أوراق البدائل

# معايير اختيار الجمعية التأسيسية للدستور


## كريم سرحان

محام و باحث قانونى

(رئيس مجلس إدارة الجمعية المصرية لقانون الأعمال)



منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

العنوان: شقة ٤. الطابق الرابع. ٥ شارع المساحة. الدقي. القاهرة (ج.م.ع)

Website: www.afaegypt.org
Mail: info@afaegypt.org
Telefax: +202-37629937
Twitter: AFAlternatives
Facebook : https://www.facebook.com/AFAlternatives

# معايير اختيار الجمعية التأسيسية للدستور


## كريم سرحان

محام و باحث قانونى

(رئيس مجلس إدارة الجمعية المصرية لقانون الأعمال)


ورقة قدمت لندوة
عن الجمعية التأسيسية والإصلاح المؤسسي في مصر
(١٨ ديسمبر ٢٠١١)

ضمن سلسلة ندوات: توصيات للمرحلة الانتقالية في مصر


هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية
وهي نتاج سيمنار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

# قائمة محتويات


مقدمة . . . . . ٣

إشكالية البحث . . . . . ٣

تجارب دولية ومصرية . . . . . ٤

تعبير الجمعية التأسيسية عن المجتمع . . . . . ٤

مقترحات بشأن تشكيل الجمعية التأسيسية . . . . . ٥

القسم الأول: مؤسسات وهيئات منتخبة: . . . . . ٥

القسم الثانى: مؤسسات وهيئات غير منتخبة: . . . . . ٦

القسم الثالث: مؤسسات وهيئات بها جزء منتخب وأخر غير منتخب: . . . . . ٦

مقترحات وملاحظات ختامية . . . . . ٧

المراجع . . . . . ٨



نشر وتوزيع

رؤى وأفق للنشر والتوزيع

رقم الإيداع: ١٨٥٣٨ / ٢٠١١



+2 01222235071

rwafead@gmail.com

www.rwafead.com

## مقدمة

بعد قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير، أصبحت هناك حاجة لبناء قواعد نظام سياسى جديد فى مصر. ولا شك أن من أهم قواعد هذا النظام السياسى دستور يحدد المقومات الأساسية للمجتمع ويحدد شكل نظام الحكم فى الدولة ويحدد العلاقة بين السلطة الحاكمة والمجتمع، وفوق كل ذلك يتفادى أى سلبيات إحتوى عليها الدستور الذى حكم فى ظله النظام المصري السابق.

فأجرى في التاسع عشر من مارس ٢٠١١ إستفتاء على تعديل بعض مواد دستور ١٩٧١. ووضعت المادة ١٨٩ بعد التعديل والمادة ١٨٩ مكرر آلية لوضع دستور جديد للبلاد.

فنصت المادة ١٨٩ مكرر على ما يلى: "يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى تاليين لإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور لاختيار الجمعية التأسيسية المنوط بها إعداد مشروع الدستور الجديد خلال ستة اشهر من انتخابهم وذلك كله وفقا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة ١٨٩".

ونصت الفقرة الأخيرة من المادة ١٨٩ على ما يلى: "ولكل من رئيس الجمهورية وبعد موافقة مجلس الوزراء ونصف أعضاء مجلسي الشعب و الشورى طلب إصدار دستور جديد و تتولى جمعية تأسيسية من مائة عضو ينتخبهم أغلبية أعضاء المجلسين غير المعينين في اجتماع مشترك إعداد مشروع الدستور في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها ويعرض رئيس الجمهورية المشروع خلال خمس عشرة يوما من إعداده على الشعب لاستفتائه في شانه ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء".

وقد تم تضمين نصى المادة ١٨٩ مكرر والفقرة الأخيرة من المادة ١٨٩ فى الإعلان الدستورى الذى أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى ٣٠ مارس ٢٠١١ وذلك فى نص المادة ٦٠ من الإعلان المذكور بعد إدخال بعض التعديلات على الصياغة. فنصت المادة ٦٠ من الإعلان على أن: "يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسى شعب وشورى فى إجتماع مشترك، بدعوة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، خلال ستة أشهر من انتخابهم، لانتخاب جمعية تأسيسية من مائة عضو، تتولى إعدادا مشروع دستور جديد للبلاد فى موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويعرض المشروع، خلال خمسة عشر يوما من إعداده، على الشعب لاستفتائه فى شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء".

و لم يذكر النص أية معايير لإنتخاب الجمعية التأسيسية التى ستتولى وضع الدستور الجديد سوى إنها جمعية منتخبة من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ومجلس الشورى غير المعينين.

## إشكالية البحث

وقد أثار عدم تحديد معايير لانتخاب الجمعية التأسيسية إشكالية تحديد المعايير التى يمكن على أساسها انتخاب أشخاص دون غيرهم لعضوية الجمعية التأسيسية. ولذلك ستحاول هذه الورقة تقديم بعض الأفكار والمقترحات بشأن معايير انتخاب الجمعية التأسيسية.

## تجارب دولية ومصرية

باستعراض تجارب دول أخرى فى تشكيل جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد، نجد أن الكثير من الدول قد قامت بتشكيل الجمعية التأسيسية عن طريق الانتخاب المباشر من المواطنين وفى دول أخرى قام البرلمان المنتخب بدور الجمعية التأسيسية وقام أعضائه بوضع الدستور الجديد.

ففى البرازيل وفى مايو عام ١٩٨٥ أدخل تعديل على الدستور البرازيلى مفاده تشكيل جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد. وتقرر فى التعديل أن يكون أعضاء الكونجرس البرازيلى (وهو بمثابة البرلمان عندنا) هم أعضاء هذه الجمعية التأسيسية. [١]

وفى الهند، وفى طريق الحصول على استقلالها من الإحتلال البريطانى قام المواطنون بانتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور للبلاد. وتمت الانتخابات مع مراعاة التمثيل النسبى لطوائف المجتمع الدينية الأساسية فى الجمعية (الهندوس والمسلمون والسيخ وأخرين)[٢].

وفى جنوب افريقيا أجريت الإنتخابات البرلمانية فى ٢٧ أبريل ١٩٩٤ واعتبر أعضاء البرلمان المنتخبين هم أعضاء الجمعية التأسيسية لوضع الدستور الجديد للبلاد. [٣]

و أخيرًا فى تونس تم إختيار الجمعية التأسيسية التى ستتولى وضع الدستور بعد الثورة التونسية من خلال الانتخاب المباشر بواسطة الشعب التونسى.

وفى مصر فدستور ١٩٢٣ وضعته لجنة الثلاثين وهى لجنة معينة مكونة من كبار القانونيين ومن زعماء حزب الأحرار الدستوريين. وجدير بالذكر هنا أن حزب الوفد والحزب الوطنى فى ذلك الوقت رفضا الاشتراك في لجنة الدستور وطالبا أن يكون وضع الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة حتى يكون لها شرعية تمثيل الشعب المصرى.

إذًا فالانتخاب المباشر من المواطنين هو طريقة معتادة لتشكيل الجمعية التأسيسية.

## تعبير الجمعية التأسيسية عن المجتمع

ولكن مفاد التعديلات الدستورية التى أجرى الإستفتاء عليها فى مصرفى ١٩ مارس أن ينتخب المواطنون البرلمان ممثلًا فى مجلسى الشعب والشورى ويقوم الأخير بدوره - بإعتباره ممثلاً عن الشعب- بانتخاب الجمعية التأسيسية.

**<u>وبذلك يكون البرلمان- بواسطة أعضائه المنتخبين- هو صاحب السلطة والشرعية فى انتخاب الجمعية التأسيسية</u>**. ولا شك أن البرلمان فى ممارسته لتلك السلطة تقع عليه مسئولية انتخاب جمعية تأسيسية قادرة على وضع دستور يؤسس لدولة مصرية جديدة أساسها سيادة الشعب وصيانة كرامة المواطن وحقوقه وحرياته والتوازن بين سلطات الدولة.

و أرى أن الوصول الى ذلك يقتضى انتخاب جمعية تأسيسية معبرة عن مختلف أطياف وتيارات المجتمع المصرى. ويثير ذلك سؤال حول التيارات التى يمكن اعتبارها ممثلة للمجتمع المصرى. الإجابة

---

(1) Constituent Assemblies Comparative Practice – Legal Memorandum Prepared by Public International Law & Policy Group- October 2011- Page 2

(٢)المرجع السابق صـ ١٩

(٣) المرجع السابق صـ ٢٧

التقليدية هى أن المجتمع المصرى ينقسم لأربع تيارات سياسية رئيسية الإسلامية والليبرالية واليسارية والقومية.

وهذه الإجابة فى رأيي إن كانت تصح لوصف التيارات التى ينتمى إليها الكثير من النشطاء السياسيين، إلا أنه بالنظر الى الواقع المصرى الحالى أجد صعوبة فى تقبل هذه الإجابة كوصف لتيارت سياسية سائدة بالفعل فى المجتمع المصرى. فنتيجة أكثر من استطلاع رأى تعطينا رؤية مختلفة عن المجتمع المصرى. فعلى سبيل المثال أجرى مركز جالوب لاستطلاعات الرأى إستطلاعًا فى مصر فى يونيو ٢٠١١ انتهى الى أن غالبية المصريين لا يؤيدون التحول الى دولة علمانية وفى الوقت ذاته يرفضون الوصاية الدينية ووصول رجال الدين الى الحكم[٤].

وإنتهى إستطلاع رأى أعده مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية فى أغسطس ٢٠١١ الى أن أكثر من ٥٠٪ من المصريين لا ينتمون الى إتجاه سياسي بعينه. [٥]

وبالملاحظة وبالنظر الى أعداد المصريين الذين انضموا لأحزاب بعد الثورة نجد أن الغالبية العظمى من المصريين الذين شاركوا فى الثورة الذين قدرت أعدادهم بمئات الألاف او بعدة ملايين لم يبادروا بالانضمام لأحزاب سياسية. وبالملاحظة أيضاً وبالنظر لجيل الشباب الذين يشكل غالبية المجتمع المصرى، فلن نجد التصنيفات الأيدولوجية السياسية التقليدية واضحة بين أبناء هذا الجيل. بل اعتقد أن الكثير من أبناء هذا الجيل لا يرى أن الإصلاح السياسى يتحقق بتبنى أيدولوجية سياسية معينة، وقد تجذبه أكثر فكرة تبنى برنامج عمل وطنى يكون محل إجماع من كافة المصريين.

ولكل هذه الأسباب أنا أشكك فى أن تكون التيارات السياسية التقليدية فقط معبرة بشكل كافى عن المجتمع المصرى (وقد تكون هذه الحالة ليست مقصورة على مصر فقط وإنما تشمل دول أخرى فى عالم يعتبره البعض قد تجاوز الأيدولوجيات السياسية التقليدية).

## مقترحات بشأن تشكيل الجمعية التأسيسية

إذًا ما هو التشكيل المناسب للجمعية التأسيسية الذى قد يعبر عن المجتمع المصرى؟

أرى أن يكون التشكيل من خلال مؤسسات وهيئات يمكن تقسيمها لثلاث أقسام:

### القسم الأول: مؤسسات وهيئات منتخبة:

**أولًا: البرلمان:** لا شك أنه لا يمكن تجاهل نتيجة الإنتخابات البرلمانية. فالانتخابات البرلمانية ما تزال هى الوسيلة الوحيدة حتى الأن لمعرفة مدى تواجد التيارات السياسية والأحزاب فى الشارع المصرى. فأرى أن الجمعية التأسيسية يجب أن تمثل فيها كل التيارات والأحزاب التى ستمثل فى البرلمان سواء كان هذا التمثيل من خلال أعضاء البرلمان أنفسهم أو من خلال أعضاء فى هذه الأحزاب أو التيارات من خارج البرلمان. كما يجب أن يكون للمستقلين فى البرلمان تمثيل فى الجمعية من خلال عضوية واحد أو أكثر منهم فى تلك الجمعية (بما أن المستقلين لا يمثلوا أحزابًا فلن يمكن تمثيلهم بأعضاء من خارج البرلمان).

(4) http://www.abudhabigallupcenter.com/147896/egypt-tahrir-transition.aspx

(٥) المصريون و الإنتخابات و الأحزاب- مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية- د. جمال عبد الجواد- أغسطس ٢٠١١

وإن كنت أعترف أن هناك جانب سلبى فى محاولة تمثيل البرلمان فى الجمعية التأسيسية وهى إمكانية نقل حالة الإستقطاب والتنافس السياسى بين الأحزاب التى سبقت وصاحبت الانتخابات البرلمانية الى داخل الجمعية التأسيسية مما قد ينعكس سلبًا على أداء الجمعية.

**ثانيًا: النقابات:** تمثيل للنقابات فى الجمعية التأسيسية وبالأخص نقابة المحامين والصحفيين والأطباء والمهندسين والفلاحين والنقابات العمالية المنتخبة.

**ثالثًا: اتحادات طلبة الجامعات:** تمثيل لاتحادات الطلبة المنتخبة فى الجمعية.

## القسم الثانى: مؤسسات وهيئات غير منتخبة:

**أولًا: القضاء:** تمثيل للهيئات القضائية المختلفة فى الجمعية التأسيسية من خلال ممثلين عن المحكمة الدستورية العليا و محكمة النقض و مجلس الدولة و النيابة الإدارية و هيئة قضايا الدولة.

**ثانيًا: الأزهر:** ممثل أو أكثر عن الأزهر.

**ثالثًا: الكنيسة المصرية:** ممثل أو أكثر عن الكنيسة.

**رابعًا القوات المسلحة:** ممثل عن القوات المسلحة.

**خامسًا: جمعيات أهلية:** ممثلين عن الجمعيات الأهلية العاملة فى مجال القانون وحقوق الإنسان وأيضًا الجمعيات التى لها نشاط بارز فى التنمية.

**سادسًا: عدد من المفكرين والكتاب الذين يحظون بقبول عام من المجتمع ومن التيارات السياسية المختلفة.**

**سابعًا: القطاع الخاص:** ممثلين عن القطاع الخاص من أصحاب أعمال ومكاتب وشركات مهنية.

## القسم الثالث: مؤسسات وهيئات بها جزء منتخب وأخر غير منتخب:

الجامعات: فبعض الجامعات أجريت بها انتخابات والبعض الأخر لم تجرى فيها الانتخابات. وأرى أن يوجد تمثيل فى الجمعية التأسيسية لأساتذة الجامعات وخاصة أساتذة من الكليات التى أجريت فيها انتخابات أو أساتذة جامعات من نوادى أعضاء هيئات التدريس المنتخبة. وبالطبع يلزم وجود عدد مناسب من أساتذة القانون الدستورى.

والسؤال الأن ما النسبة التى يجب أن يكون عليها تمثيل كل من الجهات و الهيئات السابقة؟

ليس من السهل الإدعاء بوجود إجابة واحدة صحيحة لهذا السؤال. ولكن بشكل عام أرى أن تكون أغلبية الجمعية التأسيسية ممثلين عن الهيئات المنتخبة (البرلمان و النقابات واتحادات طلبة الجامعات وأساتذة الجامعات المنتخبين فى مناصب جامعية أو فى نوادى أعضاء هيئة التدريس) لأن الانتخابات ما تزال هى الطريقة الأنسب لتمثيل المجتمع.

أما عن الأشخاص الذين سيتم اختيارهم لتمثيل المؤسسات والهيئات السابقة فأرى أن أهم شروط يجب أن تتوافر فيهم هى:

١- حسن السمعة.
٢- الكفاءة والنجاح المنهي والوظيفي.
٣- ألا يكونوا ممن شاركوا فى إفساد الحياة السياسية فى عهد النظام السابق سواء بإنتمائهم لهذا النظام أو بإنتمائهم لما يعرف بـ "المعارضة الكرتونية".
٤- ألا يكونوا قد تورطوا بشكل شخصى فى حالة الاستقطاب السياسى الشديد التى صاحبت الانتخابات البرلمانية و يفضل أن يكونوا ممن يمكن أن يطلق عليهم أشخاص توافقية تحظى بقبول مختلف التيارات السياسية.
٥- أن توجد بينهم نسبة معتبرة من الشباب والنساء.
٦- مراعاة - قدر الإمكان- تمثيل جغرافى لمختلف محافظات مصر فى اختيار الأشخاص. فالمجتمع المصرى يتمتع بميزة هامة وهى أنه غير مقسم على أساس قبلى أو عرقى أو مذهبى ومن ثم فالتمثيل الجغرافى قد يكون مناسبًا.

و أقترح أن يرشح من الهيئات والمؤسسات السابق الإشارة إليها ضعف أو ضعفي عدد الأعضاء المطلوب ضمهم للجمعية التأسيسية من كل هيئة أو مؤسسة بحيث ينتخب البرلمان - بأعضائه المعينين- من هؤلاء المرشحين العدد المطلوب من أعضاء الجمعية.

## مقترحات وملاحظات ختامية

ومن الممكن أيضًا النظر فى هذين الاقتراحين:

**الأول:** أن يقسم أعضاء الجمعية التأسيسية بعد انتخابهم على أن يراعوا الله فى عملهم و أن يعملوا لمصلحة الوطن بعيدًا عن أى تحيزات حزبية أو سياسية.

**الثانى:** وضع بعض ضوابط لعمل الجمعية التأسيسية تقضى مثلًا بأن أى تقييد لنصوص الحقوق والحريات التى اشتمل عليها دستور ١٩٧١ تستلزم موافقة أغلبية خاصة كثلثى أعضاء الجمعية.

وأود الإشارة الى أننى أرى أنه باستثناء سلطات رئيس الجمهورية الواسعة فإن غالبية نصوص دستور ١٩٧١ (خاصة بعد الإستفتاء الذى تم على التعديلات الدستورية) هى نصوص جيدة فى مجملها وبالأخص باب الحقوق والحريات، وأننى أرى أن التغييرات الرئيسية التى نحتاج لتضمينها فى نصوص الدستور الجديد هى بالأساس ستتناول سلطات رئيس الجمهورية التى تحتاج الى بعض التقييد والتحديد. كما أرى أنه من الممكن فتح النقاش وإعادة النظر فى نسبة الخمسين فى المائة عمال وفلاحين والتى يشترطها الدستور فى أعضاء مجلس الشعب وإعادة النظر أيضًا فى دور مجلس الشورى.

فى النهاية تظل الضمانة الرئيسية فى وضع دستور جديد عصرى يؤسس للدولة المصرية المنشودة هى فى حضور الشارع المصرى والرأى العام خاصة أن الدستور لن يتم العمل به إلا بعد أن يوافق عليه الشعب المصرى فى إستفتاء عام.

# المراجع

1- **Constituent Assemblies Comparative Practice – Legal Memorandum Prepared by Public International-law & Policy Group- October 2011**
2- **http://www.abudhabigallupcenter.com/147896/egypt-tahrir-transition.aspx**
٣- المصريون والانتخابات والأحزاب- مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية- د. جمال عبد الجواد- أغسطس ٢٠١١