار الوطني، وخاصة إصدار قانون جديد للإجراءات الجنائية، يتوافق مع نصوص الدستور وأهداف الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان.
- أن يعيد البرلمان النظر في قرار منع البث المباشر للجلسات، وأن يسمح لوسائل الإعلام بالنشر، وإتاحة مضابط الجلسات واللجان أمام الإعلام والمواطنين.