

# الصراع على السلطة الدستورية

دور المحكمة الدستورية العليا في السياسة المصرية



د. تامر مصطفى



**الصراع على السلطة الدستورية**

دور المحكمة الدستورية العليا في السياسة المصرية

الطبعة الأولى: ٢٠١٧  
كافة حقوق النشر والاقتباس والترجمة  
محفوظة لدار تدوين للطباعة والنشر  
والتوزيع  
لبنان - برمانه - المتن ٢٠١٠ - ١٢٠٤  
ص.ب: ٦٣  
هاتف:  
+٩٦١-٧٠-٣٠٨٣٠٠



10834 Oakcrest Ct.  
Fairfax VA 22030  
USA  
Email:  
info@tadweenpublishing.com

# الصراع على السلطة الدستورية

دور المحكمة الدستورية العليا  
في السياسة المصرية

بقلم الدكتور تامر مصطفى

# الصراع على السلطة الدستورية

## دور المحكمة الدستورية العليا في السياسة المصرية

١١ ..... مقدمة: القانون في مواجهة الدولة

### الفصل الثاني

٢٩ ..... سياسة الهيمنة: القانون والمقاومة في الدول السلطوية

### الفصل الثالث

٦٧ ..... إنشاء المحكمة الدستورية العليا

### الفصل الرابع

٩٧ ..... نشأة السلطة الدستورية (١٩٧٩ - ١٩٩٠)

### الفصل الخامس

١٢٣ ..... التوسع السريع للسلطة الدستورية (١٩٩١-١٩٩٧)

### الفصل السادس

١٧٧ ..... إعادة تموضع السلطة التنفيذية والمستقبل المجهول (١٩٩٨-٢٠٠٥)

### الفصل السابع

٢١٣ ..... القانون والتنمية والديمقراطية: تقييم نقدي

## مقدمة الطبعة العربية

منذ إنشائها في العام ١٩٧٩، لعبت المحكمة الدستورية العليا دوراً محورياً في الحياة السياسية المصرية. فبصفتها المحكمة الوحيدة التي تتمتع بسلطة إلغاء القوانين التي تعتبرها غير دستورية، كان القضاة والناشطون السياسيون يشككون في البداية في عمل هذه المحكمة. لكن بعد وقت قصير من تأسيسها، أصبحت المحكمة تشكل موضوعاً حرجاً بين الحكومة والناشطين من جميع الأطياف، أي من الليبراليين واليساريين والإسلاميين وصولاً إلى منظمات حقوق الإنسان والأحزاب السياسية المعارضة والمواطنين العاديين، الذين قدموا كلهم التماسات تطعن في دستورية التشريعات الحكومية. في خلال هذه العملية، لعبت المحكمة الدستورية العليا دوراً رئيسياً في الفصل في أهم القضايا السياسية الراهنة. وفي بعض المجالات مثل السياسة الاقتصادية، دعمت المحكمة الدستورية العليا برنامج تحرير الحكومة. إذ صدرت عشرات الأحكام في مجالات الخصخصة والإسكان وقانون العمل أدت إلى قلب السياسات الاقتصادية من عهد الرئيس المصري السابق جمال عبد الناصر، مما أدى بدرجة كبيرة إلى إثارة غضب اليساريين. أما في مجالات أخرى، مثل الحريات المدنية والحقوق السياسية وحرية الصحافة، فقد أصبحت المحكمة الدستورية العليا أشبه ببطلنة بالنسبة إلى العديد من الناشطين السياسيين، حتى في الوقت الذي صادقت فيه على بعض أهم أدوات النظام للقمع القانوني، بما في ذلك محاكمة المدنيين في محاكم أمن الدولة. وفي مجالات إضافية، تفادت المحكمة الدستورية العليا ببساطة بعض القضايا الأكثر إثارة للجدل، بما في ذلك التحديات التي يطرحها الإسلاميون على أساس المادة الثانية من الدستور.

نُشر هذا الكتاب للمرة الأولى في العام ٢٠٠٧ باللغة الإنجليزية بقلم الدكتور تامر مصطفى، أستاذ الدراسات الدولية في جامعة سايمون فريزر في كندا، وهو يقدم تحليلاً مفصلاً لتقاطع القانون والسياسة في مصر، مع تركيز خاص على المحكمة الدستورية العليا.

بالنسبة إلى العديد من القراء اليوم، قد تكون المحكمة الدستورية العليا معروفة أكثر للدور الذي لعبته في توجيه النتائج السياسية بعد سقوط الرئيس المصري السابق حسني مبارك في العام ٢٠١١، مع الأحكام المثيرة للجدل بإبطال مجلس الشعب ومجلس الشورى والجمعية التأسيسية فضلاً عن أحكام أخرى. بيد أن تحليل تلك الأحداث، التي ساعدت على رسم مصير جماعة «الإخوان المسلمين» واتجاه عملية الانتقال السياسي في مصر، يقع خارج نطاق هذه الدراسة. لكن هذه الأحكام تؤكد على الدور المركزي الذي لا تزال المحكمة الدستورية العليا تلعبه في تشكيل المشهد السياسي المصري. لذا، تقدم ترجمة كتاب تامر مصطفى للعام ٢٠٠٧ هذه تقريراً من أكثر التقارير تفصيلاً، باللغتين العربية أو الإنجليزية، حول السياسة المحيطة بالمحكمة الدستورية العليا على مدى العقود الثلاثة الأولى من العملية.

نبذة عن الكاتب: تامر مصطفى هو أستاذ الدراسات الدولية في جامعة سايمون فريزر في فانكوفر، كندا. يدرّس ويكتب في مجالات القانون والمجتمع المقارن، والدين والسياسة في مصر والشرق الأوسط بشكل عام.

ملاحظة حول النص الأصلي: تم نشر هذا الكتاب للمرة الأولى في العام ٢٠٠٧ باللغة الإنجليزية تحت عنوان الصراع على السلطة الدستورية: القانون والسياسة والتنمية الاقتصادية في مصر (The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt)، مطبعة جامعة كامبريدج (نيويورك).

## شكر وتقدير

أود أن أشكر العديد من الأشخاص الذين ساعدوني على إصدار هذه الطبعة العربية. فقد دفعني حسام بهجت للشروع في الترجمة، وهو الأمر الذي لطالما تمنيت تحقيقه ولكنه تأخر لأسباب عديدة. وقد حصلتُ على المزيد من التشجيع والإلهام لإنتاج نسخة إلكترونية باللغة العربية من زميلي الكريم الدكتور عادل اسكندر. كما وقدمت دار "تدوين" للنشر منصة ممتازة للإنتاج والتوزيع. ولا يسعني سوى أن أشكر الدكتور بسام حداد والدكتور سنان أنطون على المساعدة التي قدمها طوال عملية الإنتاج، وجاد الحاج من شركة "إندستري آرابيك" الذي تولى الجزء الأكبر من الترجمة بصبر ومهارة، وكارول رزق وأسامة إسبر لمتابرتهما على التدقيق في الترجمة. وأود أيضاً أن أشكر الدكتورة منى الغباشي وبرلين باول ووليد سالم والدكتور جيسون براونلي لما قدموه من مساعدة ومشورة في خلال العملية بأسرها.

هذه الترجمة العربية مهداة لوالدي الراحل محمد عيد مصطفى، ١٩٣٤-٢٠١٤.



## المخلص الأصلي للطبعة الإنجليزية

منذ حوالي ثلاثة عقود، صب العلماء وصانعو السياسات جهودهم بشكل كبير على عملية الإصلاح القضائي كحل للاضطراب السياسي والاقتصادي الذي تعاني منه البلدان النامية. وقد وقع على عاتق المحاكم مسؤولية تحفيز التنمية الاقتصادية وحماية حقوق الإنسان وحتى تسهيل عملية الانتقال إلى الديمقراطية. فما مدى واقعية هذه التوقعات، وفي أي سياقات سياسية يمكن أن تؤدي الإصلاحات القضائية إلى فوائدها المتوقعة؟ في هذا الكتاب، يعالج تامر مصطفى هذه القضايا من خلال دراسة الجوانب السياسية للمحكمة الدستورية العليا المصرية، والتي تشكل التجربة الدستورية الأكثر أهمية في العالم العربي.

لقد أنشأ النظام المصري محكمة دستورية مستقلة بشكل يثير الدهشة لمعالجة سلسلة من المشاكل الاقتصادية والإدارية الكامنة في قلب الأنظمة السياسية الاستبدادية. وعلى الرغم من أن المحكمة ساعدت النظام على إضفاء الطابع المؤسسي على وظائف الدولة وجذب الاستثمارات، إلا أنها فتحت في الوقت عينه آفاقاً جديدة يمكن من خلالها للمدافعين عن الحقوق والأحزاب المعارضة تحدي النظام. هذا ويتناول الكتاب ديناميكيات التعبئة القانونية في هذه البيئة السياسية غير المرجحة.

إن كتاب الصراع على السلطة الدستورية، والذي يصب عند تقاطع العلوم السياسية والاقتصاد والقانون المقارن، يتحدى الحكمة التقليدية ويقدم رؤى جديدة للأسئلة التي تطرح بشكل دائم حول العوائق التي تواجه التنمية المؤسسية والنمو الاقتصادي والديمقراطية في العالم النامي.

## شكر وتقدير للطبعة الإنكليزية الأولى

رأى هذا الكتاب النور بفضل مساعدة ودعم العديد من الزملاء والأصدقاء والمؤسسات. فأنا محظوظ لأنني حظيت بمشورة ودعم الموجهين المتميزين في جامعة واشنطن. فقد كانت توجيهات جول مجدال المدروسة والمتواصلة مفيدة للغاية في جميع مراحل المشروع، من المناقشات التجريبية الأولى وصولاً إلى عمليات مراجعة صفحات الكتاب النهائية بعد مضي سنوات. من جهته، ساعد مايكل ماكان على توسيع مشروع، من مشروع ركز في البداية على جانب محدد من الحياة السياسية المصرية إلى مشروع يُعنى بشريحة أوسع من علماء القانون العام. كما ساعدني إليس غولديبرغ على التفكير بعلمي بطرق جديدة من خلال طرح أسئلة جوهرية لا يمكن التوصل إلى إجابات سهلة عليها. إلى جانب ذلك، كان أنطوني جيل سخياً جداً بتقديم وقته وتوجيهاته. كما أعرب عن امتناني لجيمس كابوراسو وراشيل سيشوسكي وريسات كسابا والراحل دانييل ليف ومارغريت لوي في وجون ميرسر وسوزان وايتنج في جامعة واشنطن.

لا بد من الإشارة إلى أن التمويل أتى من هيئة فولبرايت ومجلس أبحاث العلوم الاجتماعية ومركز البحوث الأمريكي في مصر والمؤسسة الوطنية للعلوم، وهو ما سمح بالعمل الميداني على هذا الكتاب في القاهرة. فهناك تلقيت مساهمة قيمة من مصطفى كمال السيد، أستاذ العلوم السياسية في جامعة القاهرة، ومحمد بدران، أستاذ القانون في جامعة القاهرة، وحسام عيسى، أستاذ القانون في جامعة عين شمس، وسعد الدين إبراهيم في الجامعة الأمريكية في القاهرة، وبودوين دوبري وناتالي برنار موغيرون في مركز الدراسات والوثائق الاقتصادية والقانونية والاجتماعية (CEDEJ)، والراحل إبراهيم شحاته، المستشار العام السابق للبنك الدولي. كما أن المستشار عادل عمر شريف يستحق شكراً خاصاً لمساعدته على مر سنين عدة. ولا بد من الإشارة إلى أن الناشطين في حقوق الإنسان جاسر عبد الرازق وعاطف شحاته سعيدا عندما ساعدة سخية من خلال تخصيص الوقت والمساعدة. وأود أن أشكر هدى حرب وايزيس حكيم وزينب ديفيس لمساعدتهن البحثية المفيدة.

كما قدمت الزمالات في جامعتي بيركلي وبرنستون الوقت والتسهيلات لإعادة النظر في المخطوطة. في جامعة بيركلي، أود أن أشكر مارتين شابيرو ومايكل واتس. وفي جامعة برنستون، أشكر بشكل خاص كيم لين شيلي، مدير برنامج القانون والشؤون العامة، على الدعم والضيافة. كما أتوجه بالشكر إلى العديد من الزملاء على قراءة عملي والتعليق عليه في مراحل المشروع المختلفة، بمن فيهم سيرن بلج ونانسي بيرميونايثان براون وجيسون براونلي وتشارلز إيب وسكوت غهلباخ وروجر هارتلي ولورا هاتشر وستان كاتز وأرانغ كيشافريزيان وديفيد ليهيني ونانسي مافيتي وجونيفيرز وروجر أوين وليه باين وبروس روثرفورد ومايكل شاتزبرغ وميغيل سشور وكريستين ستيلت، وجنيفر وايدنر.

أنا ممتن جداً لعدد من الزملاء في جامعة ويسكونسن الذين برهنوا عن كرم في تقديم التوجيهات والإرشادات، كما في صداقاتهم. وأود أن أخص بالشكر أورفيو فيورتوس وهولي فوغ ديفيز وإد فريدمان وبول هوتشكروفت وتوني ميشيلز وجوسوس وأيلي تريب. وأخيراً، أود أن أشكر رئيس التحرير في جامعة كامبردج، جون بيرغر، لإرشاداته الرائعة لهذا العمل.

في النهاية، لا بد من الإشارة إلى أن مشروعاً بهذا الطول يتطلب قدرًا كبيراً من التشجيع أثناء العمل عليه. وقد حظيت بالدعم المعنوي الدائم والرصين من أمي وأبي، مارغريت ومحمد مصطفى، ومن أخي وزوجته، شريف وبريندا مصطفى. فلم تكن السنوات التي قضيتها في القاهرة نفسها من دون دعم العائلة والأصدقاء. كما أنني ممتن لعائلات عيد وأبو سينا وعاشور على كرم الضيافة والمودة اللامتناهية. هذا وأريد أن أشكر سارة زغلول وماجدة أبو فضل وويلسون جيكوب وكريم شلبي لمرافقتهم لي في القاهرة. نورتم مصر! أخيراً، أود أن أشكر ليلي هاريس وجوستن لين ونينا لوبو وبات وليزا نيلسون وفيل شيكلتون.

أهدي هذا الكتاب إلى أمي وأبي، مارجريت ومحمد مصطفى.

**مقدمة :**  
**القانون في مواجهة الدولة**



## مقدمة: القانون في مواجهة الدولة

ما الذي قد يدفع نظاماً سلطوياً مستقراً إلى إنشاء محكمة دستورية مستقلة تتمتع بسلطة مراجعة القوانين (أي إلغاء قوانين البرلمان وتعطيل قرارات الحكومة أو ما يُعرف أيضاً بـ«الرقابة على دستورية القوانين»؟) اجتذب هذا السؤال اهتمام نزر غير قليل من دارسي السياسة في مصر المعاصرة. ففي بلد يمارس النظام الحاكم فيه نفوذاً على جميع أوجه الحياة السياسية، منح هذا النظام المحكمة الدستورية العليا استقلالية ملحوظة عن سيطرة السلطة التنفيذية. ويتضح هذا لدى النظر إلى الأحكام الجريئة التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا في مجالات مختلفة خلال ربع القرن المنصرم. فقد عملت المحكمة دائمة على تحجيم نطاق السلطات التنفيذية، وعلى توسيع هامش حرية التعبير، وعلى حماية المجموعات الناشطة في المجتمع المدني من هيمنة الدولة. فضلاً عن ذلك، وفرت المحكمة، وللمرة الأولى منذ وصول عسكريين إلى الحكم في العام ١٩٥٢، الساحة الأهم لأحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان والناشطين السياسيين من مختلف المشارب لمُساجلة السلطة التنفيذية. فقد لجأت أحزاب المعارضة إلى المحكمة الدستورية العليا للاعتراض على القوانين الانتخابية والقيود الصارمة المفروضة على النشاط السياسي. ولأدت بالمحكمة مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان في سعي الأخيرة لتحصيل ضمانات للحقوق المدنية للمصريين. وعبر المحكمة الدستورية، سعت المجموعات اليسارية لإجباط برامج خصخصة الشركات والمرافق العامة التي باشرها النظام الحاكم في التسعينيات من القرن الماضي. وفي أروقة المحكمة ذاتها حاجج ممثلون عن مجموعات الإسلام السياسي ضد بعض الركائز المدنية للدولة المصرية. ومن مجموع تلك المساجلات والنقاشات، وجدت المحكمة الدستورية العليا نفسها، ووجدتها المتعاملون معها من أحزاب المعارضة والناشطين في مجالي السياسة والحقوق المدنية، في صلب مسائل تتعلق بوجهة السياسة في مصر وهوية الدولة المصرية.

وقد درج الاعتقاد على أن القضاء في الدول السلطوية لا يزيد على كونه أداة من أدوات النظام الحاكم، تحمي مصالح النخب الحاكمة وتدرأ الخطر من خصومها. ولكن هذا الاعتقاد لا يتسق مع الحال في مصر، رغم أن هذا البلد خضع لنظام سلطوي أرسخ من أغلب أقرانه. ففي قضايا ومسائل شتى، وجد الناشطون المعارضون للنظام الحاكم في المؤسسات القضائية داعماً وحليفاً. كيف نفهم، إذاً، قرار النظام المصري، في العام ١٩٧٩، إنشاء محكمة دستورية تتمتع باستقلالية شبه مطلقة عن سيطرة السلطة التنفيذية؟ ولماذا لم يند النظام المحكمة حين بدأ أنها صارت مقصد الراغبين في منازلة السلطة التنفيذية في شؤون بالغة الأهمية (مثل إتاحة الفرصة للأحزاب السياسية الجديدة للحصول على ترخيص بغير الآلية التي أقرتها الحكومة)؟ وكيف نفسر إتاحة النظام الحاكم سلطات واسعة لمحاكم القضاء الإداري، والأخيرة ساحة هامة للمواطنين المصريين يقاضون من خلالها، بنجاح، مسؤولي الحكومة في شتى المستويات، وصولاً إلى الوزراء ورئيس الجمهورية نفسه؟

تنفي المفاهيم السائدة عن الأنظمة السياسية السلطوية إمكانية انبثاق مساحة قضائية ميسرة في الدول السلطوية. فخذوا على سبيل المثال الحجة الآتية، المقتبسة من أكثر الأعمال التي يتم الاستشهاد بها في المجال

العلمي الحديث حول إخضاع السياسة إلى سلطة القضاء:

من الصعب تصوّر دكتاتور ما، بصرف النظر عن البزة التي يرتديها/ ترتديها أو انتمائه/انتمائها الإيديولوجي، (١) يسمح لقضاة مستقلين، ولو ظاهرياً، بالمشاركة فعلياً في صنع السياسات العامة الأساسية، أو (٢) يتسامح مع إعطاء الأولوية للقواعد الإجرائية القانونية على حساب التحقيق السريع للنتائج الفعلية المرغوبة. فيبدو بالتالي أن إخضاع السياسة إلى سلطة القضاء مشروط أساساً بوجود نظام حكم ديمقراطي.<sup>١</sup>

تميل هذه الصور التبسيطية عن الأنظمة السلطوية إلى إنتاج مفاهيم ثنائية حول المساحة القضائية المسيّسة في مختلف أنواع الدول. وهي تدفع المرء إلى الاعتقاد بأن الدول الديمقراطية تنعم باستقلالية قضائية، فيما تغيب هذه الأخيرة عن الدول السلطوية، وبأن المحاكم في الدول الديمقراطية تصون حقوق المواطنين، فيما المحاكم في الدول السلطوية لا تقوم بالمثل. من المؤكد أن معظم خبراء القضاء المسيّس يعون الالتباس الذي يحيط بالقانون وبالمؤسسات القانونية في الأطر الديمقراطية. ولكن عندما نعتبر أن استقلال القضاء لا يمكن أن يتحقق البتة في ظل الأنظمة السلطوية، قد يميل حتى أولئك الذين يدركون العيوب الكبيرة والأخطاء المؤسساتية التي تشوب العدالة في المحاكم الأميركية إلى الشعور، ولو للحظات، بالرضى عن أنفسهم، وهم مخطئون في ذلك. فلكي يفهم الخبراء حقاً المساحة القضائية المسيّسة، يتحتم عليهم أن يشككوا ليس فقط في «أسطورة صون الحقوق» في الأطر الديمقراطية، ولكن أيضاً في فهمنا التبسطي لكيفية عمل المؤسسات القضائية في الدول السلطوية.<sup>٢</sup> ويمكن المحاججة بأن هذا التشكيك بالغ الأهمية في هذه المرحلة الحرجة من التاريخ، حيث بات الفرق بين الدول الديمقراطية وتلك السلطوية ضابياً في أماكن كثيرة في العالم.

ولكن حتى الآن، ما زال فهمنا للصراعات القانونية في الكيانات السياسية السلطوية يفتقر لنظرة خبراء القانون المقارن الدقيقة إلى المحاكم في الكيانات السياسية الديمقراطية بوصفها ساحات متنازع عليها. فالافتراض بأن الديمقراطية شرط مسبق لانبثاق السلطة القضائية بات سائداً إلى حد أنه من النادر مصادفة كتابات في مجال القانون المقارن أو العلوم السياسية تحلل المساحة القضائية المسيّسة في أنظمة الحزب الواحد. ولكن المثير للاهتمام هو أن معظم الدراسات التطبيقية حول المحاكم في الكيانات السياسية السلطوية تكشف أن الواقع على الأرض شديد التعقيد، بخلاف ما قد نتصوره عادة.<sup>٣</sup> فالكثير من أنظمة الحزب الواحد

<sup>١</sup> Neal Tate, "Why the Expansion of Judicial Power," in *The Global Expansion of Judicial Power*, eds. C. Neal Tate and Torbjorn Vallinder, ٢٨ (New York: New York University Press, ١٩٩٥)

من المثير للاهتمام ذكر أن تايت نفسه، وفي منتدى مختلف، قال إن «مكانة المحاكم ووظيفتها في الأنظمة السلطوية مسألتان لا يتم التطرق إليهما بشكل كاف». أنظر:

Neal Tate and Stacia Haynie, "Authoritarianism and the Functions of Courts: A Time Series Analysis of the Philippine Supreme Court, ١٩٦١-١٩٨٧." *Law and Society Review* ٢٧ (١٩٩٣).

<sup>٢</sup> Stuart Scheingold, *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change* (New Haven: Yale University Press, ١٩٧٤).

<sup>٣</sup> يعاين الفصل الثاني تلك الأبحاث القليلة والمثيرة للاهتمام حول المحاكم في الأنظمة السلطوية.

تشهد صراعات قانونية شرسة وجدية يوميًا، والمحاكم هي ساحة الصراع الأهم بين الدولة والمجتمع في الميدان السياسي الرسمي. يسلط هذا الكتاب الضوء على المحاكم باعتبارها ساحات للصراع السياسي في دولة سلطوية لا يتوقع المرء أن يقع فيها على صراعات قانونية شرسة.

## القانون في مواجهة الدولة المصرية

أعطى النظام العسكري الذي استولى على السلطة في مصر إثر انقلاب العام ١٩٥٢ الأولوية للمسائل الملموسة، مثل الاستقلال الوطني وإعادة توزيع الثروة الوطنية والتطور الاقتصادي والقومية العربية، على حساب التفاصيل الإجرائية التي تفرضها الديمقراطية الليبرالية. فبعد أشهر قليلة على توليهم السلطة، ألقى جمال عبد الناصر والضباط الأحرار الدستور وحلوا جميع الأحزاب السياسية، قاطعين بالتالي كل صلة بالنظام السياسي القائم.<sup>٤</sup> وبعد ذلك بسنتين، شرع النظام الجديد في مقارعة المحاكم الإدارية في مصر، أو ما يعرف بمجلس الدولة.<sup>٥</sup> فقد اعتدى مناصرو عبد الناصر بالضرب على عبد الرزاق السنهوري، رئيس مجلس الدولة ومهندس القانون المدني المصري، وأجبروه على تقديم استقالته. وبحلول العام ١٩٥٥، جرى تجريد مجلس الدولة رسميًا من استقلاله المؤسساتية، وأجبر ٢٠ قاضيًا بارزًا على الاستقالة أو الانتقال إلى مناصب غير قضائية. وفي نهاية المطاف، وُضع قانون شامل لمجلس الدولة في العام ١٩٥٩، حدّد من قدرته على مراقبة القرارات الإدارية أو إلغائها. ونظرًا إلى هذا السجل الحافل في إضعاف المحاكم الإدارية، من المستغرب أن يعيد النظام تأهيل هذه المحاكم بعد حوالي ٢٠ سنة، لا بل أن ينشئ محكمة دستورية عليا جديدة ومستقلة، ويمنحها صلاحية إلغاء تشريعات النظام. فلم أعاد هذا النظام السلطوي المستقر، الذي لا يلقى منافسة من أي خصم سياسي فعلي، بناء مؤسسات قضائية مستقلة لها صلاحية إلغاء القرارات الإدارية والتحقق من دستورية تشريعات النظام؟

تظهر السجلات العائدة إلى خمسينيات القرن الماضي أن تعزيز النظام لسلطته وتقويضه للمؤسسات القضائية كبداهة أثمانًا باهظة بشكل غير مباشر. فقد أدى تأميم القسم الأكبر من القطاع الخاص وإزالة جميع القيود أمام السلطة التنفيذية إلى هجرة هائلة لرأس المال من البلاد، في حين كان القادة الجدد يسعون إلى حشد الموارد الوطنية لبناء الاقتصاد. فقد نقل المصريون ثرواتهم إلى خارج البلاد بمعدل هائل، يبلغ ملياري دولار في السنة، أو ما يعادل تقريبًا ثلاثة أضعاف ونصف مجموع مصادر الاستثمار المحلي. ومع وفاة عبد الناصر في العام ١٩٧٠، كان الاقتصاد في حالة مزرية، فقد كان القطاع العام غير فعال إطلاقًا ويحتاج إلى ضخ مستمر لرؤوس الأموال، وكانت بنية البلاد التحتية تنهار، بالإضافة إلى أن هجرة رأس المال الضخمة حرمت الاقتصاد من مليارات الدولارات سنويًا، وكان الإنفاق العسكري يقضم ٢٠ في المئة من الناتج القومي الإجمالي للبلاد.

<sup>٤</sup> لم يستلم عبد الناصر السلطة في مجلس قيادة الثورة رسميًا حتى العام ١٩٥٤، ولكن من المعروف عمومًا أنه كان القوة الحقيقية وراء نظام الحكم منذ بداية الانقلاب.

<sup>٥</sup> يؤدي مجلس الدولة المصري مهام القضاء الإداري، وقد أنشئ على غرار مجلس الدولة الفرنسي.



وفي مواجهة الركود الاقتصادي والضغط المتزايدة من المقرضين الدوليين خلال سبعينيات القرن المنصرم، ربط أنور السادات، خلف عبد الناصر، بقاء النظام بجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة واستثمارات المواطنين المصريين الذين يملكون أصولاً قيمتها عشرات مليارات الدولارات خارج البلاد. ولكن نظراً إلى سجل النظام في تأميم معظم القطاع الخاص في الماضي، اتضح أنه من الصعب إقناع المستثمرين بأن الدولة لن تصادر ممتلكاتهم ولن تسنّ قوانين تعيق دخولهم إلى السوق المصرية. وبعد الفشل في جذب الاستثمارات طوال عقد كامل من دون توفير ضمانات مؤسساتية فعلية لحقوق الملكية، أنشأ النظام محكمة دستورية عليا مستقلة على الصعيد المؤسساتي، ومنحها سلطة مراجعة القوانين. وقد صُممت المحكمة الجديدة لطمأنة المستثمرين ولفرض قيود مؤسساتية فعلية على السلطة التنفيذية، ولكنها شكلت كذلك ساحة جديدة للناشطين السياسيين لتحدي الدولة.

لا شك أن النظام تكبد أثماً غير متوقعة نتيجة تقويضه للمؤسسات القضائية في خمسينيات القرن المنصرم، منها انحلال الانضباط في الجهاز الإداري للدولة. فقد عملت المحاكم الإدارية في السابق كقناة مؤسساتية مهمة، يمكن للأفراد من خلالها أن يقاضوا موظفي الدولة الذين يسيئون استخدام السلطة. لكن فقدان هذه القنوات المؤسساتية وتضخم الجهاز الإداري بسرعة أدت إلى عجز النظام عن مراقبة الموظفين في مختلف المستويات الإدارية وفرض الانضباط عليهم. فبدأ المدراء والموظفون بالتالي بإساءة استخدام السلطة وباستغلال المواطنين، وبدأ مدراء القطاع العام باختلاس الموارد من الدولة. وتفاقم الفساد إثر تطبيق السادات لسياسة «الانفتاح» الاقتصادي، إذ إنها أدت إلى مضاعفة فرص الرشوة. وأثر تطبيق الموظفين العشوائيين للقوانين سلباً في المناخ الاستثماري، إذ إنه أجهض محاولات جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية. ولم يؤثر الفساد في أداء الدولة المؤسساتي فحسب، بل إن سوء استخدام السلطة أدى إلى تقويض الشرعية الثورية التي كان النظام قد اكتسبها لدى استيلائه على السلطة في الخمسينيات.

ولمواجهة هذه المشاكل، عزز النظام من استقلالية المحاكم الإدارية وقدرتها، لكي تصبح مرة جديدة ساحة يستطيع الأفراد من خلالها كشف الفساد المشتري في الجهاز الإداري للدولة. وقد زاد النظام من قوة المحاكم الإدارية واستقلاليتها في العام ١٩٧٢ أولاً، ثم وبقدر أكبر في العام ١٩٨٤، عبر منحها مجدداً سلطة فعلية على التعيينات والترقيات وغير ذلك من الوظائف الداخلية، التي كانت قد أضعفت أو سُحبت منها تماماً عبر قرارات رئاسية قبل عقدين من الزمن. ووسعت الحكومة القدرة المؤسساتية للمحاكم الإدارية من خلال إنشاء محاكم ابتدائية ومحاكم استئناف إضافية في مختلف محافظات البلاد. وبفضل هذه القنوات المؤسساتية الجديدة، توسع نطاق محاسبة موظفي الدولة، وتمكن النظام من مراقبة المدراء الذين ينحرفون عن المهام الموكلة إليهم ومن فرض الانضباط عليهم، كما باتت عملية تنسيق سياسات الدولة أسهل من ذي قبل.

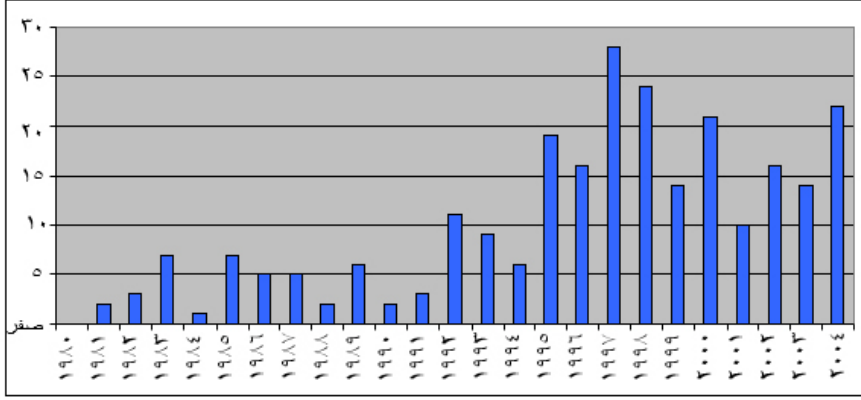
بالإضافة إلى ذلك، استخدم السادات المحكمة الدستورية العليا الجديدة والمحاكم الإدارية بعد إصلاحها كدعامتين أساسيتين لصياغة إيديولوجية جديدة تهدف إلى إضفاء الشرعية على النظام، وترتكز على أهمية «سيادة القانون» وتحويل مصر إلى «دولة مؤسسات». وقد استخدم السادات الإصلاحات المؤسساتية وخطاب سيادة القانون للنأي بنظامه عن الفشل الجلي لنظام عبد الناصر، ولصياغة سردية جديدة تكسبه

شرعية وتكون مختلفة عن أسس الدولة الشعبية.

رغم أن الإصلاحات القضائية ساعدت الحكومة في إظهار التزامها الحقيقي بضمان حقوق الملكية وفي جذب الاستثمار وتعزيز الانضباط في الجهاز الإداري للدولة وصياغة إيديولوجية جديدة تهدف إلى إضفاء الشرعية على النظام، لم تخدم المحكمة الدستورية العليا والمحاكم الإدارية مصالح النظام بطريقة صريحة وواضحة. لا بل إن الإصلاحات القضائية أنتجت قنوات مؤسساتية مكنت الناشطين السياسيين من مقارعة السلطة التنفيذية بطرق قلبت أنماط التفاعل بين الدولة والمجتمع رأساً على عقب. فللمرة الأولى منذ الانقلاب العسكري في العام ١٩٥٢، بات بإمكان الناشطين السياسيين إلغاء تشريعات النظام عن حق عبر التقدم بدعاوى دستورية بكل بساطة، وهي عملية تتطلب قدرًا قليلاً من الموارد المالية وتمكن الناشطين من الالتفاف على قيود النظام. وأصبح التقاضي هو الاستراتيجية الأساسية التي يتبعها الناشطون السياسيون لتحدي الدولة، وقد نجحوا في ذلك بشكل مدهش وبطرق لم تكن ممكنة إطلاقاً عبر مجلس الشعب في الماضي. وتظهر الصورة ١.١ قدرة المحكمة الدستورية العليا وعزمها المتزايدين على إلغاء تشريعات النظام.

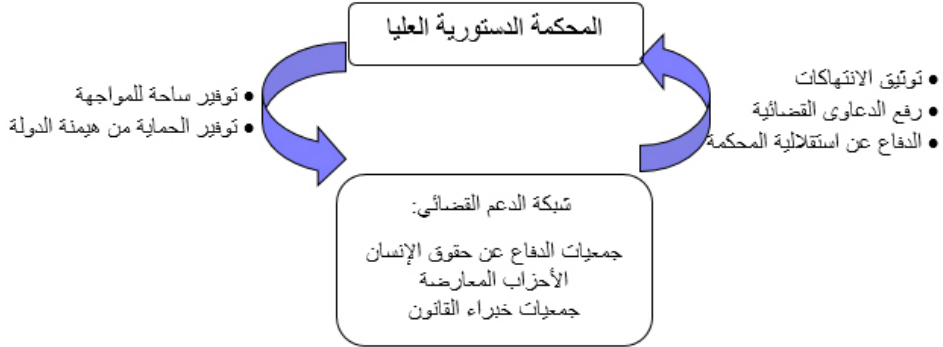
إن العامل الأساسي الذي سمح بتوسع السلطة القضائية عبر مدة عقدين من الزمن هو تآزر الجهود بين المحكمة الدستورية العليا والمحاكم الإدارية وثلاثة مجموعات ناشطة في المجتمع المدني - هي جمعيات خبراء القانون وأحزاب المعارضة ومنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان. وقد سهلت المحكمة الدستورية العليا انبثاق «شبكة الدعم القضائي» هذه من جديد، ومنحت داعميها حماية قانونية دائمة، كما وفرت قنوات مؤسساتية مكنت الناشطين السياسيين من مقارعة النظام. وفي المقابل، اعتمدت المحكمة الدستورية العليا على شبكة الدعم القضائي لرصد انتهاكات حقوق الإنسان وتوثيقها ورفع الدعاوى الدستورية والدفاع عن المحكمة كلما هاجمها النظام. وتم بالتالي بناء شراكة ضمنية بين الطرفين، قائمة على أساس المصلحة المشتركة في حماية المحكمة الدستورية العليا وتوسيع صلاحياتها (أنظر الصورة ١.٢).

وبدءاً من تسعينيات القرن الماضي، خرجت هذه الصراعات القانونية المحلية إلى الساحة الدولية بعدة طرق مهمة. فأولاً، تضاعفت قوة حركة الدفاع عن حقوق الإنسان نتيجة تزايد قنوات التمويل من قبل المنظمات الدولية.



الصورة ١.١: أحكام البت بعدم الدستورية من قبل المحكمة الدستورية العليا، بين العامين ١٩٨٠ و٢٠٠٤. المصدر: توثق جمهورية مصر العربية أحكام المحكمة الدستورية العليا في المحكمة الدستورية العليا، المجلدات ١ - ١٠. انظر أيضاً: جمهورية مصر العربية، الجريدة الرسمية.

وبفضل علاقاتهم مع الشبكات الدولية للدفاع عن حقوق الإنسان، تمكن الناشطون من تصعيد الضغوط الدولية على النظام المصري بالتزامن مع تطبيق استراتيجيات التقاضي المحلية. وفي التسعينيات، تمت مؤسسة الصراعات القانونية بمبادرة من المحكمة الدستورية نفسها. فقد وسعت الأخيرة نطاق صلاحياتها عبر اللجوء إلى المبادئ القانونية الدولية والالتزامات المصرية بالمعاهدات الدولية بهدف إعطاء تفسيرات تقدمية للدستور. وتكمن المفارقة في أن الدولة المصرية كانت قد وقعت هذه المعاهدات الدولية وصادقت عليها لتحسين صورتها ليس إلا، ولم يخطر في بالها البتة أنه يمكن لمؤسسة مثل المحكمة الدستورية العليا أن تلجأ ذات يوم إلى هذه المعاهدات لتحليل التشريعات القمعية والنظر في دستورتها وإغائها.



الصورة ١.٢: التآزر بين المحكمة الدستورية العليا وشبكة الدعم القضائي.

واتبعت المحكمة الدستورية العليا برنامجاً سياسياً تقدمياً لأكثر من عقدين من الزمن، عبر التنبؤ الانتقائي لمصالح النظام السياسية والاقتصادية الأساسية. ففى الميدان السياسي، بتت المحكمة الدستورية العليا بدستورية محاكم أمن الدولة «طوارئ»، وأرجأت بلا شك إصدار حكم يبت بدستورية إحالة المدنيين

إلى المحاكم العسكرية. ونظرًا إلى أن مصر بقيت في حالة طوارئ دائمة، شكلت محاكم أمن الدولة «طوارئ»، والمحاكم العسكرية بعدها، نظامًا قضائيًا موازيًا يقدم ضمانات إجرائية أقل من المحاكم العادية ويعطي الدولة سلطة مطلقة لدرح التحديات التي تواجهها. ورغم أنه كان أمام المحكمة الدستورية العليا فرص كثيرة لإلغاء أحكام تحرم المواطنين من حقهم في الاستئناف أمام المؤسسات القضائية العادية، من شبه المؤكد أن المحكمة امتنعت عن القيام بذلك لأن عرقلة وظيفة المحاكم الاستثنائية كانت ستجرها إلى مواجهة عبثية مع النظام. ولكن المفارقة هي أن الأمر الذي سهّل انبثاق سلطة قضائية في المحاكم العادية وفي المحكمة الدستورية العليا هو قدرة النظام على إحالة قضايا معينة إلى المحاكم الاستثنائية. ولعل ثقة النظام بأنه يملك القول الفصل في الميدان السياسي هي أحد أهم أسباب تمكن المحكمة الدستورية العليا من السير في برنامج ليبرالي والحفاظ على استقلاليتها عن السلطة التنفيذية. ويمكن توصيف نشاط المحكمة الدستورية العليا بالتالي على أنه حالة من النشاط المقيد. فلقد أثرت أحكام المحكمة الدستورية العليا بوضوح في ملامح المواجهة بين الدولة والمجتمع وفي صياغة الخطاب السياسي، ولكنها لم تتمكن من الإفلات من قبضة النظام المعارض للأفكار الليبرالية بشدة.

وعلى نحو مشابه، أيدت المحكمة الدستورية العليا مصالح النظام الاقتصادية الأساسية، عبر إلغاء التشريعات ذات المنحى الاشتراكي من حقبة عبد الناصر. فقد لقي برنامج تحرير الاقتصاد، الذي أطلق في العام ١٩٩١، مقاومة شديدة من الفئات الاجتماعية-الاقتصادية المحرومة ومن مؤيدي سياسات إعادة توزيع الثروة التي وضعت في حقبة عبد الناصر. ولكن عشرات الأحكام الصادرة في مجال الخصخصة وإصلاح عمليات الإسكان وإصلاح قانون العمل مكنت النظام من إلغاء السياسات ذات المنحى الاشتراكي من دون التسبب بمعارضة مباشرة من الفئات الاجتماعية التي شعرت بأنها مهددة بسبب الإصلاح الاقتصادي. ومكنت الأحكام الليبرالية السلطة التنفيذية من تبرير أعمالها عبر الادعاء بأن جلّ ما تقوم به هو صون سيادة القانون، وأخذت بالتالي تطبيقها للإصلاحات المثيرة للجدل عبر قنوات سياسية صريحة.

ولكن بحلول أواخر التسعينيات، بدأ النظام يزداد قلقًا من نشاط المحكمة الدستورية العليا. فقد وجدت أحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان والناشطون السياسيون فيها مؤسسة رسمية لها القدرة والعزم الكافيان للحد من صلاحيات السلطة التنفيذية تدريجيًا. وبرز تأزر واضح بين المحكمة الدستورية العليا وشبكة الدعم القضائي الناشئة. وإذ بدأ النظام يزداد قلقًا من المكاسب التي تحقّقها المعارضة عبر المحكمة الدستورية العليا ومن توسع قاعدة الدعم الشعبي لها، سعى إلى مجابهة كل تلك التطورات. وخلال مدة خمس سنوات، طبق النظام سلسلة من التدابير القانونية والخارجة عن القانون بهدف إضعاف شبكة الدعم القضائي والحد في نهاية المطاف من الاستقلالية التي نعمت بها المحكمة الدستورية العليا طوال عقدين من الزمن. وسعى الناشطون السياسيون إلى إبطال القيود الجديدة التي فرضها النظام في المحاكم وخارجها، ولكنهم لم يفلحوا في ذلك، نظرًا إلى التفاوت الهائل في القوة بين الدولة والقوى الاجتماعية.

## الدولة في مواجهة القانون: المساحة القضائية الميسّسة في الأنظمة السلطوية

تدفعنا التجربة المصرية إلى إعادة النظر في فهمنا الأساسي للمساحة القضائية الميسّسة في الأنظمة السلطوية. فلم يمكن بعض الحكام السلطويين المؤسسات القضائية؟ وإلى أي حد تمثل المؤسسات القضائية ساحات فعالة للمواجهة السياسية؟ وكيف ترسم المحاكم في الأنظمة السلطوية ملامح النزاع السياسي والتفاعل بين الدولة والمجتمع؟ وأي استراتيجيات يتبعها القضاة لتوسيع نطاق صلاحياتهم واستقلاليتهم في مواجهة الحكام السلطويين؟ وهل يمكن رصد أنماط صراع واحتواء بين الجهات القضائية الفاعلة ومسؤولي الدولة في مدة زمنية محددة؟ وهل هذه الصراعات القضائية تؤدي إلى تغيير النظام أم إلى المحافظة على طبيعته السلطوية؟ وهل تحفز النمو التجاري أو تؤدي إلى تراجع الاقتصاد؟ نادرًا ما يطرح خبراء القانون المقارن والعلوم السياسية هذه الأسئلة. إن الهدف الأساسي الأول لهذه الدراسة هو فهم التعقيد الديناميكي الذي تتسم به المساحة القضائية الميسّسة في الدول السلطوية. وتشير المقارنات التي أقيمت بين بلدان مختلفة في الفصل الثاني إلى أن الدولة المصرية تعاني من الاختلالات نفسها كباقي الدول السلطوية: (١) فغياب رقابة على السلطة، يصعب على الأنظمة السلطوية الالتزام حقًا بضمان حقوق الملكية، وبالتالي يصعب عليها جذب الاستثمارات؛ (٢) ويواجه الحكام السلطويون عقبات واضحة في الحفاظ على النظام والانضباط في الجهاز الإداري بسبب تدني مستوى الشفافية؛ (٣) ونظرًا إلى أن السلطة محصورة في يد نظام واحد مهيم، فإن الأخير يتحمل وحده كلفة اعتماد سياسات غير شعبية، لأنه لا يستطيع إلقاء اللوم على مؤسسات أو أحزاب أخرى كما يحصل غالبًا في الأنظمة التعددية؛ (٤) وخلافًا للأنظمة الديمقراطية، فإن شرعية الدولة في الأنظمة السلطوية تعتمد بشكل كامل تقريبًا على نجاح أهداف السياسات المعتمدة أو فشلها، بدلًا من اعتمادها على الشرعية الإجرائية، الأمر الذي يزيد من ضرر السياسات الفاشلة على شرعية النظام.

يتم اللجوء أحيانًا إلى المؤسسات القضائية لإيجاد علاج لهذه المشاكل، سواء أكان ذلك عبر تأمين التزامات حقيقية للمستثمرين أو فرض الانضباط في الجهاز الإداري للدولة أو إنشاء مؤسسات بديلة تتولى تطبيق السياسات غير الشعبية بدلًا من النظام نفسه، أو عبر تعزيز شرعية النظام. ولكن المسائل التي ستم معابنتها في هذا الكتاب تظهر أن المحاكم، عندما يتم اللجوء إليها لتحقيق هذه الغايات، لا تخدم مصالح الحكام السلطويين بطريقة مباشرة. فالمحاكم تعمل كمؤسسات ذات وظيفة مزدوجة، إذ إنها تعزز وظائف الدولة السلطوية ولكنها في الوقت نفسه، وبما يتناقض مع الوظيفة الأولى، توفر ساحات جديدة للناشطين لتحدي سياسات النظام. وتصبح هذه المحاكم في غالب الأحيان مراكز هامة للمواجهة بين الدولة والمجتمع.

من المهم التشديد منذ البداية على نقطتين تهدفان إلى وضع النقاط على الحروف. أولاً، من الواضح أن الأنظمة السلطوية لا تسعى كلها إلى تمكين المؤسسات القضائية. فالحجة التي نطرحها هي أن الأنظمة تلجأ أحيانًا إلى المؤسسات القضائية لحلحلة المشاكل التي يحدثها الحكم السلطوي والتي سيتم التطرق إليها في الفصول الآتية. فكلما ازداد اللجوء إلى المحاكم، ازداد أيضًا إخضاع السياسات السلطوية إلى القضاء، والعكس

صحيح<sup>٦</sup>، ويهمني أن أعلن منذ البداية أنني لا أقصد التلميح إلى أن المؤسسات القضائية قادرة بمفردها على ضمان حقوق المواطنين الأساسية أو على تغيير طبيعة النظام<sup>٧</sup>. لا بل من الضروري أن نعي حدود النشاط القضائي، حتى لدى حديثنا عن الأنظمة الديمقراطية الليبرالية القائمة. وكما ستوضح الفصول الآتية بما لا يدع مجالاً للشك، فإن الأنظمة عندما تمكن المحاكم تتبع غالباً وفي الوقت نفسه استراتيجيات تهدف إلى احتواء نشاطها. لذا، فإن فهم الضغوط التي تحفز الإصلاح القضائي، ومعرفة ديناميكيات الحراك القانوني التي تنتج عن ذلك، قد يسمحان لنا ببناء نموذج أكثر دقة للمساحة القضائية المسيّسة في الدول السلطوية.

### سيادة القانون، والتنمية، والديمقراطية

تدفعنا التجربة المصرية مع مؤسسات صون سيادة القانون إلى إعادة النظر في العلاقة بين القانون والتنمية والديمقراطية. فطوال ثلاثة عقود تقريباً، عوّّل الخبراء وصانعو السياسات كثيراً على الإصلاح القضائي كحل للاضطرابات السياسية والاقتصادية التي تعصف بالبلدان النامية في أميركا اللاتينية وآسيا وأفريقيا والشرق الأوسط. ويتم التعويل أيضاً على مؤسسات صون سيادة القانون لضمان احترام حقوق الإنسان ولتحفيز التنمية الاقتصادية، وحتى لتسهيل العبور إلى الديمقراطية. علاوة على ذلك، يسود اعتقاد راسخ لدى صانعي السياسات، وفي الكثير من الكتابات الأكاديمية، مفاده أن مؤسسات صون سيادة القانون الفعالة والأسواق الاقتصادية المزدهرة والديمقراطية الليبرالية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً وتعتمد على بعضها البعض. فخذوا على سبيل المثال كتابات علماء الاقتصاد حول العلاقة بين مؤسسات صون سيادة القانون والنمو الاقتصادي. فكل سنة، ينتج هؤلاء كمّاً هائلاً من الدراسات التطبيقية التي تربط ما بين مؤسسات صون سيادة القانون الفعالة وبين ارتفاع معدلات الاستثمار الأجنبي والتمويل الخارجي ومعدلات النمو الاقتصادي الإجمالية<sup>٨</sup>. ويعتبر

<sup>٦</sup> تم تعريف مفهوم إخضاع السياسة إلى سلطة القضاء في أماكن أخرى على أنه «(١) العملية التي يضع القضاة والمحاكم من خلالها، أو يساهمون بشكل متزايد من خلالها في وضع، السياسات التي كانت توضع في السابق (أو التي يجب أن توضع، كما يسود الاعتقاد) من قبل الهيئات الرسمية الأخرى، خصوصاً المجالس التشريعية والتنفيذية؛ و(٢) على أنه العملية التي تنظم من خلالها قواعد وإجراءات شبه قضائية (أي قانونية) مراكز التفاوض وصنع القرار غير القضائية». هذا الكتاب يعتمد على النمط الأول من إخضاع السياسة إلى سلطة القضاء في الأنظمة السلطوية. Tate, "Why the Expansion of Judicial Power".

<sup>٧</sup> في بعض الحالات، ساهمت المؤسسات القضائية في تغيير الأنظمة عندما بلغت الديناميكيات السياسية نقطة التحول (مثل محكمة المكسيك الدستورية في العام ٢٠٠٠ بعد سقوط «الحزب الثوري المؤسستي»، ومحاكم إندونيسيا الإدارية بعد استقالة سوهارتو في العام ١٩٩٨، وكما في تايوان وكوريا)، ولكن تلك الحالات لا تنطبق دائماً. انظر:

Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy." *American Political Science Review* ٩٦ (٢٠٠٢): ٢٩١-٣٠٣; Gretchen Helmke, *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina* (Cambridge: Cambridge University Press, ٢٠٠٥); Jodi Finkel, *Judicial Reform in Latin America*; David Bouchier, "Magic Memos, Collusion and Judges with Attitude: Notes on the Politics of Law in Contemporary Indonesia," in *Law, Capitalism, and Power in Asia: The Rule of Law and Legal Institutions*, ed. Kanishka Jayasuriya (New York: Routledge, ١٩٩٩).

<sup>٨</sup> للاطلاع على بعض الأمثلة، انظر:

Stephan Knack and Philip Keefer, "Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross National Test of an Institutional

أولئك أن عدم ضمان الدولة لحقوق الملكية يثبط عزيمة المستثمرين، وأن الشركات في ظل السياسات الغامضة «غالبًا ما تعمل في أفق زمني محدود وبقليل من رأس المال الثابت وتكون صغيرة الحجم»، وذلك بهدف تقليل المخاطر.<sup>٩</sup> ويوافق الكثير من خبراء القانون على تلك الفكرة، معتبرين أن «المستثمرين يترددون في اتخاذ قرار الاستثمار في الخارج إذا لم يوفر البلد المضيف حماية قانونية مناسبة واستقرارًا... وإن الخطر القانوني الذي يخشاه معظم المستثمرين هو التغيير التشريعي الذي يضر بمصالحهم».<sup>١٠</sup>

كذلك، يقول سيلفيو بورنر وأيمو برونيتي وبياتريس ويدر، في دراستهم التي تشمل ٢٨ دولة وتقارن بينها، إن:

مشاكل متشابهة كثيرًا تطرأ في عدد كبير من البلدان النامية: فحقوق الملكية غير المضمونة، والقواعد غير الثابتة، والأنظمة التي لا يمكن التنبؤ بنواياها - أي، ببساطة، غياب سيادة القانون الفعلية - غالبًا ما تمنع حدوث رد الفعل المأمول لدى القطاع الخاص إثر الإصلاحات التي تطبق بموجب برامج صندوق النقد الدولي والبنك الدولي... فما تفنقر له البلدان الأقل نموًا هو المصدقية السياسية، إذ إن الشركات الخاصة لا تثق في استقرار القواعد التي تضعها الدولة وتطبقها. لذلك، فإن المصدقية السياسية شرط مسبق ضروري للنمو الاقتصادي.<sup>١١</sup>

وبالتالي، أصبح الاقتصاد المؤسسي الحديث هو الإطار الأساسي لفهم فوارق النمو الاقتصادي بين

---

Explanation.” Economic Inquiry ٣٥ (١٩٩٧): ٥٩٠-٦٠٢; Lars P. Feldand Stefan Voigt, “Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators.” European Journal of Political Economy ١٩ (٢٠٠٣): ٤٩٧-٥٢٧; Kevin Davis and Michael Trebilcock, What Role do Legal Institutions Play in Development? (Washington, DC: International Finance Corporation, ١٩٩٩); Abdiweli Ali, “Institutional Differences as Sources of Growth Differences.” Atlantic Economic Journal ٣١ (٢٠٠٣): ٣٤٨-٣٦٢; Maria-Angels Oliva and Luis A. Rivera-Batiz, “Political Institutions, Capital Flows, and Developing Country Growth: An Empirical Investigation.” Review of Development Economics ٦ (٢٠٠٢): ٢٤٨-٦٢; Robert Barro, Determinants of Economic Growth (Cambridge: MIT Press, ١٩٩٧); Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson, “Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement,” in Institutions and Economic Development (Baltimore: Johns Hopkins University Press, ١٩٩٧); Rafael La Porta, et al., “Legal Determinants of External Finance.” Journal of Finance ٥٢ (١٩٩٧): ١١٣١-١١٥٠.

<sup>٩</sup> Douglass C. North, Institutions, Institutional Change, and Economic Performance (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٠), ٦٧

<sup>١٠</sup> David Flint, Robert Pritchard, and Thomas Chiu, “Constitutional and Legislative Safeguards for FDI: A Comparative Review Utilizing Australia and China,” in Economic Development, Foreign Investment, - and the Law: Issues of Private Sector Involvement, Foreign Investment and the Rule of Law in a New Era, ed. Robert Pritchard, ١٠٤ (The Hague: Kluwer Law International, ١٩٩٦)

<sup>١١</sup> يصل الكتاب الثلاثة إلى نتيجة مفادها أن «المصدقية السياسية يجب أن تكون محط تركيز أساسي في الإصلاحات السياسية في البلدان الأقل نموًا»، وأن المراقبة القضائية للسلطة التنفيذية هي إحدى آليات ضمان هذه المصدقية السياسية.

Silvio Borner, Aymo Brunetti, and Beatrice Weder, Political Credibility and Economic Development (London: St. Martin's Press, ١٩٩٥), ix, ١٤٩, ٩٨

البلدان. وقد طبقت الاقتراحات السياسية التي نتجت عن هذه التحليلات بسرعة في ميدان السياسة.<sup>١٢</sup> وجعل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي من الإصلاح القضائي سياسة رئيسية خلال التسعينيات،<sup>١٣</sup> إذ اعتبر أن «سيادة القانون ضرورية لإضفاء المصداقية على الالتزامات التي تتعهد بها الحكومات»، وأن «المستثمرين الجديدين يبحثون عن نظام قانوني يضمن حقوق الملكية وعمليات التعاقد وغيرها من الأنشطة القانونية، بعيداً عن السلوك الحكومي الاعتيابي».<sup>١٤</sup>

بالإضافة إلى ذلك، كان من المتوقع أن تؤدي برامج الإصلاح القضائي والقانوني إلى نتائج سياسية إيجابية. وقد صرح ابراهيم شحاتة، المستشار القانوني للبنك الدولي، بأن «التقدم في هذه المجالات، خصوصاً في مجال الانفتاح الاقتصادي وتحقيق سيادة القانون والقضاء المستقل، يؤدي إلى انبثاق أشكال حكم أكثر ديمقراطية».<sup>١٥</sup> فالبنك الدولي وغيره من المانحين الدوليين الذين يعملون على مشاريع الدعم القانوني يعتبرون أن الإصلاح القضائي والسياسي والنمو الاقتصادي يعززان بعضهما بعضاً.<sup>١٦</sup>

تثبت تجربة مصر في الإصلاح القضائي الاستنتاجات التي توفرها أدبيات الاقتصاد المؤسسي الحديث، ولكنها أيضاً تكشف قيود السياسات التي تطرحها هذه الكتابات. فمن جهة، يساهم علم الاقتصاد المؤسسي الحديث في فهم أسباب هجرة رأس المال الهائلة من مصر خلال حقبة عبد الناصر وامتاع المستثمرين عن

<sup>١٢</sup> فقد توافق علماء الاقتصاد الذين يعملون في إطار الاقتصاد المؤسسي الحديث على أن «التحليل المؤسسي له أهمية كبيرة في توجيه العبور نحو اقتصاد السوق في الدول التي كانت تتبع استراتيجية اقتصادية ذات إدارة مركزية».

Lee Alston, Thrainn Eggertsson, and Douglass North, *Empirical Studies in Institutional Change* (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٦), ١

<sup>١٣</sup> كرس البنك الدولي مبلغاً قدره ٣.٨ مليار دولار لتطبيق ٣٣٠ مشروعاً لدعم سيادة القانون في أكثر من ١٠٠ بلد بين العامين ١٩٩٣ و٢٠٠٣، وما زالت مشاريع عدة قيد التطبيق.

The World Bank, *Legal and Judicial Reform: Observations, Experiences, and Approach of the Legal The World Vice-Presidency* (٢٠٠٢); World Bank, ٢٠٠٣ Annual Report. Cited in Alvaro Santos, "The World Bank's Uses of the 'Rule of Law' Promise in Economic Development." In David Trubek and Alvaro Santos, *The New Law and Economic Development* (Cambridge: Cambridge University Press, ٢٠٠٦).

<sup>١٤</sup> Ibrahim Shihata, "Legal Framework for Development and the Role of the World Bank in Legal Technical Assistance" and "Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank," in *The World Bank in a Changing World, Selected Essays*, eds. Franziska Tschofen and Antonio Parra, ١٢٨ and ١٤٩ (London: Martinus Nijhoff Publishers, ١٩٩٥)

<sup>١٥</sup> "The World Bank in the Nineties," in *The World Bank in a Changing World, Selected Essays*, eds. Franziska Tschofen and Antonio Parra (London: Martinus Nijhoff Publishers, ١٩٩٥)

<sup>١٦</sup> تظهر منشورات البنك الدولي أن الأخير يفترض أن الإصلاح القضائي والسياسي والنمو الاقتصادي يعززان بعضهما بعضاً. وللحصول على بعض الأمثلة، انظر:

Ana Palacio, *The Way Forward: Human Rights and the World Bank* (Washington D.C.: The World Bank, ٢٠٠٦); World Bank, *Legal and Judicial Reform: Strategic Directions*. (Washington, D.C.: The World Bank, ٢٠٠٣); Rudolf Puymbroeck, ed., *Comprehensive Legal and Judicial Development: Towards an Agenda for a Just and Equitable Society in the ٢١st Century* (Washington, D.C.: The World Bank, ٢٠٠١); Paatii Ofosu-Amaah, *Reforming Business Related Laws to Promote Private Sector Development: The World Bank Experience in Africa* (Washington, D.C.: The World Bank, ٢٠٠٠)



الدخول مجدداً إلى السوق المصري قبل أن يحصلوا على ضمانات مؤسساتية حقيقية لحقوق الملكية. ولا شك أن اكتشاف العلاقة بين سلطة الدولة غير المقيدة والركود الاقتصادي مهم جداً. كذلك، فإن الاهتمام الذي يوليه الاقتصاد المؤسسي الحديث للقيود القضائية على سلطة الدولة والآليات الموثوقة لتطبيق العقود من قبل طرف ثالث مهمان أيضاً، ولكن علامة الاستفهام التي تطرحها هذه التحليلات هي ما إذا كانت اقتراحات الاقتصاد المؤسسي الحديث قابلة للتطبيق سياسياً بصورة مستدامة. كانت الحكومة المصرية تدرك المسائل الاقتصادية والإدارية التي تضعها على المحك عندما طبقت الإصلاحات القضائية عمداً، ولكن ذلك لم يردعها. غير أن النظام عمل على تقويض تلك الإصلاحات المؤسساتية (بطريقة متعمدة أيضاً) بعد مرور عقدين من الزمن فحسب، عندما بدأت المحاكم تشكل ساحات يمكن للناشطين المعارضين من خلالها أن يحشدوا قواهم ضد الدولة. وبالتالي، يبرز سؤال مهم بعد معاينة التجربة المصرية: ما مدى فعالية ضمان المحاكم لحقوق الملكية وتسهيلها للنمو الاقتصادي، نظراً إلى احتمال قيام النظام بخطوات مضادة لها عندما تُستخدم تلك المؤسسات القضائية لتحدي الأسس القانونية للدول السلطوية؟ تظهر التجربة المصرية أن إنشاء مؤسسات قضائية مستقلة، مصممة لتوفير التزامات حقيقية بضمان حقوق الملكية، ليس سهلاً كما توحي الكتابات في هذا المجال.

وفي حين أن معظم الكتابات في مجال القانون العام تقلل من أهمية المؤسسات القضائية في الأنظمة السلطوية، لأن المحاكم تُعتبر ميسّسة بالكامل (وبالتالي غير فعالة في مجال حماية حقوق المواطنين وغير مؤثرة في الصراعات السياسية)، يقدم الكثير من علماء الاقتصاد، على نحو مفاجئ، افتراضات غير سياسية في أعمالهم. فالكتابات حول المسألة تميل إلى الافتراض بأن الإصلاحات القضائية تبقى ثابتة لدى تطبيقها لأنها حدث توازناً جديداً يخفف من كلفة الصفقات ويزيد من كفاءة التبادل التجاري.<sup>١٧</sup> ولكن الثغرة في هذه التحليلات هي أنها تتوقف عن معاينة الجانب السياسي في اللحظة نفسها التي تبدأ فيها الديناميكيات السياسية بالظهور. فعدم الانتباه إلى ديناميكيات المواجهة السياسية يدفع بالكثير من علماء الاقتصاد إلى الاستخفاف بصعوبات الإصلاح المؤسساتي في البلدان النامية.

وقد لاحظ خبراء بارزون هذه الثغرة. فيقول عالم الاقتصاد الحائز على جائزة نوبل دوغلاس نورث، مثلاً، إن:

جزءاً أساسياً من السياسات التنموية يعتمد على إنشاء كيانات سياسية تسنّ حقوق الملكية وتصونها. ولكننا لا نعرف الكثير حول طريقة إنشاء هذه الكيانات السياسية، لأن الاقتصاد السياسي الحديث ركز بشكل أساسي على الولايات المتحدة والكيانات السياسية المتطورة. لذا، تطرأ حاجة ماسة لدراسة نماذج الكيانات السياسية في العالم الثالث وفي شرق أوروبا.<sup>١٨</sup>

<sup>١٧</sup> في ظل الالتزامات الموثوقة، تستفيد الدولة من زيادة الاستثمار وتوسع الوعاء الضريبي وقدرة الاستمرارية السياسية على المدى البعيد. ويستفيد المستثمرون كذلك من حقوق ملكية أكثر ثباتاً ومن زيادة فرص الاستثمار.

<sup>١٨</sup> Douglass North, "Epilogue: Economic Performance through Time," in Alston, Eggertsson, and North, Empirical

إنّ الهدف الأساسي الثاني لهذه الدراسة هو معالجة هذه الثغرة وطرح وجهة نظر جديدة حول العقبات السياسية التي تعرقل إمكانية الإصلاح المؤسساتي المستدام في كيانات سياسية سلطوية مثل مصر. وتظهر التجربة المصرية كيف يمكن للجهات الفاعلة من غير الدول أن تحشد قواها عبر مؤسسات الدولة وتطوِّعها لأهداف لم تخطر يوماً في بال الحكام. وبالتالي، غالباً ما يجد الحكام أنفسهم في حالة صراع مع المؤسسات التي كانوا قد أنشؤوها هم أنفسهم، وقد نجدهم أحياناً مجبرين على إلغاء الإصلاحات المؤسساتية التي كانوا قد أطلقوها. في الحالات المشابهة، يصبح وقف تطوير المؤسسات وتراجع النمو الاقتصادي أضراراً جانبية بالنسبة إلى النظام، في صراعه الهادف إلى الحفاظ على هيمنته السياسية.

والنتيجة التي تصل إليها هذه الدراسة هي إعطاء صورة مركبة عن المؤسسات القضائية، تتحدى الافتراضات الجوهرية في مجالي العلوم السياسية والاقتصاد. فخلافاً للاعتقاد السائد في معظم أدبيات العلوم السياسية، ليست المحاكم في الكيانات السياسية مجرد بياض في أيدي الحكام. بل هي غالباً ساحات للمواجهة بين الدولة والمجتمع. يغيب هذا السياق السياسي أيضاً عن الكتابات الاقتصادية، التي تفترض عادة أن المحاكم تحمي حقوق الملكية بصورة آلية وغير سياسية. غير أن المحاكم، وخلافاً لهذا الاعتقاد، عرضة لرد فعل عنيف من النظام إذا حاولت تحدي سلطته.

تدخل هذه النتائج إلى صلب المعضلات الأزلية في العلوم الاجتماعية، بما في ذلك العوائق المستمرة لتطوير المؤسسات والنمو الاقتصادي والديمقراطية في البلدان النامية. فبدلاً من أن تعزز بعضها بعضاً بشكل دائم وحتمي، تتفاعل مؤسسات صون سيادة القانون والأسواق والدولة مع بعضها بأشكال متعارضة ولا يمكن توقعها. وتوضح التجربة المصرية السبب وراء إجهاض الأنظمة أحياناً للمؤسسات التي تنشئها بنفسها، بالرغم من التبعات الكارثية التي يرتبها ذلك على التنمية الوطنية. يعتمد سلوك الأنظمة على حسابات سياسية منطقية ومتبصرة، ولكن أثر هذا السلوك البعيد المدى على تطوير المؤسسات وعلى النمو الاقتصادي كارثي.

## أقسام الكتاب

يعاين الفصل الثاني من الكتاب، «سياسة الهيمنة: القانون والممانعة في الدول السلطوية»، سبب سعي الأنظمة السلطوية إلى مأسسة وظائف الدولة عبر المؤسسات القضائية. وسوف تظهر مقارنات بين عدد من البلدان كيف يتم اللجوء إلى المحاكم لحل سلسلة من المشاكل التي غالباً ما تعاني منها الدول السلطوية.

---

Studies in Institutional Change, ٣٥٣

يسعى عمل دوغلاس نورث الأخير إلى تحقيق هذه المهمة من خلال دمج سيرورة المعرفة مع عملية تطوير المؤسسات. ويبحث نورث في كيفية توصل الأفراد والمجتمعات إلى فهم العالم، وكيف أنه يمكن لهذه المفاهيم إما أن تعزز أو تقوّض قدرة المجتمعات على حل المعضلات وبناء المؤسسات التي تحفز النمو الاقتصادي المزدهر. إن غوص نورث في مجال المعرفة وعلم النفس الاجتماعي له مزاياه، ولكنه يبعدنا خطوة إضافية عن فهم كيف أن التفاوت بين القوى وتبلور ديناميكيات المواجهة السياسية يعيقان تطوير المؤسسات.

Douglass North, Understanding the Process of Economic Change (Princeton: Princeton University Press, 2005)

فالأنظمة التي تتبع هذه الاستراتيجية القضائية تسعى إلى تمكين المؤسسات ذات الوظيفة المزدوجة، التي تعزز وظائف الدولة السلطوية، وتوفر، في الوقت نفسه وبشكل متناقض، ساحات جديدة للناشطين لتحدي سياسات الدولة. ويعاين القسم الثاني من الفصل الاستراتيجيات المختلفة التي يتبعها الحكام السلطويون لاحتواء النشاط القضائي ولمنع انبثاق دعم وتآزر بين المحاكم والناشطين في المجتمع المدني.

أما الفصل الثالث، «إنشاء المحكمة الدستورية العليا»، فيشرع في دراسة البيانات التطبيقية، مركزاً على العلاقة بين ضعف مؤسسات صون سيادة القانون وانخفاض معدل الاستثمار الخاص في مصر بين العامين ١٩٥٢ و١٩٧٩. ويسعى هذا الفصل إلى تأطير تحول مصر من اقتصاد السوق الحر إلى اقتصاد ذي منحنى اشتراكي خلال الستينيات، ويدرس كيف أدت سلطة الدولة المطلقة في ظل نظام عبد الناصر (١٩٥٢ - ١٩٧٠) إلى هجرة هائلة لرأس المال الخاص من البلاد. ونفصل لاحقاً عودة مصر إلى الاقتصاد المختلط في حقبة أنور السادات (١٩٧٠ - ١٩٨١)، مركزين على عجز النظام عن جذب رأس المال الاستثماري طوال عقد كامل تقريباً، من دون أن يعزز ضمانات عدم مصادرة الأملاك من خلال إنشاء مؤسسات قضائية حقيقية تحمي حقوق الملكية بفعالية. وتتخلل هذا الفصل كذلك مقابلات شخصية كثيرة وبيانات من الأرشيف، تسلط الضوء على كيفية اقتناع قادة مصر بضرورة إجراء إصلاحات مؤسساتية في أواخر السبعينيات، وعلى الدوافع التي شجعتهم على إنشاء محكمة دستورية مستقلة وإعادة إحياء المحاكم الإدارية.

ويعاين الفصل الرابع، «انبثاق السلطة الدستورية (١٩٧٩ - ١٩٩٠)»، الدور المزدوج الذي لعبته المحكمة الدستورية العليا في الميدان السياسي والاقتصادي خلال العقد الأول على إنشائها. فقد أعطت المحكمة تعويضات عن الانتهاكات التي طالت حقوق الملكية في عهد عبد الناصر، ووضعت إطاراً قانونياً جديداً حدّد من سلطة الدولة في المجال الاقتصادي. وقد ذهبت أحكام المحكمة الدستورية العليا أبعد مما كان النظام يتوقع عندما ألغت قوانين وضعت خلال حقبة السادات، كانت تعفي الدولة من عبء توفير تعويضات كاملة إلى المواطنين الذين يطالبون بها. وينتقل هذا الفصل بعد ذلك لدراسة أثر أحكام المحكمة الدستورية العليا في الميدان السياسي، حيث سددت المحكمة ضربات موجعة لنظام الدولة عبر منح الناشطين المعارضين حقوقهم السياسية من جديد وإلغاء قوانين النظام الانتخابية المقيدة.

ويبحث الفصل الخامس، «التوسع السريع للسلطة الدستورية (١٩٩١ - ١٩٩٧)»، في دور المحكمة الدستورية العليا في الميدان الاقتصادي خلال التسعينيات، من خلال التركيز على الأحكام الصادرة في مجال الضرائب والخصخصة والعلاقة بين المالكين والمستأجرين في الأسواق المدنية والريفية. وقد لعبت المحكمة الدستورية العليا دوراً محورياً في عكس السياسات الاقتصادية التي طبقت خلال حقبة عبد الناصر، سامحةً للدولة بالادعاء بأنها تحترم سيادة القانون ليس إلا. ويعاين القسم الثاني من هذا الفصل كيفية تسخير المحكمة الدستورية العليا لهذا النفوذ من أجل إطلاق برنامج إصلاح سياسي شرس، من خلال إصدار أحكام جريئة في مجال حرية الصحافة وحرية التنظيم والإصلاح الانتخابي. وخلال هذه المرحلة، نشأت شراكة ضمنية بين المحكمة الدستورية العليا وشبكة دعم مكونة من الناشطين المعارضين ومنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان والنقابات العمالية. وقد أخرجت الصراعات القانونية المحلية إلى الساحة الدولية عبر لجوء الناشطين والمحكمة

الدستورية العليا إلى التزامات مصر المنصوص عليها في المعاهدات الدولية من أجل تحدي القوانين القمعية المحلية وإلغائها. ويختتم هذا الفصل بتحليل حدود نشاط المحكمة الدستورية العليا من خلال معاينة القضايا الصعبة التي لم تجرّ على النظر فيها، مثل إلغاء قوانين حالة الطوارئ الصارمة وصلاحيات المحاكم العسكرية ومحاكم أمن الدولة. فبالرغم من التقدم الملحوظ الذي حققته المعارضة عبر المحكمة الدستورية العليا، بقي «نشاط المحاكم» في نهاية المطاف حالة من «النشاط المقيّد»، لم تؤد إلى تقويض آليات النظام الأساسية لهيمنة السياسية.

أما الفصل السادس، «قيود السلطة التنفيذية والمستقبل الغامض (١٩٩٨ - ٢٠٠٥)»، فيحلل التفاعل بين النظام والمحكمة الدستورية العليا وداعميها خلال الفترة الممتدة بين العامين ١٩٩٨ و٢٠٠٥. ففي مواجهة حركة إصلاحية تزداد قوة، ولها القدرة على مقارعة النظام وتشريعته من خلال رفع الدعاوى القضائية، سعى النظام إلى تقويض المحكمة الدستورية العليا وشبكة الدعم القضائي المرتبطة بها. ويعاين هذا الفصل كيف حشدت شبكات الدعم القضائي قواها للدفاع عن المحكمة الدستورية العليا وكيف سعت المحكمة عبر حكّام جريئين إلى حماية منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان وأحزاب المعارضة، وهما المكوّنان الأهم في شبكة الدعم، وكان النظام يضيق الخناق عليهما. ويختتم هذا الفصل بتقييم يشرح كيف أن الصراع القانوني وحده لم يكن كافياً للحفاظ على استقلالية المحكمة الدستورية العليا.

يضع الخبراء وصانعو السياسات أملاً كبيراً في الإصلاح القضائي باعتباره حلاً مباشراً للمشاكل السياسية والاقتصادية التي تعصف بالبلدان النامية حول العالم. سوف نعرض التجربة المصرية في الفصل الأخير، «تقييم نقدي للقانون والتنمية والديمقراطية»، لنقد هذا الفهم المتفائل والتبسيطي بعض الشيء للتنمية السياسية والاقتصادية. وسوف أوسّع الرّؤى التي تطرحها التجربة المصرية لدراسة أربعة مواضيع سياسية، هي المساحة القضائية المسيّسة، والاقتصاد السياسي للتنمية، وأسس الحكم السلطوي، وعوائق إرساء الديمقراطية في العالم العربي وفي غيره من المناطق.



## الفصل الثاني



## سياسة الهيمنة: القانون والمقاومة في الدول السلطوية

تبادر إلى ذهننا عادةً لدى الحديث عن المؤسسات القضائية في الدول السلطوية صورة محاكم أمن الدولة التي لا تراعي معايير أصول المحاكمات ولا تحقق العدالة إلا في ما ندر، والتي يعيّن فيها الحكام قضاة لا يتمتعون بأي استقلالية. ويتراءى لنا إذ ذاك أيضاً مصباحٌ ساطعٌ مسلطٌ على المتهم في غرفة الاستجواب، أو ذاك الشاب من فيلم "قطار منتصف الليل" (Midnight Express) المحتجز في سجن تركي بلا أمل في اللجوء إلى القانون. ويسود اعتقاد راسخ في الكتب والمنشورات الأكاديمية أيضاً بأن الأنظمة السلطوية إما تستغني تماماً عن القانون والمؤسسات القضائية، أو تستخدم القانون كمجرد وسيلة لتحقيق غاياتها، فتكون المحاكم بمثابة وكيلٍ وفيّ للنظام. وتعكس الدراسات الحديثة في مجال القانون المقارن هذه الافتراضات، لا بل ترسخها، إذ إنها تركز في أغلب الأحيان حصراً على مساحة قضائية ميسّسة (judicial politics) في الدول الديمقراطية أو تلك التي دخلت طور التحول إلى الديمقراطية.<sup>١٩</sup>

يتحدّى هذا الفصل الاعتقاد السائد بأن الديمقراطية شرط مسبق أساسي لإخضاع السياسة إلى سلطة القضاء (judicialization of politics). فالتجربة المصرية ومقارنتها بالبرازيل (١٩٦٤-١٩٨٥) وتشيلي (١٩٧٣-١٩٩٠) والصين (١٩٩٠ إلى يومنا هذا) واندونيسيا (١٩٨٦-١٩٩٨) والمكسيك (١٩٢٦-٢٠٠٠) والفلبين (١٩٧٢-١٩٨٦) وإسبانيا في عهد فرانكو (١٩٣٣-١٩٧٥)، وغيرها من البلدان، يظهران لنا سبب وكيفية لجوء الأنظمة إلى المحاكم لمأسسة حكمها. وتسلبت هذه القضايا الضوء على سلسلة من المشاكل التي تعاني منها الكثير من الدول السلطوية، والتي غالباً ما يتم اللجوء إلى المحاكم لحلّلتها. فني بعض الحالات، عزّز النظام المحاكم لتشجيع الاستثمار، وفي غيرها، أنشئت المحاكم لزيادة الانضباط في الجهاز الإداري للدولة. وصمّمت أنظمة أخرى محاكم لحل النزاعات بين التيارات المتنافسة ضمن الائتلاف الحاكم. وبعد أن أنشئت المحاكم وشرعت في ممارسة عملها وبادرت إلى تطبيق الإصلاحات المثيرة

<sup>١٩</sup> يرد في دراسة بارزة عن السياسة الدستورية في ديمقراطيات شرق آسيا الحديثة العهد أن "الأحزاب الحاكمة التي تعتقد أنها ستبقى ممسكة بالسلطة السياسية لا تجد ما يحفزها على إفساح المجال أمام طرف محايد للفصل في الخلافات حول تفسيرات الدستور، إذ إنها تفضل الحفاظ على مرونة تمكّنها من فرض أهدافها من دون قيود دستورية. وتسمح هذه المرونة بتغيير السياسات وبممارسة السلطة إلى أقصى الحدود".

Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, ٢٠٠٣), ٢٤.

كذلك، تقول تشافيز إن "التوزيع المتوازن للسلطة السياسية بين الجهات المتنافسة شرط ضروري لتحقيق سيادة القانون".  
Rebecca Bill Chavez, *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina* (Stanford University Press, ٢٠٠٤).

للاطلاع على المزيد من الدراسات المبينة على هذه الافتراضات، انظر:

Herman Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe* (Chicago: University of Chicago Press, ٢٠٠٠); Lee Epstein, Olga Shvetsova, and Jack Knight, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government." *Law and Society Review* ٣٥ (٢٠٠١): ١١٧-١٦٣.



للجدل، استفادت بعض الأنظمة، وسعت جميعها إلى استغلال المؤسسات القضائية لتعزيز شرعيتها الإجرائية أو "القانونية" المزعومة.

بيد أن الحالات التي سنعاينها في هذا الفصل تظهر أيضاً أن المؤسسات القضائية لا تخدم مصالح الحكام السلطويين بشكل جليّ ومباشر إطلاقياً، بل على العكس، تعمل المحاكم كمؤسسات ذات وظيفة مزدوجة. فهي تسهّل بعض مهام الدولة ولكنها في الوقت عينه، وبما يتناقض مع الوظيفة الأولى، توفر ساحات جديدة للناشطين لتحدي سياسات النظام. وفي الواقع، تشكّل المحاكم النسيج المؤسسي الذي يحفظ تماسك بعض الدول السلطوية، لا بل إن استقلاليتها النسبية تجعل منها مراكز هامة للصراع بين الدولة والمجتمع (state-society contention). ولا تتبع جميع الأنظمة استراتيجية قضائية لمأسسة حكمها، ولكن تلك التي تسير على هذا الدرب توفر عن غير قصد مساحة فريدة للصراع داخل الدولة السلطوية.<sup>٢٠</sup> وما ينتج عن ذلك هو إخضاع السياسات السلطوية إلى سلطة القضاء (judicialization of authoritarian politics)، بصورة تظهر تشابهاً لافتاً مع إخضاع السياسة إلى سلطة القضاء (judicialization of politics) في الكيانات السياسية الديمقراطية، مع العلم أن للحالة الأولى دينامياتها الخاصة.<sup>٢١</sup>

ونظراً إلى أن أكثر من نصف الدول تصنّف على أنها سلطوية أو شبه سلطوية، وإلى أن عدداً إضافياً ينحو نحو السلطوية، من المهم أن ندرك حقيقة القضاء الميسّس (judicial politics) في البيئات غير الديمقراطية.<sup>٢٢</sup> ويجب إجراء دراسة متأنية حول المحاكم أيضاً لأنها تشكل مفاصل حيوية يتمّ من خلالها تفويض السلطة وتحديها وتقويضها ضمن الدولة السلطوية. وبالتالي، توفر المحاكم نافذة هامة للاطلاع على آليات عمل الدولة وعلى جهود الناشطين لعرقلة هذه الآليات.

ويتدرّج هذا الفصل على النحو الآتي: يحدّد القسم الأول خمس مشاكل تعاني منها الكثير من الدول السلطوية، ويقدم أمثلة ملموسة لتبيان كيفية لجوء الأنظمة إلى المؤسسات القضائية لحلحلة هذه المشاكل.

<sup>٢٠</sup> بالتأكيد لا تسعى جميع الأنظمة إلى مأسسة حكمها عبر تمكين المحاكم. ففي الواقع، تعتمد عدة أنظمة حصراً على محاكم أمن الدولة الخاضعة لسيطرتها لأداء مهام السيطرة السياسية والاجتماعية التي نعتبها أمراً مفروضاً منه في الكيانات السياسية غير الليبرالية. وتفضّل أنظمة أخرى ممارسة الحكم الاستبدادي كاستراتيجية تهدف إلى زرع الخوف في المجتمع؛ ومن بين الأمثلة على ذلك العراق في عهد صدام حسين، وكامبوديا في عهد الخمير الحمر، والصين في عهد ماو تسي تونغ.

<sup>٢١</sup> عرّف آخرون إخضاع السياسة إلى سلطة القضاء (judicialization of politics) على أنه «(١) العملية التي ينتج القضاء والمحاكم من خلالها سياسات عامة، أو يهيمنون بشكل متزايد على السياسات العامة التي وضعتها (أو التي كانت يجب أن تضعها، كما يعتبر كثيرون) أجهزة الدولة الأخرى، وخصوصاً السلطتين التشريعية والتنفيذية، و(٢) على أنه العملية التي تهيمن من خلالها القواعد والإجراءات التي تشبه القضائية (التمسكة بحرفية القانون legalistic) على المفاوضات وعمليات صنع القرار غير القضائية». ويركز هذا الكتاب بشكل أساسي على النمط الأول من إخضاع السياسة إلى سلطة القضاء في الأنظمة السلطوية. Neal Tate, "Why the Expansion of Judicial Power," in *The Global Expansion of Judicial Power*, eds. C. Neal Tate and Torbjorn Vallinder (New York: New York University Press, ١٩٩٥).

<sup>٢٢</sup> فريدوم هاوس، الحرية في العالم ٢٠٠٦. صنّفت نسبة ٢٤ في المئة من جميع البلدان، تضمّ ٣٦ في المئة من مجمل سكان العالم، على أنها «ليست حرة». وصنّفت نسبة إضافية قيمتها ٣٠ في المئة من جميع البلدان، تضمّ ١ في المئة من مجمل سكان العالم، على أنها «شبه حرة».

ويتناول القسم الثاني التأزر الذي ينشأ غالباً بين القضاة الساعين إلى توسيع صلاحياتهم والناشطين السياسيين المصممين على استخدام المحاكم لتحقيق التغيير السياسي. وأخيراً، يحدد هذا الفصل الاستراتيجيات المختلفة التي يعتمدها الحكام السلطويون لاحتواء النشاط القضائي ومنع نشأة شبكات دعم تأزرية بين المحاكم والناشطين في المجتمع المدني.

## مأسسة الحكم السلطوي عبر المحاكم المؤسسات القضائية كبنى تحتية اقتصادية

لطالما لاحظ خبراء الاقتصاد السياسي أن الحكام الذين يتمتعون بسلطة غير مقيّدة يعجزون عن ضمان احترام دولهم لحقوق الملكية.<sup>٢٣</sup> ويعي المستثمرون المحتملون جيداً أن الدولة قد تعدّل ترتيبات حقوق الملكية لمواجهة الأزمات المالية القصيرة الأمد، أو لجني الربح الشخصي في حالة المسؤولين الجشعين. ولعلّ الانتهاك الأكثر فداحة لحقوق الملكية هو مصادرة الأملاك الخاصة بشكل مباشر، ولكن إذا تعذّر التأميم، تبقى أمام الدول ذات السلطة غير المقيّدة طرق أكثر مكرماً لتعديل حقوق الملكية من دون مشاورة أحد، كتغيير البنية الضريبية، أو فرض قيود جديدة على صرف العملات الأجنبية أو على إعادة المستثمرين للأرباح إلى بلادهم، أو تغيير عدد من الآليات التنظيمية الأخرى.<sup>٢٤</sup> وتثبط حقوق الملكية غير المضمونة عزيمة المستثمرين، كما أن الشركات التي تعمل في بيئة يسودها عدم اليقين "يكون أفقها الزمني غالباً قصير الأمد ورأس مالها الثابت محدوداً، كما تكون صغيرة الحجم عادة"، وذلك بهدف الحد من المخاطر.<sup>٢٥</sup> ويدعم عدد كبير من الأبحاث التطبيقية هذه الفرضيات. ففي منطقة الشرق الأوسط، فحسب يُقدّر أن أصولاً بقيمة ٦٠٠ مليار دولار تقريباً أقيمت في الخارج خلال التسعينيات.<sup>٢٦</sup>

ولكنّ الوضع يختلف بين نظام وآخر، فالخبير الاقتصادي منصور أولسون يحدد فوارق هامة بين

<sup>٢٣</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٠); Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* ٨٧ (١٩٩٣): ٥٦٧-٥٧٦; Barry Weingast, "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, ١٤٩ (١٩٩٣): ٢٨٦-٣١١.

<sup>٢٤</sup> يعتبر الكثير من خبراء الاقتصاد ومحلي مخاطر الأعمال أن هذه «المصادرة المبطنّة» نمط انتهاك لحقوق الملكية أكثر شيوعاً من المصادرة الصريحة للأملاك. انظر مثلاً:

Stephen Kobrin, *Managing Political Risk Assessment: Strategic Response to Environmental Change* (Berkeley: University of California Press, ١٩٨٢); M. Sornarajah, *The Settlement of Foreign Investment Disputes* (The Hague: Kluwer Law International, ٢٠٠٠).

<sup>٢٥</sup> Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٠), ٦٧.

<sup>٢٦</sup> Alan Richards and John Waterbury, *A Political Economy of the Middle East* (Boulder: Westview Press, ١٩٩٦), ٣٢٦.

الحكام ذوي الأفق الزمني القصير، وأولئك الذين يتمتعون بأفق زمني طويل. فبحسب أولسون، ليس أمام الحكام الضعفاء سوى أفق زمني قصير، وبالتالي تزداد حوافزهم على مصادرة الأملاك. أما الحكام الواثقون من موقعهم في السلطة فيتمتعون بأفق زمني طويل، ويفضّلون بالتالي الاستثمار في مؤسسات تشجّع النشاط الاقتصادي، لأن توسيع القاعدة الضريبية يؤدي إلى تدفق مالي أكبر للدولة على المدى البعيد. كذلك، فإن لدى هؤلاء الحكام حوافز أكثر لإنشاء مؤسسات تعزز أمن حقوق الملكية بين الأطراف المتعاقدة في المجتمع وتجاه الدولة نفسها. "يحاول الحاكم المستبد الذي يتطلّع إلى المستقبل البعيد إقناع مواطنيه بأن أملاكهم سوف تظلّ محمية ليس من سرقة الغير لها فحسب بل ومن مصادرة الحاكم المستبد أيضاً. ولن يستثمر المواطنون كثيراً إذا كانوا يخشون المصادرة، وبالتالي ستخفض مداخل الحاكم الضريبية على المدى البعيد".<sup>٢٧</sup>

ما هي إذاً الإجراءات العملية التي يمكن للحاكم المستبد تطبيقها لتعزيز حقوق الملكية ولكي يثق المستثمرون بالتمزامه بالإصلاح الاقتصادي المستدام؟ يقترح الخبراء المنتمون إلى مدرسة الاقتصاد المؤسسي الحديث (new institutionalists) مجموعة من الإصلاحات المصممة لفرض عدد من النقاط المقيدة على عملية صنع السياسات. فعلى أبسط المستويات، يمكن تقييد سلطة الدولة عبر الفصل الأفتي التقليدي بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. ويمكن أيضاً توسيع النقاط المقيدة عمودياً، عبر توزيع السلطة على مستويات الحكم المختلفة كما في "الأنظمة الفيدرالية المحافظة على السوق" (market-preserving federalism).<sup>٢٨</sup> علاوة على ذلك، يمكن للدول أن تقدّم التزامات جديدة للتأكيد على أن بعض نواحي السياسات ستبقى معزولة عن تأثير السياسة من خلال منح الاستقلالية للمصارف المركزية مثلاً.<sup>٢٩</sup> وبالنسبة إلى الخبراء المنتمين إلى مدرسة الاقتصاد المؤسسي الحديث (new institutional economics)، فإن نجاح اقتصاد السوق مشروط بالتصميم السليم للمؤسسات السياسية لأن ذلك يساهم في ضمان ثبات السياسات:

إن الطريقة الأساسية التي تضع من خلالها الدول حدوداً فعلية على سلطتها هي في تصميم مؤسسات سياسية واضحة المعالم. ولا شك في أن هذه الحدود ضرورية لنجاح الأسواق. ونظراً إلى أن المؤسسات السياسية تؤثر في مدى استمرارية الأسواق الاقتصادية،

<sup>٢٧</sup> Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development," ٥٧١.

يعتبر نورث وواينغاست أيضاً أنه «كلما ازداد احتمال أن يعدّل الحاكم حقوق الملكية لمصلحته، انخفضت المداخل الاستثمارية المتوقعة وانخفضت معها حوافز الاستثمار. فلكي يتحقق النمو الاقتصادي، لا يكفي أن يمنح الحاكم أو الحكومة الحقوق المناسبة، بل يتوجب عليهما أن يظهرهما التزاماً موثقاً بها.»

Douglass North and Barry Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." The Journal of Economic History ٤٩ (١٩٨٩): ٨٠٣-٨٣٢.

<sup>٢٨</sup> للاطلاع على تحليلات الاقتصاد المؤسسي الحديث لـ«الأنظمة الفيدرالية المحافظة على السوق» (market-preserving federalism)، انظر:

Barry Weingast, "Constitutions as Governance Structures"; Yingyi Qian and Barry Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." Journal of Economic Perspectives ١١ (١٩٩٧): ٨٣-٩٣.

<sup>٢٩</sup> Helmut Wagner, "Central Bank Independence and the Lessons for Transition Economies from Developed and Developing Countries." Comparative Economic Studies ٤١ (١٩٩١).

فإنها تؤثر أيضًا في مستوى الخطر السياسي الذي يواجهه اللاعبون الاقتصاديون. لذا، فإن معاينة المؤسسات السياسية شرط أساسي لنجاح أي نظام اقتصادي.<sup>٣٠</sup>

ومن بين الآليات المتعددة التي يركز عليها الخبراء المنتمون إلى مدرسة الاقتصاد المؤسسي الحديث (new institutional economics)، لعلهم يرون أن المحاكم المستقلة والفعالة هي أهم مؤسسات الدولة القادرة على إنتاج نظام موثوق وثابت لحقوق الملكية. فتوفر المؤسسات القضائية البنية التحتية التي تمكن الشركات من تطبيق العقود والدفاع عن حقوق الملكية أمام غيرها من الشركات. وعلى نحو مشابه، فإن المؤسسات القضائية التي تتمتع بصلاحيات الرقابة على القرارات التنفيذية والتشريعية ضرورية لحماية حقوق الملكية تجاه الدولة. وبالتالي، لا تمكن المحاكم الدستورية المتخصصة المواطنين من تحدي انتهاكات حقوق الملكية فحسب، بل تشكل أحكامها أيضًا مقياسًا هامًا لاحترام الدولة لحقوق الملكية بشكل عام، كمًا ونوعًا. فمن الناحية النوعية، يلاحظ أن معظم حالات انتهاك الدولة لحقوق الملكية مبطنّة نسبيًا، ما خلا حالات التدخل الفاضحة للدولة. ومن الناحية الكمية، من شبه المستحيل أن تتمكن شركة واحدة من مراقبة جميع أجهزة الدولة بفعالية ومن تقييم مدى احترام الدولة لحقوق الملكية بشكل عام. أما المحاكم الدستورية فيمكنها نظرًا على الأقل أن تحمي الأصول الخاصة من المصادرة المباشرة، ولكن الأهم ربما أنها قد تمنع "المصادرة التدريجية" التي يعتبر محللو الخطر السياسي أنها تشكل تهديدًا أكثر شيوعًا للمستثمرين.

وقد ركزت الكتابات في مجال الاقتصاد المؤسسي الحديث (new institutional economics) حول حقوق الملكية (عن غير قصد ربما) على معضلة محورية تواجه الدول السلطوية في أيامنا هذه. فنظرًا إلى أن المؤسسات القضائية المستقلة هي من بين الوسائل الأساسية التي يمكن من خلالها تأكيد الالتزام بحقوق الملكية، تفق الأنظمة السلطوية أمام خيار فعلي: فإما أن تتقبل القيود المؤسسية على سلطتها، أو أن تحافظ على سلطتها غير المقيدة وتضيق بالتالي فرصة الاستفادة من المنافع الاقتصادية التي ترافق الإصلاح المؤسسي. وقد واجهت الأنظمة السلطوية في حقبة ما بعد الاستعمار إلى حد ما وطوال عقود خيارًا قاسيًا بين الحفاظ على السلطة السياسية أو تحقيق النمو الاقتصادي. وفي معظم الحالات ضحى الحكام السلطويون بالنمو الاقتصادي لصالح الحفاظ على السلطة السياسية.<sup>٣١</sup> بيد أن التوجه العالمي نحو تحرير الاقتصاد خلال العقدين الماضيين زاد من حدة الضغوط الهادفة إلى تحقيق الإصلاحات المؤسسية.

وأدى الانفتاح الاقتصادي المتزامن في الكتلة الشرقية وأمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا إلى تنافس دولي شرس على رأس مال استثماري محدود، واعتُبر الإصلاح القضائي من أهم التحسينات المؤسسية الضرورية لإنتاج بيئة استثمارية تنافسية.<sup>٣٢</sup> في عصر التنافس الدولي على رأس المال، من الصعب إيجاد أي دولة لا تطبق

<sup>٣٠</sup> Weingast, "Constitutions as Governance Structures," ٢٨٨.

<sup>٣١</sup> Robert Bates, Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies (Berkeley: University of California Press, ١٩٨١).

<sup>٣٢</sup> وإذا التفتنا إلى التظاهرات المموسة لهذه الفرضية، يبدو من الواضح أن نظرة المستثمرين إلى أمن حقوق الملكية في أي دولة لا ترتبط بالأحكام القانونية الرسمية والضمانات المؤسسية التي تحمي هذه الحقوق فحسب، بل أيضًا بسجل الأنظمة وبالسياقات الاقتصادية المحددة.

برنامجاً معيّنًا من الإصلاح الاقتصادي الهادف إلى زيادة فعالية المؤسسات القضائية وكفاءتها واستقرارها. وبالرغم من أن العولة تطرح تحديات هائلة أمام الكثير من الدول النامية، يساوي عدم تطبيق هذه الدول لبرامج إصلاح قضائي انتحاراً اقتصادياً.

## الدولة في مواجهة مكوناتها: المؤسسات القضائية والانضباط الإداري

يعزز الكثير من الأنظمة السلطوية مكانة المؤسسات القضائية أيضاً بهدف رفع منسوب الانضباط والتعاون ضمن الجهاز الإداري للدولة. فالدول السلطوية ليست موحدة بقدر ما يظنّ علماء السياسة عادةً. وقد يقع المرء لدى معاينة وظائف الدولة في الأنظمة السلطوية في مغالطة "تشبيء" (reification) الدولة، أي اعتبار أجهزتها كمجموعة موحدة من المؤسسات التي تعمل بتناغم، وذلك لسببين: أولاً، نحن نفترض عادة أن الحكام السلطويين يتمتعون بسلطة مطلقة على مرؤوسيه؛ وثانياً، يعيق تدني مستويات الشفافية في هذه الأنظمة قدرتنا على كشف الخلافات المتكررة والتفكك في هيكلية السلطة في البيئات السلطوية.<sup>٣٣</sup> غير أن مفهوم الإدارة العقلانية (rational bureaucracy) المثالي الذي أنتجه الفيلسوف وعالم الاقتصاد السياسي الألماني ماكس فيبر لا يشرح بدقة ديناميات عمل مؤسسات الدولة على أرض الواقع.<sup>٣٤</sup> فلا يعمل المسؤولون في الجهاز الإداري للدولة بانسجام مع بعضهم البعض إطلاقاً، إذ لكل منهم مصالحه الشخصية وتفضيلاته الإيديولوجية التي غالباً ما تتعارض مع مصالح الدولة المركزية وإيديولوجيتها. وتُظهر عدة دراسات تعتمد مقاربة "الدولة-في-المجتمع" (state-in-society) أن مجموعة من التحولات تطرأ على مؤسسات الدولة حالما تتفاعل هذه الأخيرة مع القوى الاجتماعية التي تناصر برامج متنافسة مختلفة.<sup>٣٥</sup>

وتُعد مواجهة هذه الظاهرة التي تُضعف مركزية الدولة من أبرز التحديات في الدول على أنواعها، ولكنها تشكل تحدياً صعباً على نحو خاص للحكام السلطويين، والسبب هو نفسه الذي يدفعنا نحن كباحثين في شؤون الدولة إلى تشبيئها (reification)، وهو أن الحكام السلطويين يعانون من انعدام الشفافية في مؤسساتهم.

---

فمثلاً، تستثمر الشركات برؤوس أموال ضخمة في الصين، بالرغم من أنه ما من ضمانات مؤسسية لحقوق الملكية أمام الدولة هناك. - فالحزب الشيوعي الصيني يحتكر السلطة، وبرنامجها الرسمي معاد لرأس المال. إلا أن عقوداً من النمو الاقتصادي السريع والاحتمال الكبير لتحقيق أرباح في المستقبل يدفعان المستثمرين إلى الشعور بالاطمئنان إلى حد ما إلى أنه ليس من مصلحة القيادة الصينية تكرار تجارب الماضي. كذلك، فإن المخاطر تبدو قليلة أمام عوامل أخرى مهمة، مثل كلفة اليد العاملة وحجم السوق الصيني وغيرهما. وبالتالي، ركزت الدولة الصينية جهودها على إصلاح البنية التحتية القانونية التي تسهل التعاقد بين الشركات عوضاً عن التعاقد مع الدولة.

<sup>٣٣</sup> يستفيد الحكام السلطويون كثيراً من تشبيء (reification) سلطة الدولة، إذ إن الأشخاص الذين يعيشون في ظل نظام سلطوي يبالغون في تقدير قوة مؤسسات الدولة وحضورها والتنسيق في ما بينها، تماماً كما علماء السياسة.

<sup>٣٤</sup> Joel Migdal, "Studying the State," in Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure, eds. Mark Lichbach and Alan Zuckerman (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

<sup>٣٥</sup> Joel Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue, eds., State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World (Cambridge: Cambridge University Press, 1994); Joel Migdal, Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World (Princeton: Princeton University Press, 1989).

وحسب مارتين شابيرو، تعود هذه الصعوبة في جمع المعلومات بدقة حول المهام الإدارية جزئياً إلى الهيكلية الهرمية للدول الحديثة بشكل عام:

تنشأ بعض المشاكل في العلاقات الهرمية المصممة لنقل المعلومات من أسفل إلى أعلى ولنقل الأوامر من أعلى إلى أسفل ضمن الهرم العقلاني-القانوني (pyramid rational-legal). وينجح المسؤولون الإداريون في الدرجات الأدنى من هرم السلطة في مراميمهم هذه - أي نسج المؤامرات لاعتراض تدفق المعلومات إلى الأعلى أو تشويهه - بشكل أساسي بسبب عملية التلخيص الضرورية في مثل هذه الهيكلية الهرمية... فعملية التلخيص المتوالية تمنح مسؤولي الدرجات الأدنى فرصاً كثيرة لعرقلة وصول المعلومات أو تشويهها، خصوصاً تلك المتعلقة بعدم امتثالهم للتعليمات أو بأدائهم السيء.<sup>٣٦</sup>

وتكمن الصعوبة الأكبر في حصول الأنظمة السلطوية على معلومات دقيقة حول سوء الأداء الإداري، ذلك أن الآليات المعتادة لكشف الأداء السيء، مثل الصحافة الحرة أو مراقبة تكتلات المصالح لأجهزة الدولة، مكموعة بدرجات متفاوتة. علاوة على ذلك، ونظراً إلى أن المسؤولين الإداريين ليسوا مسؤولين تجاه الشعب وإلى أن الخوف من العقاب يسود في الحياة السياسية، لا يتلقى الحكام السلطويون في أعلى الهرم الإداري سوى القليل من آراء الشعب، وهم قد لا يتلقونها إطلاقاً، ما يصعب عملية تقييم الوظائف اليومية لأجهزة الدولة إلى حد بعيد. ويؤدي ذلك إلى تفاقم مشكلة العلاقة بين الموكل والوكيل (principal-agent problem) التقليدية في الأنظمة السياسية السلطوية، علماً أن الكثير من الدراسات أجريت حولها في البيئات الديمقراطية. وفي ظل تدني مستويات الشفافية وتفاقم مشاكل العلاقة بين الموكل والوكيل (principal-agent problem)، يتحايّل المسؤولون الإداريون المحليون باستمرار على سياسات الدولة المركزية ويقوّضونها ويعرقلونّها من أجل تعزيز برامجهم السياسية المضادة الخاصة، أو من أجل استغلال سلطنتهم الإدارية لجني مدخول إضافي بكل بساطة. وتسود هذه الديناميات إلى حد أن منظومة بديلة تماماً من المعايير تنشأ عادة، كتحديد قيمة الرشوة التي ينبغي على المرء تسديدها للمسؤول الإداري كلما أراد إنجاز معاملة، أكان ذلك لتجديد رخصة القيادة أو لإنجاز أوراق دعوى قضائية أو للحصول على رخصة تجارية.<sup>٣٧</sup> ويمكن لمستويات الشفافية المتدنية ومشاكل العلاقة بين الموكل والوكيل (principal-agent problems) أن تؤدي في الحد الأدنى إلى عرقلة مشاريع النظام المركزي التنموية.

<sup>٣٦</sup> Martin Shapiro, "Appeal." Law and Society Review ١٤ (١٩٨٠): ٦٤١-٦٤٢.

<sup>٣٧</sup> والمفارقة هي أنه كلما سعى النظام إلى زيادة قدراته السياسية والإدارية، ازدادت فرص الفساد بشكل متواز. ولعل المثال الأنجع عن ذلك هو التوسع العالمي لمشاريع القطاع الخاص في البلدان النامية في حقبة ما بعد الاستقلال، وهي خطوة كانت تهدف إلى توسيع شبكة المحسوبيات السياسية للدولة بقدر ما كانت تهدف إلى تعزيز قدرة الدولة الاقتصادية. وقد أنتج هذا التوسع السريع لوظائف الدولة فرصاً هائلة للمسؤولين الإداريين لاستغلال صفتهم الرسمية من أجل تحقيق المكاسب الشخصية. John Waterbury, Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico, and Turkey (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٣).

وفي أخطر الحالات، يمكن أن تحجب مستويات الشفافية المتدنية في أجهزة الدولة نشأة مراكز قوة تسعى إلى تحدي النظام المركزي. لقد اعتدنا رؤية عدة استراتيجيات تعتمد على الأنظمة السلطوية للتأقلم وللحفاظ على سلطتها في مؤسسات الدولة، منها تعيين الحكام لأقاربهم الموثوقين في المراكز الحساسة جداً في الجيش وفي الأجهزة الأمنية المركزية، أو من خلال التداول المستمر للسلطة في المناصب التي يشغلها أشخاص لا ثقة للنظام المركزي فيهم بناءً على صلات القربى.<sup>٢٨</sup> ولكن تداول السلطة بين موظفي الدولة لهذه الغاية والاعتماد على التكافل العائلي والقبلي والعشائري والشخصي لا يشكلان استراتيجية فعالة، كما أنهما يواجهان عقبات جمة في الدول الحديثة وأجهزتها الإدارية المعقدة. لذا، لا بد من طرق مراقبة مؤسسية أفضل في الدول السلطوية ذات الأجهزة الإدارية الكبيرة.

يقول مارتين شابيرو في دراسته البارزة تحت عنوان "المحاكم" إن المؤسسات القضائية تُستخدم كواحدة من الاستراتيجيات المعتمدة لتعزيز الانضباط ضمن هيكلية الدولة الإدارية لأنها تنتج تدفقاً مستقلاً من المعلومات التي يقدمها المواطنون أنفسهم حول سوء الأداء الإداري. ويضيف شابيرو أن «حق» اللجوء إلى القضاء هو آلية تنتج تدفقاً من المعلومات من أسفل إلى أعلى حول الأداء الميداني للمسؤولين الإداريين. وتساهم وجهة النظر هذه في تفسير سبب حفاظ الأنظمة، حتى السلطوية منها التي لا تراعي الحريات المدنية كثيراً، على حق المواطنين في اللجوء إلى المحاكم.<sup>٢٩</sup> فالمحاكم تؤدي "وظائف سياسية أساسية" عبر توفيرها مساحات... لتدفق المعلومات من أسفل إلى أعلى [و] لتدفق الأوامر من أعلى إلى أسفل".<sup>٤٠</sup>

كذلك، يحدد ماكيونز وشوارتز نمطين مفيدين بشكل خاص من الإشراف الإداري، هما "إشراف دورية الشرطة" (police-patrol-oversight) و"إشراف إنذار الحريق" (fire-alarm oversight). في نمط إشراف دورية الشرطة، يكون الإشراف الإداري مركزياً ومباشراً واستباقياً (active)، فيراقب المشرع (الموكل) المسؤولين الإداريين (الوكلاء) باستمرار، من خلال مراقبة أكبر عدد ممكن من الأعمال الإدارية. "ومن بين الأمثلة على نمط إشراف دورية الشرطة (police-patrol oversight) نذكر المشرع الذي يجري تدقيقاً في أنشطة الأجهزة الإدارية بنفسه".<sup>٤١</sup> أما مساوئ نمط الإشراف هذا فهي كلفته المرتفعة وعدم قدرة المشرع في ظلّه على مراقبة جميع أنشطة وكلائه.<sup>٤٢</sup> فلا يمكن للمشرع إلا أن يقيم عينة صغيرة من

<sup>٢٨</sup> للاطلاع على أمثلة متعددة في سياق الشرق الأوسط، انظر:

Michael Herb, All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle Eastern Monarchies (Albany: State University of New York Press, ١٩٩٩).

<sup>٢٩</sup> Martin Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (Chicago: University of Chicago Press, ١٩٨١), ٤٩.

<sup>٤٠</sup> Shapiro, "Appeal," ٦٤٣.

<sup>٤١</sup> Matthew McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." American Journal of Political Science ٢٨ (١٩٨٤): ١٦٥-١٧٩; Matthew McCubbins et al., "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." Virginia Law Review ٧٥ (١٩٨٩): ٤٣١-٤٨٢.

<sup>٤٢</sup> والسبب وراء تفويض الدولة بعض أنشطتها لأجهزة معينة هو أساساً عجز المشرع عن تطبيق السياسات مباشرة بسبب القيود الزمنية والنقص في الخبرة.



الأنشطة الإدارية عبر نمط إشراف دورية الشرطة (police-patrol oversight)، ومن المرجح ألا يلاحظ القسم الأكبر من المشاكل.<sup>٤٣</sup> أما البديل، أي نمط إشراف إنذار الحريق (fire-alarm oversight)، فهو منظومة قواعد وإجراءات مستجيبة (passive) غير مباشرة وغير مركزية وتسمح للمواطنين باللجوء إلى المحاكم أو إلى الأجهزة الخاصة عندما يواجهون مشاكل مع المسؤولين الإداريين. ويستطيع المشرعون بفضل هذه القنوات الرسمية التي يبلغ المواطنون من خلالها عن التجاوزات الإدارية التركيز على الأسباب الرئيسية لسوء الأداء الإداري ومعاينة المسؤولين الإداريين الذين يتخطون الصلاحيات التي يحددها لهم النظام. وبالرغم من أن ماكيوبينز وشوارتز وضعوا نظريتهما للإشراف الإداري في السياقات الديمقراطية، يفيد نمط الإشراف اللذان تحدثنا عنهما أيضاً في فهم كيفية استخدام الأنظمة السلطوية للمؤسسات القضائية كوسيلة لجمع المعلومات الدقيقة ولفرض الانضباط ضمن مؤسسات الدولة نفسها.<sup>٤٤</sup>

وتشكلّ الصين مثلاً ممتازاً يظهر كيفية استخدام الدولة المركزية للمحاكم من أجل حلّ مشاكل العلاقة بين الموكل والوكيل (principal-agent problems) التي تطرأ بين المركز والأطراف. فمن بين المشاكل السياسية البارزة التي تواجهها الدولة المركزية في الصين هذه الأيام الفساد المستشري لدى المسؤولين المحليين وضعف السيطرة على الأطراف، وهما مشكلتان مترابطتان. فمنذ أواخر السبعينيات، عندما بدأ تحول الصين البطيء نحو اقتصاد السوق الحر، رأى المسؤولون المحليون أنه من السهل جداً استغلال مناصبهم الإدارية لأنهم لا يواجهون قيوداً كثيرة عملياً من رؤسائهم في الدولة المركزية. وتتمثل وظائف هؤلاء المسؤولين المحليين بتقديم الخدمات الأساسية وإصدار الرخص والتصاريح وجمع الضرائب. إلا أن سوء استخدام هذه الصلاحيات متفشٍ بكثرة، خاصة أن المسؤولين المحليين يملكون عادة حصة كبيرة في التجارة المحلية.<sup>٤٥</sup> ويردد كثيرون المثل الصيني "الجمال عالية والإمبراطور بعيد" لتوصيف عجز الدولة المركزية عن الإشراف على المسؤولين المحليين الذين يسيئون استخدام صلاحياتهم ومعاقبتهم. وليس من المفاجئ أن سوء استخدام السلطة هذا وتفتشي الفساد على المستوى المحلي أديا إلى احتجاجات شعبية واسعة. فقد تحدث الإعلام الصيني عن ١٠٠ ألف

<sup>٤٣</sup> وتزداد كلفة نمط إشراف دورية الشرطة وعدم فعاليته في السياقات السلطوية. ففي العادة، لا يكتفي الحكام السلطويون بالاستعانة بعدد من الأجهزة المكرسة للإشراف على أنشطة المسؤولين الإداريين في همة الدولة والتدقيق فيها ومراجعتها مراراً وتكراراً، بل إن هذه الأجهزة تبدل قدراً مماثلاً من الجهود أو أكثر للتجسس على بعضها بعضاً بالتوازي مع مراقبة الأخطار الناشئة في المجتمع. ويعود ذلك إلى أن الحكام السلطويين يسعون إلى حماية أنفسهم من نشأة مراكز القوة حتى ضمن أجهزة الإشراف التابعة للنظام.

<sup>٤٤</sup> استوحى ماكيوبينز وشوارتز نظريتهما من السياق الأمريكي، ولكن يبدو أن نمط إشراف إنذار الحريق ليس مرتبطاً فقط بالأجهزة الإدارية في البيئات الديمقراطية، بل إنه ينطبق بشكل عام على درجة تشعب مؤسسات الدولة، بصرف النظر عما إذا كانت الدولة ديمقراطية أم سلطوية. «رغم أن نظريتنا مخصصة للكونغرس فحسب، سوف نجازف بالقول افتراضاً إن معظم المنظمات، عندما تنمو وتشعب، يبدأ صانعو سياساتها الكبار باعتماد أساليب إشراف غير مركزية وقائمة على الحوافز، بما يشبه حالة الكونغرس. ونحن نعتقد أن هذه الأساليب أكثر فعالية... من الإشراف المباشر والمركزي.»

McCubbins and Schwartz, ١٧٢.

<sup>٤٥</sup> Stanley Lubman, *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao* (Stanford: Stanford University Press, ١٩٩٩); Melanie Manion, *Corruption by Design* (Cambridge, MA: Harvard University Press, ٢٠٠٤).



تظاهرة محلية بين العاميين ١٩٩٧ و ٢٠٠٠.<sup>٤٦</sup> وبحلول العام ٢٠٠٤، كان عدد "التظاهرات الحاشدة" التي تحدثت عنها الدولة الصينية قد ارتفع إلى ٧٤ ألفاً في السنة.<sup>٤٧</sup>

فكيف تعاملت الحكومة الصينية المركزية مع هذه المشكلة الحساسة إذا؟ الأمر المثير للاهتمام هو أنها تعاملت مع تلك المشكلة تماماً كما فعلت الدولة المصرية قبلها – أي عبر التوسيع السريع لنظام المحاكم الإدارية. وقد انطلقت الجهود جدياً في العام ١٩٨٨ مع إنشاء ١٤٠٠ محكمة إدارية متخصصة في كافة أنحاء البلاد. وفي السنة التالية، أصدرت الدولة قانوناً للتقاضي الإداري، تبعته تشريعات فرعية في السنوات اللاحقة.<sup>٤٨</sup> وكان الهدف من إنشاء المحاكم الإدارية منح المواطنين الصينيين وسيلة للطعن في قرارات المسؤولين المحليين بناءً على مجموعة من التهم، منها تضارب القرارات الإدارية أو طابعها التعسفي أو الاعتباطي، والتأخر غير المبرر والمخالفات الإجرائية والظلم الواضح.<sup>٤٩</sup> وبلغاً المواطنين إلى المحاكم الإدارية بشكل متزايد لتحدي المسؤولين المحليين، ففي غضون ٦ سنوات بعد إنشاء المحاكم الإدارية، أقيمت أكثر من ٥٠ ألف دعوى إدارية سنوياً. وفي غضون ١٠ سنوات، تضاعف عدد الدعاوى المقامة سنوياً ليبلغ ١٠٠ ألف. ما زالت هذه الأرقام تشكل معدلاً منخفضاً من التقاضي الإداري نسبة لعدد السكان الهائل في الصين، بيد أن الارتفاع السريع في عدد الدعاوى يظهر أن المحاكم الإدارية تُعتبر أكثر فأكثر ساحات تمكّن المواطنين من الاحتجاج ضد الفساد وسوء استخدام السلطة على المستوى المحلي. لكن اللافت، خصوصاً بالنسبة إلى أولئك الذين يقللون من أهمية المؤسسات القضائية في الدول السلطوية، هو أن المدّعين يفوزون بـ ٤٠ في المئة من الدعاوى التي يقيمونها، إما بالكامل أو جزئياً.<sup>٥٠</sup>

في المقابل، تؤدي المحاكم الإدارية وظائف مهمة بالنسبة إلى الحكومة المركزية أيضاً، رغم أن ذلك قد يبدو متناقضاً مع ما سبق ذكره للوهلة الأولى. فأولاً، تقدم الدعاوى القضائية معلومات مهمة حول المسؤولين الإداريين الذين يسيئون استخدام صلاحياتهم على المستوى المحلي، كما وحول طبيعة المشكلة وحجمها. ويمكن للحكومة المركزية بناءً على تلك المعطيات استخدام المعلومات التي تتلقاها لفرض الانضباط في صفوف موظفيها ولصيافة قوانين إدارية أكثر فعالية.<sup>٥١</sup> وثانياً، تسمح المحاكم الإدارية للأشخاص الذين يتعرضون لسوء المعاملة

<sup>٤٦</sup> Murray Tanner, "Cracks in the Wall: China's Eroding Coercive State." *Current History* (٢٠٠١, September): ٢٤٣–٢٤٩.

<sup>٤٧</sup> Howard French, "Riots in Shanghai Suburb as Pollution Protest Heats Up," *New York Times*, July ١٩, ٢٠٠٥, A٢.  
<sup>٤٨</sup> من ضمن هذه التشريعات أنظمة الإشراف الإداري، وأنظمة المراجعة الإدارية، وقوانين جديدة للمحاسبة والقضاء والنيابة العامة والسجون.

<sup>٤٩</sup> Randall Peerenboom, *China's Long March toward Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, ٢٠٠٢), ٤٢٣.

<sup>٥٠</sup> Peerenboom, ٨.

<sup>٥١</sup> «من الواضح أن الأنظمة الحاكمة تعتبر القوانين الإدارية طريقة لترشيد الحكم وتعزيز فعالية الجهاز الإداري فرض قيود على المسؤولين المحليين».

Peerenboom, ٣٩٨.

على يد المسؤولين المحليين باللجوء إلى القانون وتقدم لهم شيئاً من العدالة والإنصاف.<sup>٥٢</sup> ويبدو أن وظيفة المحاكم هذه ترتفع يوماً بعد يوم في سلم أولويات الحكومة المركزية لأنها وسيلة لتجنب الاضطرابات السياسية التي يؤدي إليها الفساد وسوء استخدام السلطة على المستوى المحلي. علاوة على ذلك، تخفف المحاكم الإدارية من الاحتقان السياسي وتضفي شرعية على الدولة من دون أن تؤدي إلى انفتاح النظام السياسي. وأخيراً، لا بد من التذكير بأن الحد من الفساد وسوء استخدام السلطة واحتكار الأسواق المحلية شرط ضروري لتحقيق عقلانية السوق (market rationality) ولضمان أمن حقوق الملكية.

غير أن المحاكم الإدارية تواجه سلسلة من المشاكل، منها غياب الاستقلالية الكافية عن الدولة وخوف المواطنين من ثأر المسؤولين الإداريين والعقوبات أمام تطبيق الأحكام.<sup>٥٣</sup> ولكن بالرغم من هذه المصاعب، تبرز إشارات واضحة تدلّ على أن الدولة تمضي قدماً باتجاه تعزيز القدرة المؤسسية لنظام المحاكم.<sup>٥٤</sup> ويؤكد بيرنوم أن "أحد أسباب التزام [رئيس جمهورية الصين الشعبية السابق] جيانغ زيمين بسيادة القانون هو اعتباره أنها تعزز حكم حزبه. فسيادة القانون هي إحدى الطرق التي تسمح بفرض القيود على المسؤولين المحليين الذين تزداد استقلاليتهم وبضمان تطبيق سياسات الحزب الحاكم والدولة. وتشكل سيادة القانون أيضاً سلاحاً يُستخدم في مكافحة الفساد ووسيلة لتعزيز التنمية الاقتصادية".<sup>٥٥</sup>

من الواضح أن هذه الديناميات عينها تظهر في أماكن أخرى، فتوضح دراسة جينفر وايندر عن المؤسسات القضائية في دول شرق أفريقيا أهمية المحاكم الإدارية في زيادة امتثال الجهاز الإداري لتعليمات الدولة في كل من الأنظمة الديمقراطية والسلطوية. فبحسب وايندر،

برزت فرص تعزيز استقلالية القضاء عندما ازداد قلق الحكام من الفساد ضمن صفوف الأحزاب الحاكمة أو من التعسف والتجاوزات للذين يمارسهما المسؤولون الأدنى رتبة في ظل عجز الحكام عن مراقبتهم بشكل مباشر. وبفضل قدرة الجهات الخاصة والنيابة العامة على رفع الشكاوى ضد الفاسدين من موظفي الشأن العام وأعضاء الحزب أمام المحاكم المستقلة، لم يعد السياسيون الرفيعو المستوى مضطرين إلى الإشراف والتزلّف.<sup>٥٦</sup>

كذلك، وخلال العقود السبعة التي بقيت فيها المكسيك تحت حكم الحزب الواحد، شجّع المواطنون على

---

<sup>٥٢</sup> إذا كان من المحتم بروز حالات الفساد وسوء استخدام السلطة واحتكار الأسواق، فالمسؤولون في الحكومة المركزية يريدون أن يستفيدوا منها هم أنفسهم دون سواهم. يمكن القول إذا إن المسؤولين في الحكومة المركزية يحاولون احتكار سوء استخدام السلطة غير المشروع.

<sup>٥٣</sup> Lubman, ٢٥٨-٢٦٩.

<sup>٥٤</sup> Peerenboom, ٢٨٠-٣٤٢.

<sup>٥٥</sup> Peerenboom, ٦٠.

<sup>٥٦</sup> Jennifer Widner, Building the Rule of Law (New York: W.W. Norton, ٢٠٠١), ٣٩٣.

اللجوء إلى المحاكم "للاحتماء من السلوك التعسفي لبعض الأفراد الفاسدين" الذين كانوا يعملون في مختلف أجهزة الدولة.<sup>٥٧</sup> وفي حالة المكسيك أيضاً، لم يسمح "الحزب الثوري المؤسساتي" الحاكم للمواطنين باللجوء إلى المؤسسات القضائية كحسنة بلا مقابل، بل استخدم النظام هذه الآليات لمأسسة حكمه ولزيادة الانضباط في هيكلته الإدارية التي ما انفكت تتوسع. وعلى نحو مشابه، تأسست المحكمة الإدارية البولندية في العام ١٩٨٠، أي قبل تحول بولندا إلى الديمقراطية بعدة سنوات، كوسيلة استخدمها النظام لتعزيز المساءلة الإدارية.<sup>٥٨</sup>

وفي إندونيسيا في عهد سوهارتو، سنّ النظام قانون القضاء الإداري في العام ١٩٨٦ وأنشأ نظاماً متخصصاً للمحاكم الإدارية في العام ١٩٩١ بعد عقود من المحاولات الفاشلة للحد من الفساد في الجهاز الإداري للدولة. ويقول بورشيه في هذا الصدد إن "العامل الأهم الذي أدى إلى إنشاء المحاكم الإدارية كان رغبة كبار مسؤولي الدولة في زيادة فعالية الجهاز الإداري".<sup>٥٩</sup> وبالتالي، رأت الدولة أن هناك حلاً مشتركاً لوقف الفساد الذي لطالما مارسه المسؤولون الأدنى رتبة، ولتحقيق النمو الاقتصادي "في عصر العولمة". وواجهت الدولة الإندونيسية أيضاً ضغوطاً خارجية لإصلاح المحاكم الإدارية من المقرضين الأجانب، مثل صندوق النقد الدولي.

حققت المحاكم الإدارية الجديدة الهدف المعلن منها جزئياً على الأقل،<sup>٦٠</sup> ولكنها في الوقت نفسه فسحت مجالاً للمواطنين لتحدي النظام بطرق لم تكن ممكنة قبل الإصلاحات. ويقول بورشيه إن "الجهود التي كانت ترمي في الأساس إلى فرض قيود على المسؤولين الإداريين الذين يسيئون استخدام صلاحياتهم سرعان ما تحولت إلى وسيلة سمحت لنقاد النظام بتحديه، لا بل سمحت لقضاة المحاكم الإدارية وغيرهم بالاستفادة من الدعم الشعبي للمطالبة بحيزٍ أوسع من الاستقلالية المؤسسية".<sup>٦١</sup>

باختصار، يبرز نمط متشابه في مصر والصين والمكسيك وإندونيسيا وغيرها من الدول. فقد أمّن غياب الشفافية، الذي يسود في الكيانات السياسية السلطوية، غطاءً لمسؤولي الدولة الإداريين لاستغلال صلاحياتهم. وأنشأ الحكام السلطويون إثر ذلك المحاكم الإدارية للإشراف ولفرض الانضباط على أجهزة الدولة التي تخالف الصلاحيات التي يحددها لها النظام. غير أن هذه المحاكم قدمت فرصاً للناشطين أيضاً بتحدي سلطة النظام

<sup>٥٧</sup> Joel Verner, "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature." *Journal of Latin American Studies* ١٦ (١٩٨٤): ٤٨٦.

<sup>٥٨</sup> Susan Rose-Ackerman, "Public Participation in Hungary and Poland." *Journal of East European Law* ١٠ (٢٠٠٣): ١٠.

<sup>٥٩</sup> David Bourchier, "Magic Memos, Collusion and Judges with Attitude: Notes on the Politics of Law in Contemporary Indonesia," in *Law, Capitalism, and Power in Asia: The Rule of Law and Legal Institutions*, ed. Kanishka Jayasuriya (New York: Routledge, ١٩٩٩), ٢٤٨.

<sup>٦٠</sup> «فيما كان المسؤولون في الماضي يصدرون الأنظمة على المستوى المحلي من دون التفكير في ما إذا كانت تتطابق مع الأنظمة الأعلى مستوى، باتوا الآن يتحققون منها مراراً خوفاً من أن تلغي إحدى المحاكم الإدارية قرارهم». Bourchier, "Magic Memos," ٢٤٥.

<sup>٦١</sup> Bourchier, "Magic Memos," ٢٤٨.

السياسية. وفي بعض البلدان، كالصين مثلاً، لا تتمتع المحاكم الإدارية سوى بجيز محدود من الاستقلالية، كما أن قدرتها المؤسسية ضعيفة نسبياً، لأن الإصلاحات ما زالت حديثة العهد والنظام حذر في تعاطيه معها كما هو متوقع. وفي حالات أخرى، كمصر مثلاً، تتمتع المحاكم الإدارية بسجل مؤسسي أطول وبدرجة عالية من الاستقلالية المؤسسية، كما أنها تشكل ساحات هامة يطعن المواطنون من خلالها بالقرارات الإدارية وصولاً إلى المستوى الوزاري في الدولة. ونظراً إلى أن المحاكم الإدارية سيف ذو حدين، فغالباً ما يسعى الحكام السلطويون إلى مواجهة استقلاليتها عبر استراتيجيات عدة تهدف إلى إدارة النشاط القضائي واحتوائه.

### الدولة في مواجهة مكوناتها: المؤسسات القضائية والحفاظ على التماسك على مستوى النخبة

في بعض الحالات، يعزز الحكام السلطويون المؤسسات القضائية للحفاظ على التماسك بين رموز النظام الأساسيين. ولطالما اعتبر الباحثون أن نقطة ضعف الأنظمة السلطوية هي صعوبة الحفاظ على التوافق ضمن الائتلاف الحاكم.<sup>٦٢</sup> ويعي الحكام السلطويون جيداً أن الانقسامات على مستوى النخبة تؤدي إلى تدمير النظام لنفسه بنفسه ما لم تُعالج بالطريقة المناسبة. وفي بعض الأحيان، تُستخدم المؤسسات القضائية لإضفاء طابع رسمي على الترتيبات غير الرسمية المتفق عليها لتقاسم السلطة بين نخب الأنظمة. وتشكل تشيلي في عهد الرئيس السابق أوغوستو بينوشيه المثال الأبرز عن كيفية استخدام الدساتير لعقد اتفاقات بين الفصائل المتنافسة ضمن الأنظمة السلطوية وكيفية استخدام المؤسسات القضائية أحياناً لإحلال التوازن بين المصالح المتضاربة لتلك الفصائل.<sup>٦٣</sup> فقد صُمم الدستور التشيلي في العام ١٩٨٠ والمحكمة الدستورية في العام ١٩٨١ للفصل بين فروع الجيش الأربعة التي كانت قائمة على أسس تعددية مقيّدة (corporatist) ذات مصالح مشتركة قوية.<sup>٦٤</sup> وقد منعت الأنظمة الخاصة بمصلحة المدعي في القضية (legal standing) خصوم النظام من استخدام المحكمة الدستورية لتحدي الدولة. وفي حالات أخرى، كالبرازيل في ظل النظام الذي حكمها بين العامين ١٩٦٤ و١٩٨٥، أرادت الإدارة العسكرية الأولى مأسسة عملية تداول السلطة وتنظيم

<sup>٦٢</sup> يقول أودونيل وشميتز إنه «ما من تحول يطرأ إلا وتكون بدايته - أكان ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر - نتيجة لانقسامات حادة ضمن النظام السلطوي نفسه...»

Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, ١٩٨٦), ١٩.

ويمكن الاطلاع على أفكار مماثلة في عدد من الدراسات الأخرى، منها:

Stephan Haggard and Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton: Princeton University Press, ١٩٩٥); Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (London: University of Oklahoma Press, ١٩٩١); Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics* ٢ (١٩٧٠): ٣٣٧-٣٦٣.

<sup>٦٣</sup> Robert Barros, *Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta, and the ١٩٨٠ Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press, ٢٠٠٢).

<sup>٦٤</sup> والمفارقة هي أن المحكمة الدستورية انقلبت على النظام لاحقاً وأصبحت مؤسسة هامة مهدت الطريق لعودة الديمقراطية إلى البلاد.

مجموعة من القوانين التي تفرض قيوداً فعلية على الصلاحيات الرئاسية لمنع النظام من التحول إلى نمط شخصاني من الحكم السلطوي، أو ما يُعرف بالزعامة (caudillismo).<sup>٦٥</sup> ويتطلب التعاون بين نخب النظام أيضاً حدّاً أدنى من الشفافية ضمن هيكلية الدولة. فكما لاحظنا في الجزء السابق من هذا الفصل، قد تكون المشكلة الأبرز في الأنظمة السلطوية والتي تؤدي إلى تدمير النظام لنفسه بنفسه هي غياب المعلومات الموثوقة حول مهام مؤسسات الدولة. وتمثل مشاكل العلاقة بين الموكل والوكيل (principal-agent problem) جذور سوء استخدام الصلاحيات الإدارية والفساد في الأنظمة السلطوية. ولكن الأهم هو أن غياب المعلومات الموثوقة حول مهام الدولة قد يحجب نشأة مراكز قوة بإمكانها أن تتحدى سلطة النظام المركزي. علاوة على ذلك، يغذي غياب المعلومات عادة الارتباك والشك اللذين يؤرقان اللاعين الأساسيين في الأنظمة السلطوية. وتدفع هذه الشكوك بالفصائل المتنافسة إلى الاستيلاء على السلطة كخطوة دفاعية، قبل أن يسبقهم الخصوم إلى ذلك. وتبرز هذه المشكلة على نحو حاد في الأنظمة الحديثة العهد التي لم تبلغ المؤسسة فيها حدّاً بعيداً. لذا، تنشئ بعض الأنظمة التي تعي هشاشة مكوناتها واحتمال تدمير نفسها بنفسها مؤسسات قضائية كوسيلة لمكافحة هذه المشاكل.

في التجربة المصرية، توصل كل من عبد الناصر والسادات إلى قناعة بأن أنماط الإشراف المركزية لم تقدم معلومات موثوقة حول سلوك المسؤولين الإداريين في هيكلية الدولة. وبرز قلق لدى كل من الرئيسين من أن يقعا ضحية نشأة "مراكز قوة" بديلة، خصوصاً ضمن الجيش والشرطة وأجهزة الاستخبارات.<sup>٦٦</sup> وقد تحدث السادات مرات عدة عن ضرورة تعزيز المؤسسات القانونية لضبط الدولة ولإحباط محاولات الاستيلاء على السلطة.<sup>٦٧</sup> كذلك، يرى بيريرا أن المحاكم البرازيلية "جمعت المعلومات حول الأجهزة الأمنية ومنحت القادة السياسيين آلية تعيد التوازن بطريقة أو بأخرى، ففرضت تسويات بين الفصائل المختلفة ضمن النظام".<sup>٦٨</sup>

<sup>٦٥</sup> Thomas Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil*, ١٩٦٤-٨٥ (New York: Oxford University Press, ١٩٨٨), ٥٧.

بحسب سكيدمور، سعى الرئيس السابق هومبرتو برانكو «من خلال تنظيم مجموعة من القوانين التي تشرّع الصلاحيات التعسفية التي يعتبرها ضرورية»، إلى «عرقلة اللجوء إلى إجراءات أكثر تعسفاً في المستقبل». ويقدم ألفرد ستيبان حجة مماثلة في Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, ١٩٧١).  
<sup>٦٦</sup> يعطي روزبرغ أمثلة عدة عن محاولة الخصوم في الدولة المصرية، مثل القائد العام للقوات المسلحة عبد الحكيم عامر، الاستحواذ على حيز أوسع من النفوذ عبر التدخل في الكثير من مؤسسات الدولة، ومن ضمنها شركات القطاع العام والصحافة. James Rosberg, *Roads to the Rule of Law: The Emergence of an Independent Judiciary in Contemporary Egypt*. Ph.D. Dissertation, Massachusetts Institute of Technology, ١٩٩٥, ٨٣-١٠٤.

<sup>٦٧</sup> «أعتقد أن حكم الرجل الواحد محضوف بالمخاطر. فما من أحد يستطيع الإلمام بكافة الأمور، وبالتالي سوف يحتكر بعض مساعديه السلطة بين يديهم، ويعيثون فساداً، إن جاز التعبير، وينتجون مراكز قوة كما حصل في تجربة عبد الناصر». أنور السادات، البحث عن الذات.

Anwar Sadat, *In Search of Identity: An Autobiography* (New York: Harper & Row, ١٩٧٨).

<sup>٦٨</sup> Anthony Pereira, "'Persecution and Farce': The Origins and Transformation of Brazil's Trials, ١٩٦٤-١٩٧٩." Latin American Research Review ٣٣ (١٩٩٨): ٥٦.

## تفويض المؤسسات القضائية بإصدار الإصلاحات المثيرة للجدل

يمكن للأنظمة السلطوية أن تستفيد أيضاً من المؤسسات القضائية المستقلة عبر إحالة المسائل السياسية الخلافية إلى المحاكم، لكن هذه الظاهرة أكثر شيوعاً في البيئات الديمقراطية، حيث يفوض القادة المنتخبون المؤسسات القضائية أحياناً بسلطة اتخاذ القرارات لتجنب المسائل الخلافية التي تكبدهم أثماناً سياسية باهظة. فيقول غرايبر إن "الهدف من إذعان السلطة التشريعية للقضاء هو إقرار السياسات المثيرة للجدل، التي توافق عليها النخب السياسية لكنها لا تستطيع تأييدها علناً، عبر المحاكم، وذلك لمنع الناس من تحميل تلك النخب المسؤولية، أو على الأقل المسؤولية الكاملة عن إقرار تلك السياسات".<sup>٦٩</sup> ولدى معاينة المسألة من وجهة النظر هذه، يبدو أن بعضاً من أبرز أحكام المحكمة العليا للولايات المتحدة قد لا تكون مؤشرات على قوة القضاء تجاه باقي سلطات الدولة، بل أنماطاً استراتيجية من تفويض أصحاب المناصب للقضاء بإقرار السياسات المثيرة للجدل من جهة، ومن جهة أخرى امتثالاً استراتيجياً لذلك التفويض من جانب القضاة الذين يوافقون على تلك السياسات عموماً ويتمتعون بحصانة أفضل ضد التدايعات السياسية للأحكام المثيرة للجدل.<sup>٧٠</sup>

وتكثر الأمثلة عن ذلك في السياسة الأمريكية. فيقول غرايبر إن

قضية دريد سكوت ضد ساندفورد أمام المحكمة العليا للولايات المتحدة تشكل مثلاً ممتازاً عن المحاولات السياسية لإحالة معركة حزبية شرسة إلى قنوات قانونية أكثر أماناً. فبدلاً من تحمل مسؤولية حل تلك المسألة الخلافية في خمسينيات القرن التاسع عشر، حث أعضاء من ائتلاف الحزب الديمقراطي، الذي كان يستحوذ على الأكثرية آنذاك، المحكمة العليا على البت في ما إذا كان يحق للمواطنين إدخال العبيد إلى الأراضي التي كانت تسيطر الولايات المتحدة عليها ولكنها لم تكن قد أصبحت ولايات بعد، وشروط ذلك.<sup>٧١</sup>

وبعد أقل من قرن من الزمن، أصدرت المحكمة العليا للولايات المتحدة حكماً شهيراً آخر حول هذه المسألة المحملة بالدلالات العنصرية الحساسة في قضية أوليفر براون ضد مجلس التعليم في مدينة توبيكا في ولاية كانساس الأمريكية، للسبب نفسه كما في القضية السالفة الذكر، وهو أن التمييز العنصري كان مسألة سياسية مثيرة للنزاعات، تجنب السياسيون تناولها لأنها كانت ستكدهم أثماناً باهظة. وفي قضية براون ضد مجلس التعليم، لم يبت القضاء بعدم دستورية الفصل العنصري فحسب، بل اضطر في المحصلة إلى تنفيذ هذا الحكم من خلال مئات القرارات التي أصدرتها المحاكم الدنيا، أي أنه أقر فعلياً سياسة يرى كثيرون أنها من مسؤوليات

<sup>٦٩</sup> Mark Graber, "The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary," *Studies in American Political Development* ٧ (١٩٩٣): ٤٣.

<sup>٧٠</sup> انظر أيضاً:

Keith Whittington, "'Interpose Your Friendly Hand': Political Support for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court." *American Political Science Review* ٩٩ (٢٠٠٥): ٥٨٣-٥٩٦.

<sup>٧١</sup> Graber, ٤٥.

وتبرز أمثلة كثيرة أخرى في ميدان سياسات التجارة والعمل. فيرى غرايبر أن "قانون شيرمان لمنع الاحتكار" الصادر في العام ١٨٩٠ (Sherman Antitrust Act)

مثال ممتاز على استخدام المسؤولين المنتخبين للتشريع كوسيلة لحث القضاء على صنع السياسات بشكل مستقل. ففي أواخر القرن التاسع عشر، سنّ معتدلو الحزب الجمهوري، الذين امتنعوا أو كانوا عاجزين عن التوصل إلى اتفاق يحدد إلى أي مدى يجب أن تتدخل الحكومة الوطنية لضبط الاحتكارات الشديدة، قانوناً مبهم العبارات إلى حد بعيد، وذلك بهدف إجبار المحكمة العليا، تحت ذريعة تفسير القانون، على تحديد نطاق السلطة الفدرالية في التجارة.<sup>٧٣</sup>

وفي مثال آخر على تفويض السلطة التشريعية القضاء بالبت في المسائل السياسية الخلافية، يقول لوفيل إن أعضاء الكونغرس صاغوا قوانين العمل بعبارات مبهمة وغامضة عمداً لكي تضطر المحاكم إلى تفسير وتحديد سياسة العمل التي كانت تشكل مسألة خلافية بارزة.<sup>٧٤</sup> وفي قضية روضد وايد، تدخلت المحكمة العليا للولايات المتحدة في مجال تنظيم حقوق الإنجاب لأن المسألة كانت تستتبع عواقب سياسية رفض معظم السياسيين تحملها.<sup>٧٥</sup>

هل من الممكن أن تظهر هذه المصالح السياسية في تفويض المؤسسات القضائية بإقرار السياسات في الكيانات السياسية السلطوية أيضاً؟ يسود الاعتقاد في مجالي السياسة المقارنة والقانون العام بأن الحكام السلطويين ليسوا مضطرين إلى تجنب المسائل الحساسة سياسياً لأنهم لا يخضعون للمساءلة من الشعب بكل بساطة. صحيح أن الحكام السلطويين قد يكونون محصّنين أكثر من سواهم ضد بعض أشكال الضغوط الشعبية (فهم، بالطبع، ليسوا مضطرين إلى مواجهة المعارضة المباشرة عبر الانتخابات الحرة والنزيهة)، ولكن حتى أعتى الأنظمة السلطوية غالباً ما تتفادى المسائل التي تعتبرها مكلفة سياسياً، خوفاً من أن تؤدي السياسات المثيرة للجدل إلى معارضة شعبية واسعة للنظام أو إلى انقسامات ضمن الائتلاف الحاكم. ففي معظم الأحيان، تتجنب الأنظمة السلطوية، خصوصاً تلك التي تشهد تراجعاً في شرعيتها الشعبية، تطبيق السياسات المثيرة للجدل، حتى حين يؤدي ذلك إلى إلحاق ضرر هائل بالمصلحة الوطنية أو بقابلية النظام على الاستمرار على المدى البعيد.

<sup>٧٢</sup> Martin Shapiro, "The United States," in *The Global Expansion of Judicial Power*, eds. C. Neal Tate and Torbjorn Vallinder.

<sup>٧٣</sup> Graber, ٤٥.

<sup>٧٤</sup> George Lovell, *Legislative Deferrals: Statutory Ambiguity, Judicial Power, and American Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, ٢٠٠٣).

<sup>٧٥</sup> يقول غرايبر إن السياسيين «... اتخذوا إجراءات ليضمنوا بقاء قضية روضد وايد في المحاكم، لكي لا يضطروا إلى اتخاذ موقف داعم أو رافض للإجهاض في منتهديات التشريعية والانتخابية». Graber, ٤٥, ٣١-٣٢.

ولعل المثال الأنجع عن هذه الظاهرة هو استمرار الأنظمة في تأجيل الإصلاحات الاقتصادية الملحة في الدول السلطوية ما بعد الشعبوية (postpopulist). فالحكام في هذه الدول يدركون جيداً خطر تراجع الدولة عن التزامها بدعم السلع والخدمات وبتوظيف الجميع وبالشركات المملوكة من الدولة وبالتعهدات الواسعة بحماية حقوق العمال بشكل عام. ويخشى هؤلاء الحكام فعلاً ردود الفعل الشعبية أو حدوث انشقاقات في صفوف النخبة الحاكمة إذا ما تراجعوا عن السياسات التي تشكل الأسس الإيديولوجية لنظامهم. ولكن إذا تمكن القادة السلطويون من إحالة المسائل السياسية الحساسة إلى المؤسسات القضائية، ترتفع حظوظهم في تخفيف حدة تداعياتها السياسية. وتظهر الفصول اللاحقة من هذا الكتاب كيف مكّنت عشرات الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا المصرية النظام من إلغاء السياسات ذات المنحى الاشتراكي من دون أن يواجه معارضة مباشرة من المجموعات الاجتماعية التي كانت مهددة بعملية تحرير الاقتصاد. وقد فككت أحكام المحكمة أيضاً أجزاءً من نظام الرعاية الاجتماعية الذي بناه عبد الناصر من دون أن يضطر النظام إلى تحمل المسؤولية السياسية المباشرة عن تلك الخطوات.

ليس الإصلاح الاقتصادي سوى مثال واحد عن المسائل الخلافية التي تسود في كل الدول النامية، ولكن بالطبع تبرز مسائل مثيرة للجدل خاصة بكل سياق محلي ويسعى الحكام السلطويون إلى تجنبها أيضاً. ففي السياق المصري على سبيل المثال، يمكن القول إن الجدل حول مدى سيطرة الطابع الديني أو المدني على الدولة يشكل مصدر توتر أزلني. فبالرغم من أن النظام يستخدم المؤسسات والإيحاءات الدينية باستمرار لرفع منسوب شرعيته، تبقى مسألة الدين شيئاً ذي حدين لأن الدولة عاجزة عن احتكار الخطاب الديني.<sup>٧٦</sup> لذا، يحاول النظام تفادي مسألة الدين والدولة لتجنب الاستياء الشعبي ولرأب الصدوع المحتملة ضمن النخبة الحاكمة. وفي هذه الحالة أيضاً، يستفيد النظام من وجود المؤسسات القضائية التي يمكن تفويضها بحل هذه المسائل الخلافية والمعقدة تماماً كما يدعن السياسيون للمحاكم في الأنظمة الديمقراطية.

وكما في البيئات الديمقراطية، لا يشكل توسع دور القضاء في صنع السياسات نتيجة التفويض الاستراتيجي له مؤشراً على قوة القضاء تجاه الدولة، بل إن دور القضاء في صنع السياسات يتوسع وينحسر برضى النظام عموماً. ولكن طالما أن المؤسسات القضائية تؤدي أدواراً مفيدة للنظام في صنع السياسات، يمكن للمحاكم أن تكسب درجة معينة من النفوذ تخولها ممارسة الضغوط على النظام.

## القانون والشرعية في الأنظمة السلطوية

يكشف تفويض المؤسسات القضائية بصنع السياسات بشكل انتقائي همّاً أكبر بالنسبة إلى الحكام السلطويين، وهو الحفاظ على الشرعية السياسية، في غياب إنتاج هيكليات موثوقة للمساءلة الشعبية. ولعل

<sup>٧٦</sup> انظر:

Tamir Moustafa, "Conflict and Cooperation between the State and Religious Institutions in Contemporary Egypt." The International Journal of Middle East Studies ٣٢ (٢٠٠٠): ٣-٢٢.



العلماء السياسيين يواجهون الصعوبة الأكبر في تعريف مفهوم الشرعية، لأنه من الصعب جداً (إن لم نقل من المستحيل) قياسها، كما أن الشرعية ليست عاملاً ضرورياً أو كافياً لتحقيق الاستقرار السياسي. ولكن الجميع يعرف أن الدول تسخر كما هائلاً من الموارد لحث المواطنين على الامتثال لها بإرادتهم الخاصة، وأحد الأسباب هو أن ذلك أقل كلفة وأكثر فعالية من إجبارهم على الامتثال لها.<sup>٧٧</sup>

ومقارنة بنظرائهم في الدول الديمقراطية، يواجه الحكام في الأنظمة السلطوية تحديات استثنائية في سعيهم إلى كسب الشرعية السياسية والحفاظ عليها. ونظراً إلى أن الأنظمة السلطوية غير منتخبة، فإنها تربط شرعيتها بتحقيق النتائج الفعلية، مثل إعادة توزيع الدخل والإصلاح الزراعي والنمو الاقتصادي والاستقرار السياسي وما شابه ذلك. إلا أن الحكام يحاولون أيضاً التعويض بدرجات متفاوتة عن شرعيتهم الإجرائية المشكوك في أمرها من خلال الحفاظ على المؤسسات القضائية التي توحى بأنها تفرض قيوداً على الحكم التعسفي، وإن لم يكن ذلك صحيحاً تماماً.<sup>٧٨</sup>

وفي بعض الحالات، يستخدم الحكام السلطويون المحاكم كستار لحجب استيلائهم على السلطة. فعلى سبيل المثال، أعلن الرئيس السابق لجمهورية الفلبين فرديناند ماركوس لدى استيلائه على السلطة في سبتمبر/أيلول ١٩٧٢ تطبيق الأحكام العرفية وسيطر على الإعلام واعتقل خصومه السياسيين ومنع الأحزاب السياسية. لكن الغريب أنه لم يبلغ المحكمة العليا الفلبينية، بل على العكس، طمأن ماركوس الشعب في أول بيان علني له بأن "القضاء سيستمر في العمل بنظامه وأعضائه الحاليين". علاوة على ذلك، أعلن أن حكومته الجديدة ستخضع لمبدأ "فصل السلطات" (checks and balances) الذي ستطبقه المحكمة العليا في إطار "السلطوية الدستورية" (constitutional authoritarianism) الجديدة.<sup>٧٩</sup> نذكر هذا الإعلان لا للبحث في ما إذا كانت حكومة ماركوس قد خضعت لمبدأ فصل السلطات عن حق - فهي لم تخضع له -<sup>٨٠</sup> بل إن الملاحظة المثيرة للاهتمام هي أن ماركوس شعر بضرورة إصدار تصريحات كهذه والإبقاء على المحكمة العليا لتأمين غطاء قانوني لاستيلائه على السلطة. ويظهر هذا الإذعان المزيّف للشرعية الليبرالية أن ماركوس كان يعي جيداً أن شرعيته الإجرائية مشكوك فيها في الحد الأدنى. ولكن من خلال الإبقاء على قدر معين من الاستقلالية للمؤسسات القضائية، كسب ماركوس مصداقية أكثر مكنته من الادعاء بأن "السلطوية الدستورية" (constitutional authoritarianism) ليست مجرد تناقض لفظي مثير للسخرية. كذلك، يرى أنتوني بيريرا أن النظام البرازيلي "... استند إلى المحاكم لكسب الشرعية" علماً أن

<sup>٧٧</sup> Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, ١٩٨٨).

<sup>٧٨</sup> بشكل عام، كلما ازدادت قدرة النظام على تحقيق أهدافه الفعلية بنجاح، مثل النمو الاقتصادي، قلّ اعتماده على طرق كسب الشرعية الأخرى. في المقابل، كلما انخفضت قدرة النظام على تحقيق أهدافه الفعلية، اضطر إلى الاختيار بين الإكراه أو اللجوء إلى طرق أخرى لكسب الشرعية، مثل الشرعية القانونية مثلاً.

<sup>٧٩</sup> Rolando Del Carmen, "Constitutionalism and the Supreme Court in a Changing Philippine Polity." *Asian Survey* ١٣ (١٩٧٣): ١٠٥٠.

<sup>٨٠</sup> لم يبلغ ماركوس المحكمة العليا، ولم يطرد القضاة الموجودين أو يعين قضاة جدد لتغيير ميزان القوى في المحكمة، بل اتخذ النظام عدّة إجراءات مبطنّة لتقييد عمل المحكمة، كما سنرى لاحقاً في هذا الفصل.

شرعية المحاكم نفسها "كانت معززة بفضل استقلاليتها النسبية"<sup>٨١</sup>. وقد لاحظ الباحثون أوجه شبه في بلاد متنوعة كإسبانيا في عهد فرانكو ومصر والصين.

وفي الكثير من الحالات، لا تتبنى الأنظمة السلطوية سيادة القانون كخطاب لكسب الشرعية إلا بعد فشل أهداف سياساتها الأساسية أو بعد تراجع الدعم الشعبي لها. فقد ربط عبد الناصر (١٩٥٤-١٩٧٠) شرعيته بالمبادئ الثورية التي تتضمن الاستقلال الوطني وإعادة توزيع الثروة الوطنية والتنمية الاقتصادية والقومية العربية. ولم يتساهل عبد الناصر مع المؤسسات القضائية إلا متى سهّلت تحقيق النظام لتلك الأهداف الملموسة. في المقابل، بنى الرئيس أنور السادات (١٩٧٠-١٩٨١) شرعية نظامه صراحة على "سيادة القانون" واستخدم خطاب سيادة القانون مئات المرات خلال السنوات الـ ١١ التي ترأس فيها الدولة المصرية السلطوية.

وحدث تحول مماثل نحو خطاب سيادة القانون في الصين. فقد قوّض ماو تسي تونغ المؤسسات القضائية بعد إنشاء جمهورية الصين الشعبية في العام ١٩٤٩، ولكن يلجأ النظام في هذه الأيام إلى خطاب سيادة القانون بشكل متزايد ملء الفراغ الإيديولوجي الذي سببه تخلي الدولة الواضح عن الشيوعية. وفي التجربتين المصرية والصينية، استخدم الرئيسان الجديدان أنور السادات ودينغ شياوبينغ خطاب سيادة القانون للنأي بنفسيهما عن الانتهاكات الفاضحة والفشل الذي مني به عبد الناصر وماو تسي تونغ لصياغة إيديولوجية جديدة لكسب الشرعية.<sup>٨٢</sup> واستمر خلفاؤهم - أي حسني مبارك وجيانغ زيمين وهو جينتاو - في استخدام المؤسسات القضائية لترسيخ قراراتهم المؤسسية وفي اللجوء إلى خطاب سيادة القانون لتعزيز شرعيتهم.<sup>٨٣</sup>

لا يعني ذلك أن هذه الأنظمة كانت دوماً داعمة لاستقلالية القضاء أو أنها كانت تتبع سياسات ثابتة تجاه المؤسسات القضائية خلال الفترات التي تحدثنا عنها، بل إن دوافع متناقضة تحرك الحكام السلطويين

<sup>٨١</sup> Pereira, "Persecution and Farce: The Origins and Transformation of Brazil's Trials, ١٩٦٤-١٩٧٩." Latin American Research Review ٣٣: ٤٣-٦٦, ٥٥.

ويقول بيريرا في إصدارات أخرى إن التجربة البرازيلية تختصر تجارب الأنظمة في مختلف أنحاء جنوب أمريكا اللاتينية: «فبالرغم من أن كل تلك الأنظمة استولت على السلطة عن طريق القوة، سعى حكامها جاهدين لتشريع أعمالهم عبر مجموعة من القوانين القديمة والجديدة».

Anthony Pereira, Political (In) Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, ٢٠٠٥), ١٨.

<sup>٨٢</sup> في ما يخص عبد الناصر، تمثل الفشل في عدم تحقيق التنمية الاقتصادية والهزيمة في حرب العام ١٩٦٧ وانهيار الجمهورية العربية المتحدة مع سوريا. وبالنسبة إلى ماو تسي تونغ، تمثل الفشل في «القفزة العظيمة للأمام»، التي أدت إلى أكبر مجاعة في التاريخ البشري وراح ضحيتها ٣٠ مليون شخص، وفي فوضى «الثورة الثقافية» وعدم تحقيق النمو الاقتصادي.

<sup>٨٣</sup> «يبعث جيانغ، كونه مركز الجيل الثالث من القيادة، عن برنامج معياري خاص به يميّزه عن ماو ودينغ، ويوفر أساساً أخلاقية لحقه في حكم البلاد ويشكل قاعدة إرثه المستقبلي».

Peerenboom, China's Long March, ٦٠; Lubman, Bird in a Cage, Chapter ١٠.

ويحدد تعديل الدستور الصيني أُجري في العام ١٩٩٩ بشكل صريح أن الصين دولة تسود فيها سيادة القانون وتخضع الحكومة فيها للقانون.

عادةً. فيمكن للمحاكم أن تؤدي أدواراً حيوية للأنظمة التي تعاني من مشاكل الحكم السلطوي، ولكنها أيضاً تستتبع أثماناً قد لا يرغب الحكام في تكبدها. والمقصد هنا هو أن كلاً من هذه الأنظمة سعى إلى حشد الدعم في فترات مختلفة من خلال إعلان التزامه بسيادة القانون. ولكن لكي تتجح المؤسسات القضائية في إتمام هذه الوظيفة الهادفة إلى إضفاء الشرعية على النظام، يجب أن تتمتع بدرجة معينة من الاستقلالية الفعلية عن السلطة التنفيذية، كما يجب أن تصدر أحياناً أحكاماً معارضة لأهداف النظام المعلنة. فبحسب قول إدوارد بالمر تومبسون الشهير، "إن الشرط المسبق الأساسي لكي يكون القانون فعالاً، عندما يُستخدم كإيديولوجيا، هو أن يبدو مستقلاً عن التلاعب الفاضح".<sup>٨٤</sup> وإذا لم يتوفر هذا الشرط، يضيف تومبسون أن المؤسسات القضائية "لن تخفي شيئاً ولن تضيي أي شرعية".<sup>٨٥</sup> فكلما ازداد اعتماد النظام على خطاب سيادة القانون، ازدادت أيضاً فرص المتقاضين والقضاة بفضح أوجه النقص لدى الدولة.<sup>٨٥</sup>

عندما تعجز المحاكم عن إصدار أحكام تهدد مصالح النظام الجوهري، يصبح التقاضي أداة فعالة لصنع المشهديات السياسية. وبالتالي، تُقام الدعاوى الرفيعة المستوى في مصر والتي تطعن في دستورية قانون الطوارئ ومحاكم أمن الدولة وإحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية، بالرغم من أن الجميع يعرف أن المحكمة الدستورية العليا لن تصدر أي حكم يهدد مصالح النظام الجوهري في هذه المجالات. بيد أن الهدف من الطعون الدستورية في هذه المسائل هو ببساطة استخدام خطاب النظام حول سيادة القانون لإحراجه ولفضح تلك الانتهاكات في الصحافة المعارضة.

## الالتباس في وظائف المؤسسات القضائية: القانون والمقاومة في الأنظمة السلطوية

يسلط النقاش أعلاه الضوء على بعض المشاكل الخاصة التي تعاني منها الأنظمة السلطوية المستقرة:

- (١) فنظراً إلى أنه ما من ضوابط على السلطة، يصعب على الحكام تقديم التزامات موثوقة بحقوق الملكية، وبالتالي يصعب عليهم جذب الاستثمارات. (٢) ويواجه الحكام أيضاً عراقيل تمنعهم من الحفاظ على النظام والانضباط في الجهاز الإداري للدولة بسبب تدني مستوى الشفافية والمساءلة الشعبية. (٣) ونظراً إلى أن السلطة محصورة في يد نظام واحد مهيم، يتبين أن كلفة اعتماد السياسات غير الشعبية مرتفعة لأن النظام لا يستطيع إلقاء المسؤولية على مؤسسات أو جهات أخرى كما هي الحال غالباً في الأنظمة غير السلطوية.
- (٤) وبخلاف الأنظمة الديمقراطية، تعتمد الشرعية في الأنظمة السلطوية حصراً تقريباً على نجاح أو فشل السياسات وأهدافها المحددة، لا على الشرعية الإجرائية.

<sup>٨٤</sup> E. P. Thomson, Whigs and Hunters: The Origins of the Black Act (New York: Pantheon Books, 19٧٥).

<sup>٨٥</sup> في التجربة الصينية، يقول بيرنوم إن «المفارقة في النهاية هي أنه وبالرغم من طموحات جيانغ وغيره من قادة الدولة، يمكن أن يفضي الاعتماد على سيادة القانون لزيادة شرعية النظام إلى نتائج عكسية. فالخطاب المتكرر حول سيادة القانون يوحي للشعب بأن الدولة مستعدة للتصرف على هذا الأساس. وبالتالي، يمكن للفجوة الواسعة بين فكرة سيادة القانون والتصرفات الفعلية أن تزرع سلطة الدولة».

وتظهر الحالات التي نتناولها في هذا الفصل أن الأنظمة السلطوية تستخدم المؤسسات القضائية غالباً لحلحلة تلك المشاكل، إما عبر تقديم ضمانات حقيقية للمستثمرين أو تمكين النظام المركزي من الحفاظ على الوحدة والانضباط ضمن مؤسسات الدولة أو توفير مؤسسة بديلة لتنفيذ السياسات غير الشعبية أو المساهمة في تعزيز شرعية النظام. ولعله ليس من الصدفة أن الأنظمة السلطوية الأقدم عهداً هي تلك التي سعت إلى تأسيس حكمها وإلى هيكلة هيمنتها على المجتمع.

ولكن متى أنشئت المؤسسات القضائية، فإنها لا تحمي مصالح الحكام السلطويين فحسب، بل تعزز المحاكم وظائف الدولة السلطوية غير أنها في الوقت عينه تفتح مجالات جديدة للناشطين لتحدي سياسات النظام. وقد تكون هذه النتيجة حتمية، إذ إن نجاح المحاكم في أداء هذه الوظائف الهادفة إلى دعم النظام منوط بدرجة معينة من الاستقلالية القضائية الفعلية. بعبارة أخرى، لا يكون الالتزام بحقوق الملكية موثقاً إلا إذا تمتعت المحاكم بالاستقلالية وبصلاحية فعلية للرقابة الدستورية. ولا يمكن للمحاكم الإدارية أن تقضي على الفساد إلا إذا كانت مستقلة عن الآلية السياسية والإدارية التي هي موكلة بالإشراف عليها وبفرض الانضباط فيها. واستراتيجية "تفويض المؤسسات السلطوية القضاء بإلغاء السياسات الشعبية" لا تُجنّب النظام اللوم إلا إذا كان الشعب يرى أن المحاكم التي تؤدي هذا الدور مستقلة عن النظام. وأخيراً، لا يؤدي خطاب سيادة القانون أي نفع إلا إذا اعتبر الشعب أن المحاكم مستقلة عن الدولة وأنها تصدر أحكاماً تهدد مصالح الدولة بين الحين والآخر. لا تسعى كل الأنظمة إلى تمكين المحاكم للاستفادة من تلك الوظائف، ولكن تلك التي تسير على هذا الدرب تنتج مؤسسة مستقلة مميزة يمكن للشعب اللجوء إليها في ظل الحكم السلطوي.

### التعبئة القانونية في السياقات السلطوية: أهي مناوشات صغيرة في ثورة مطالبية بالحقوق؟

يعتبر الباحثون في مجال العلاقة بين الدولة والمجتمع أن النتيجة الحتمية لتفاعل القوى الاجتماعية مع مؤسسات الدولة من أسفل إلى أعلى هي غالباً تحوّل مؤسسات الدولة بطرق لم يكن صنّاع القرار المركزيون يريدونها بادئ الأمر.<sup>٨٦</sup> وبالتالي، يجد الحكام السلطويون أنفسهم في الكثير من الأحيان يخوضون صراعات مع المؤسسات التي أنشئت أساساً لتعزيز مصالح الدولة.<sup>٨٧</sup> وتبرز هذه الدينامية بشكل خاص في المؤسسات

<sup>٨٦</sup> انظر بشكل خاص:

Joel S. Migdal, "The State in Society: An Approach to Struggles for Domination" و "State Power and Social Forces: On Political Contention and Accommodation in the Third World," in State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World, eds. Joel Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٤).

<sup>٨٧</sup> للاطلاع على أمثلة محددة حول هذه الدينامية في مصر، انظر:

Robert Bianchi, Unruly Corporatism: Associational Life in Twentieth-Century Egypt (New York: Oxford University Press, ١٩٨٩); Tamir Moustafa, "Conflict and Cooperation between the State and Religious Institutions in Contemporary Egypt." The International Journal of Middle East Studies ٣٢ (٢٠٠٠): ٣-٢٢.

القضائية، التي تتمتع بدرجة مميزة من الاستقلالية المؤسسية والتي تحتل مركزاً بارزاً كمحور لوظائف الدولة وموقعاً مميزاً تجاه المجتمع. وتمكّن هذه الميزات الثلاث المحاكم من العمل كمؤسسات ذات وظيفة مزدوجة يستطيع الناشطون من خلالها تحدي الدولة.

ومن بين المجموعات التي تلجأ إلى المحاكم المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان والناشطون المعارضون وجمعيات الأعمال<sup>٨٨</sup> وجمعيات المحامين وغيرها من المنظمات في المجتمع المدني، بالإضافة إلى مئات آلاف الأشخاص المنفردين الذين يقيمون الدعاوى بمبادرتهم الخاصة. وتشكل المحاكم مساحات هامة لهؤلاء اللاعين لتحدي سياسات الدولة، لأن معظم الساحات الأخرى مغلقة حكماً في وجههم في الدول السلطوية. ويمنح التقاضي ميزات استراتيجية للناشطين السياسيين لأنه يعطيهم فرصة تحدي الدولة من دون الاضطرار إلى إطلاق حركة اجتماعية واسعة، وهي مهمة شبه مستحيلة في البيئات السياسية المقيدة للغاية. وتشكل هذه القدرة على تجنب مشاكل النشاط الجماعي إحدى أهم فوائد التعبئة القانونية حتى في الأنظمة الديمقراطية المترسخة حيث الحريات المدنية آمنة نسبياً. غير أن القدرة على اللجوء إلى التقاضي بدلاً من التعبئة السياسية والاجتماعية الواسعة تشكل ضرورة أهم لحركات المعارضة في الأنظمة السلطوية حيث تتدخل الدولة عنوة في التنظيم السياسي.<sup>٨٩</sup> وأخيراً، يمكن للمحاكم أن توفر الحماية أحياناً لمنظمات المجتمع المدني الحديثة العهد عندما تتعرض الأخيرة للمهاجمة من الدولة، فتصبح المحاكم فعلياً الحامي الأساسي لهذه المنظمات.

وكما في أي سياق آخر، توفر المؤسسات القضائية أيضاً موارد رمزية للمدافعين عن الحقوق، ليست

---

<sup>٨٨</sup> يعتمد الدعم من مجتمع الأعمال على عدة عوامل خارجية المنشأ، مثل طبيعة هيكلية هذا المجتمع. فعلى المستوى الجماعي، تكمن مصلحة الشركات في الأنظمة القضائية العادلة والفعالة والتي يمكن الاعتماد عليها للاستفادة من أنظمة الشؤون التجارية الثابتة والتي يمكن التنبؤ بها، ومن آليات تنفيذ العقود الموثوقة ومن حماية حقوق الملكية تجاه الدولة. فتكثر الأمثلة على مر التاريخ عن العلاقة بين تطوير الأنظمة القانونية المحلية والوطنية والعابرة للأوطان وبين تنامي مصالح النخب التجارية المتزايدة. للاطلاع على أمثلة عن ذلك انظر:

Michael E. Tiger and Madeleine Levi, *Law and the Rise of Capitalism* (New York: Monthly Review Press, ١٩٧٧); Yves Dezalay and Bryant Garth, *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order* (Chicago: University of Chicago Press, ١٩٩٦).

في المقابل، إذا رأت الشركات أن اللجوء إلى الفساد أكثر فعالية من اللجوء إلى القضاء، أو إذا كانت لها علاقات مميزة مع أصحاب النفوذ السياسي، يمكن أن يؤدي ذلك إلى آثار كارثية على استقلالية القضاء. فكلما ازداد انتشار الفساد ورأسمالية المحاسيب في نظام قانوني ما، ازدادت حوافز الشركات المتلوية للحصول على أحكام تصبّ في صالحها من خلال الرشوة. ففي أغلب الأحيان، يعتمد دعم مجتمع الأعمال لاستقلالية القضاء على قدرة الشركات على حل مشاكل نشاطها الجماعي.

<sup>٨٩</sup> للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول التعبئة القانونية وتجنب مشاكل النشاط الجماعي في السياقات الديمقراطية، انظر Frances Zemans, "Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System." *American Political Science Review* ٧٧. (١٩٨٣)

وللاطلاع على المزيد من التفاصيل حول التقاضي الدستوري كاستراتيجية سياسية تتبعها المجموعات التي لا تملك الكثير من الموارد السياسية، انظر

Richard C. Courtner, "Strategies and Tactics of Litigants in Constitutional Cases." *Journal of Public Law* ١٧ (١٩٦٨). لكن المفارقة هي أن القدرة على رفع الدعاوى بدلاً من إطلاق حركة اجتماعية واسعة تؤدي إلى أضرار لا فتة في ما يتعلق بالحفاظ على حركة إصلاحية كاملة وشاملة، كما سنرى في الفصل الأخير.

لمموسة تمامًا كما في الحالات السالفة الذكر، ولكنها على نفس القدر من الأهمية.<sup>٩٠</sup> وتوفر المحاكم فرصًا لافتة للمعارضة لتؤلب مؤسسات الدولة على الدولة نفسها. فالناشطون يبحثون عن القضاة الشجعان المستعدين للانقلاب على حكاهم، ويعطّلون آليات عمل الدولة تمامًا كالمخربين. وعندما يفوز الناشطون في المحاكم، لا يقتصر فوزهم على القضية الراهنة، بل إنهم يفضحون أيضًا مخالفات النظام للقانون ويمدّون الصحافة المعارضة بمادة دسمة لانتقاد النظام. وعندما يخسر الناشطون الدعاوى، فهم يكشفون عن الفجوة بين خطاب النظام حول سيادة القانون والهوامش الضيقة للإصلاح المؤسسي على أرض الواقع. لذا، يلجأ الناشطون إلى التقاضي للتشديد على أهمية المسائل السياسية حتى عندما يكونون شبه متأكدين من أنهم سيخسرون الدعوى.

وفي المقابل، يمكن للناشطين السياسيين أن يؤدوا عدة مهام حساسة تعجز المحاكم عن أدائها بمفردها. فيمكن للمنظمات الحقوقية أن تجري أبحاثًا وعمليات توثيق حول انتهاكات الدولة وأن تقيم الدعاوى التي تؤدي إلى توسيع سلطة القضاء. علاوة على ذلك، يمكن لمجموعات المجتمع المدني أن تلعب دورًا أساسيًا يتمثل في نشر الوعي القانوني لدى الشعب من خلال تغطية الدعاوى في الصحف المعارضة وتنظيم المؤتمرات المحلية والدولية وحشد الموارد الدولية لتوفير الدعم في المراكز القانونية: كما في "نمط الحلقة المغلقة" (boomerang pattern) الذي صاغه كيك وسيكينك.<sup>٩١</sup> وأخيرًا، ولعله الجانب الأهم، تشكل هذه المجموعات قاعدة دعم شعبي تكافح تقويض الأنظمة للمؤسسات القضائية. ونظرًا إلى أن المحاكم لا تمارس السلطة بمفردها، يتعين عليها الاعتماد على أحزاب المعارضة والمجموعات الناشطة في المجتمع المدني والشعب بشكل عام للدفاع عنها إذا ما رأى النظام أن كلفة النشاط القضائي باتت مرتفعة إلى حد لا يمكن تحمله. وبفضل الفرص المميزة التي توفرها المحاكم، تسعى أحزاب المعارضة والمنظمات غير الحكومية إلى دعم استقلالية القضاء بشدة.

وفي السياقات السلطوية، ترتبط قدرة الناشطين السياسيين على الاحتماء بالقانون بمصير سلطة القضاء. فالناشطون السياسيون يحشدون الموارد لمراقبة النظام ورفع الدعاوى ونشر الوعي لدى الشعب حول أهمية المؤسسات القضائية، كما يدافعون عن المحاكم عند الحاجة. وتتمتع المؤسسات القضائية القوية بدورها بقدرة أكبر على توسيع نطاق الحريات المدنية وتوفير مساحات للناشطين لتحدي الدولة وحماية المجتمع المدني من هيمنة الدولة.<sup>٩٢</sup> ويشكل هذان الطرفان معًا شبكة دعم قضائي.<sup>٩٣</sup> وليست العلاقة بين القضاة الداعمين

<sup>٩٠</sup> Marc Galanter, "The Radiating Effect of Courts," in *Empirical Theories about Courts*, eds. Keith Boyum and Lynn Matter, ١٢٧ (New York: Longman, ١٩٨٣).

<sup>٩١</sup> يقول كيك وسيكينك إن «... الأصوات التي تُسمع في مجتمعاتها قد تجد شبكات تعكس مخاوفها وتنادي بمطالبتها على الساحة الدولية، وقد تتردد أصداء ذلك مجددًا إلى بلادها الأصلية. فالشبكات العابرة للأوطان تضاعف الأصوات التي تسمع في السياسات الدولية والمحلية».

Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithica: Cornell University Press, ١٩٩٨).

<sup>٩٢</sup> في الواقع، لا تؤدي المحاكم دور المتلقي فحسب، بل إن القضاة يبنون عبر أحكامهم تحالفات مؤسسية مع جهات خارج الدولة تطالب بزيادة صلاحيات القضاة واستقلاليتهم.

<sup>٩٣</sup> لقد وسّعت تعريف تشارلز إيب لهيكلية الدعم القضائي» لكي يضمّ العلاقة التفاعلية بين هيكليات الدعم القضائي والمؤسسات القضائية، ولكي يشمل أيضًا اللاعبين العابرين للأوطان الذين يحدثون يومًا بعد يوم تحولات في طبيعة القضائي المسيس (judicial)

للإصلاح ومؤيديهم متبادلة وديناميكية على المستوى الاستراتيجي فحسب، بل إن التفاعلات المتكررة تعيد تشكيل هويات اللاعبين وأهدافهم وممتلكاتهم مع مرور الوقت.<sup>٩٤</sup>

ويلعب العاملون في القانون دوراً مميزاً في هذه الصراعات بفضل قدرتهم على حشد طرفي معادلة العرض والطلب السياسية. فمن ناحية العرض، يحتل القضاة موقعاً استراتيجياً يخولهم تفسير تشريعات النظام وتطبيقها وممارسة الرقابة على دستورها أحياناً. ومن ناحية الطلب، يسعى القضاة والمحامون على حد سواء إلى حماية مصالحهم المهنية والمؤسسية الخاصة. ونظراً إلى أنهم وكلاء للدولة، ينفذ القضاة عادة رغبة النظام، ولكنهم لا يفعلون ذلك أبداً بطريقة آلية. فالعاملون في القانون في جميع أنحاء العالم يشكلون جزءاً من مجتمع يتمتع بالوعي الذاتي، وفي معظم الدول النامية هم يدركون الدور المحوري الذي يلعبونه في الحياة السياسية.<sup>٩٥</sup> كذلك، يحدد التدريب القانوني هويات القضاة والمحامين وأساتذة القانون وتطلعاتهم، لأنه في أبسط الحالات يركز على المفهوم "الشكلي" (thin) أو "الإجرائي" لسيادة القانون، ولكنه يتضمن أيضاً بلا شك تصورات "الموضوعي" (thick) أو "حقوقية" لسيادة القانون بدرجات متفاوتة. وأخيراً، تؤثر الأوساط المعرفية العابرة للأوطان أيضاً في نظرة القضاة لدورهم من خلال التشديد على المفهوم "الموضوعي" (thick) لسيادة القانون.<sup>٩٦</sup> وبالتالي، فإن الأنشطة المكرسة لدعم مبادئ سيادة القانون تحركها اعتبارات قائمة على المصلحة وأنشطة تعبيرية قائمة على الهوية.

وتوفر جمعيات العاملين في القانون، مثل جمعيات المحامين وجمعيات القضاة وكليات الحقوق وما شابه، الهيكليات التنظيمية التي تساعد العاملين في القانون في حماية مصالحهم الجماعية بشكل منسق.<sup>٩٧</sup> وتظهر بلاد كمصر كيف وقفت الجمعيات القانونية المهنية أحياناً على الخطوط الأمامية في الصراعات الهادفة إلى

(politics) بشكل مباشر وغير مباشر.

Charles Epp, *The Rights Revolution* (Chicago: University of Chicago Press, ١٩٩٨).

<sup>٩٤</sup> Michael McCann, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization* (Chicago: University of Chicago Press, ١٩٩٤).

<sup>٩٥</sup> للاطلاع على بعض الأمثلة عن ذلك في العالم العربي، انظر

Donald Reid, *Lawyers and Politics in the Arab World, ١٩٦٠-١٨٨٠* (Chicago: Bibliotheca Islamica, ١٩٨١); Farhat Ziadah, *Lawyers, the Rule of Law and Liberalism in Modern Egypt* (Stanford: Hoover Institution on War, Revolution, and Peace, Stanford University, ١٩٦٨); Terence Halliday and Lucien Karpik, *Lawyers and the Rise of Western Political Liberalism: Europe and North America from the Eighteenth to Twentieth Centuries* (Oxford: Oxford University Press, ١٩٩٧).

<sup>٩٦</sup> Anne-Marie Slaughter, "Judges: Constructing a Global Legal System," in *A New World Order*, ٦٥-١٠٣ (Princeton: Princeton University Press, ٢٠٠٤).

<sup>٩٧</sup> كذلك، فإن قدرة جمعيات العاملين في القانون على مناصرة سلطة القضاء تعتمد إلى حد ما على البيئة الاقتصادية التي تعمل فيها. فنشاط العاملين في القانون وجمعياتهم يزدهر غالباً في اقتصاد السوق الحر الذي ينتج طلباً على المحامين لتقديم الاستشارات إلى الشركات وصياغة العقود ورفع الدعاوى التجارية. وقد وَّجَّه التحول من اقتصاد السوق الحر إلى الاقتصاد ذي الميل الاشتراكي في الدول النامية ضربة قاسية إلى الجمعيات القانونية المهنية، إذ طرأ شحٌّ في المعاملات التجارية التي كانت تشكل مصدر الرزق الأساسي للعاملين في القانون. ولكن مع عودة الكثير من الدول النامية إلى اقتصاد السوق الحر خلال العقدين الماضيين، شهدنا نشأة جمعيات قانونية مهنية أكثر قوة وذات امتدادات سياسية بارزة.



زيادة الأحكام القانونية التي تضمن الحقوق على امتداد قرن ونيف من الزمن، بالرغم من أن حكمًا سلطويًا محليًا حلّ مكان الاستعمار.<sup>٩٨</sup> كذلك، تظهر تجارب كالتي شهدتها الصين أن المحامين سرعان ما يضطلعون بهذه الأدوار بالرغم من الأثمان الهائلة التي يتكبدها على الصعيد الشخصي، علمًا أن نشاط المحامين من الجيل السابق كان شبه معدوم.<sup>٩٩</sup> وأخيرًا، تذكرنا المقارنات مع أوروبا في القرن الثامن عشر بأن الديمقراطية، حتى في التجارب الغربية، لم تكن شرطًا ضروريًا لكي يدافع المحامون عن الحقوق.<sup>١٠٠</sup>

ويسعى القضاة الداعمون للإصلاح برفع سقف نشاطهم قدر الإمكان من خلال التعاون ضمنيًا مع الناشطين السياسيين والاستفادة في الوقت عينه من الأدوار التي يؤديها للحكام السلطويين (جذب رؤوس الأموال الاستثمارية، والمحافظة على الانضباط والتعاون ضمن مؤسسات الدولة، والمساهمة في تعزيز شرعية النظام)، وذلك بهدف زيادة الضغوط باتجاه الإصلاح السياسي. وفي الوقت نفسه، يحاول الحكام السلطويون زيادة الفوائد التي تمنحهم إياها المحاكم بالتزام مع تقييد قدرة القضاة على تحدي مصالح النظام الجوهرية. هذه هي الهوامش الضيقة التي تخاض فيها لعبة القضاء الميسس (judicial politics).

### كيفية احتواء الأنظمة للمحاكم

لا تعمل المحاكم في أي مكان في العالم بمعزل عن القيود السياسية. فبالرغم من أسطورة استقلالية القضاء، يواجه القضاء دومًا قيودًا سياسية تضع حدودًا لمطالبهم القانونية، وهذا موضوع أجرى الباحثون دراسات ونقاشات متكررة حوله وتناولوا جميع تفاصيله في السياقات الديمقراطية.<sup>١٠١</sup> صحيح أن المحاكم تواجه قيودًا صارمة في الدول السلطوية، إلا أن القيود الأخطر تكون عادة مقتنعة أكثر من إجراءات التعيين التي يفرض النظام عليها رقابة مشددة والولايات القصيرة للقضاة وما شابه ذلك. فالأنظمة تقيد النشاط القضائي من دون أن تنتهك استقلالية القضاء، وذلك عبر أربع استراتيجيات أساسية على الأقل، فهي (١) تعطي القضاء حوافز مؤسسية تدفعه إلى ممارسة الرقابة الذاتية وإلى "الإذعان لمصالح النظام الجوهرية" (CORE)

<sup>٩٨</sup> انظر

Donald Reid, *Lawyers and Politics in the Arab World*, ١٩٦٠-١٩٨٠; Farhat Ziadeh, *Lawyers, the Rule of Law and Liberalism in Modern Egypt*; Raymond Baker, "Fighting for Freedom and the Rule of Law: The Bar Association," in *Sadat and After: Struggles for Egypt's Political Soul*.

<sup>٩٩</sup> Terence Halliday and Sida Liu, "Birth of a Liberal Moment? Looking through a One-Way Mirror at Lawyers' Defense of Criminal Defendants in China," in Terence Halliday, et al., *The Legal Complex and Struggles for Political Liberalism*, ed. Halliday, in press.

<sup>١٠٠</sup> Terence Halliday and Lucien Karpik, *Lawyers and the Rise of Western Political Liberalism*.

<sup>١٠١</sup> يمكن الاطلاع على صعوبات تحديد معايير دقيقة وموحدة لاستقلالية القضاء في

Peter Russell and David O'Brien, *Judicial Independence in the Age of Democracy* (Charlottesville, VA: University of Virginia Press, ٢٠٠١) و Stephen Burbank and Barry Friedman, eds., *Judicial Independence at the Crossroads* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, ٢٠٠٢).



(compliance)، و(٢) تصمم أنظمة قضائية مجزأة، و(٣) تقيّد القدرة على اللجوء إلى العدالة، و(٤) تشلّ عمل شبكات الدعم القضائي.

## رقابة القضاء الذاتية وإذعانه لمصالح النظام الجوهريّة (core compliance)

يألف القضاة في جميع أنحاء العالم البيئة السياسية التي يعملون في ظلها - فهم يستبقون الانعكاسات السياسية للأحكام لدى مناقشتها، ويدركون عمومًا مدى صلاحياتهم وحدودها. ويتغاضى من يفترض أن القضاة يعملون كخادم مطواع للحكام عن الخيارات الاستراتيجية التي يتخذها القضاة في السياقات السلطوية كما في السياقات الديمقراطية.<sup>١٠٢</sup> ويدرك القضاة جيدًا موقعهم الهش في النظام السياسي وضعفهم الشديد تجاه السلطة التنفيذية، كما والتداعيات على المستويين الشخصي والسياسي لدى إصدارهم أحكامًا تهدد مصالح النظام الجوهريّة.

وتختلف هذه المصالح الجوهريّة بين نظام وآخر باختلاف التوجهات الملموسة للسياسات المعتمدة، لكن جميع الأنظمة تسعى إلى حماية الآليات القانونية الجوهريّة التي تمكّنها من تهميش الخصوم السياسيين والحفاظ على السلطة. وبالتالي، فإن القضاة الداعمين للإصلاح يحتلون موقعًا هشًا في النظام القانوني/السياسي، إذ إنهم مكبلون بين رغبتهم في إظهار معارضتهم الموثوقة للنظام تجاه شبكات الدعم القضائي من جهة، وعجزهم عن تحدي مصالح النظام الجوهريّة خوفًا من العقاب من جهة ثانية. ونظرًا إلى خطورة هذا الوضع، يمارس القضاة الداعمون للإصلاح في أغلب الأحيان ضغوطًا طفيفة لتحقيق الإصلاح السياسي على هوامش الحياة السياسية.

وحيث تبدو ردود الفعل المحتملة للدولة أو لشبكات الدعم القضائي غامضة، يحاول القضاة تحديد الانعكاسات السياسية المتوقعة لأحكامهم من خلال إصدار تقارير موجزة عبر أقسام الأبحاث التابعة للمحاكم أو من خلال تسريب المعلومات حول الأحكام الوشيكة الصدور إلى الصحافة. فعلى سبيل المثال، تصدر هيئة المفوضين لدى المحكمة الدستورية العليا في مصر عدة "أحكام مقترحة" قبل إصدار الحكم الأخير والمُلزم. وسرعان ما يتلقى القضاة آراءً حول الأحكام المقترحة التي توسع حدود النشاط السياسي أكثر مما يسمح به النظام، الأمر الذي ينبئ برفض النظام لها ويعطي القضاة تصورًا عما إذا كانت شبكات الدعم القضائي ستمارس ضغوطًا مضادة للنظام أم لا.

ولا يتم تحدي مصالح النظام الجوهريّة عادة إلا عندما يبدو أن أيام النظام في الحكم باتت معدودة. ففي معظم الحالات، يبقى القضاة متبهيّئين تحسبًا لأي لحظة يبدو فيها النظام ضعيفًا إلى حد أن الانشقاق عنه

<sup>١٠٢</sup> يمكن الاطلاع على مثال تقليدي عن ذلك من السياق الأمريكي في:

Walter Murphy, Congress and the Court (Chicago: University of Chicago Press, ١٩٦٢).

لا يعود عبثاً، بل قد يساهم في تغيير ميزان القوى السياسية.<sup>١٠٣</sup> وما يحفز الجهات القضائية على الإقدام على هذا الانشقاق الاستراتيجي في الظروف المماثلة أيضاً هو رغبتها في النأي بنفسها عن النظام القديم وفي السير على سكة جيدة مع الحكام الجدد. أما نمط النشاط القضائي الأكثر انتشاراً في الأنظمة السلطوية المستقرة فهو ممارسة الضغوط الطفيفة لتحقيق بعض الإصلاحات السياسية الهامشية والامتناع عن تهديد مصالح النظام الجهورية.

ويلاحظ الباحثون ديناميات "الإذعان لمصالح النظام الجهورية" (core compliance) هذه في عشرات الدول السلطوية. فيقول أحد المراقبين مجال القضاء الميسس (judicial politics) في الأرجنتين في بدايات القرن العشرين إن "المحكمة العليا [الأرجنتينية]، وبالرغم من امتلاكها صلاحية الرقابة الدستورية، قد مارست التحفظ كثيراً في عملها وصنفت جميع القضايا التي يُحتمل أن تؤدي إلى مواجهة كبيرة مع السلطة التنفيذية على أنها قضايا سياسية - وكان جميع القضاة يدركون أنهم سيخسرون أي مواجهة مماثلة بكل تأكيد".<sup>١٠٤</sup> وفي مصر، أصدرت المحكمة الدستورية العليا عشرات الأحكام التقدمية التي حاولت زيادة الحقوق الأساسية والحد من سوء استخدام السلطة التنفيذية لصلاحياتها، غير أنها لم تبت في أي طعن في دستورية قوانين الطوارئ أو إحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية، وهما العاملان اللذان يشكلان حجر الأساس لهيمنة النظام. كذلك، لم تسع المحكمة العليا الفلبينية في الأيام الأولى من حكم نظام ماركوس إلى مقاومة القرار الرئاسي الذي أقام الأحكام العرفية أو فرض دستور جديد أو القرارات التي فرضت قيوداً جديدة على صلاحيات المحاكم، بل أذنت المحكمة العليا لسلطة ماركوس واستمرت في حماية مصالح النظام السياسية الجهورية للسنوات الـ ١٤ التالية. وقد أقر القاضيان الفلبينيان كاسترو وماكالبنتال صراحة بالوقائع السياسية التي كانت بلا شك السبب وراء امتناع المحكمة عن مجابهة النظام، إذ قالوا في حكمهم إنه "إذا وصلت حكومة جديدة إلى السلطة عن طريق القوة، لا يمكن إلا لمن هو أقوى منها تحديها بفاعلية؛ ولا يمكن لآراء القضاة أن تنصرف عليها".<sup>١٠٥</sup> وتبرز ديناميات مماثلة في باكستان وغانا وزيمبابوي وأوغاندا ونيجيريا وقبرص وسيشيل وغرينادا وغيرها من البلدان.<sup>١٠٦</sup>

١٠٣ انظر:

Gretchen Helmke, "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy." *American Political Science Review* ٩٦ (٢٠٠٢): ٢٩١-٣٠٣; Gretchen Helmke, *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina* (Cambridge: Cambridge University Press, ٢٠٠٥).

<sup>١٠٤</sup> Peter Snow, *Government and Politics in Latin America* (New York: Holt, Rinehart, and Winston, ١٩٦٧), ٢١٥,

كما ورد في

Joel Verner, "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature." *Journal of Latin American Studies* ١٦ (١٩٨٤): ٤٦٣-٥٠٦.

<sup>١٠٥</sup> Rolando Del Carmen, "Constitutionalism and the Supreme Court in a Changing Philippine Polity." *Asian Survey* ١٣ (١٩٧٢): ١٠٥٩-١٠٦٠.

<sup>١٠٦</sup> Tayyab Mahmud, "Jurisprudence of Successful Treason: Coup d'Etat & Common Law." *Cornell International Law Journal* ٢٧(١), ١٩٩٤.

في ظل هذه الظروف، يمكن بطبيعة الحال أن يتمتع القضاء بالاستقلالية ضمن الدولة السلطوية. ويمكن للمرء أن يتفهم أيضًا لم قد يرى الحاكم السلطوي أن من مصلحته الحفاظ على استقلالية القضاء الشكلية. ويُعد توصيف ديل كارمن للقضاء المسيس في عهد ماركوس مفيدًا بشكل خاص في هذا الصدد:

صحيح أنه يمكن للرئيس في الفترة الانتقالية استخدام سلطته لإجبار المحكمة على الخنوع أو لإلغائها تقريبًا، ولكنه على الأرجح لن يقوم بذلك - لأنه يدرك، للمفارقة، أن من مصلحته الحفاظ على المحكمة. ففي حسابات الربح والخسارة، خدمت المحكمة الرئيس أكثر مما عرقلت عمله، وأفادته أكثر مما أضرت به.<sup>١٠٧</sup>

والجدير بالملاحظة في كل من هذه الأمثلة هو أن الأنظمة السلطوية تمكنت من كسب طاعة القضاء والحصول على درجة معينة من الشرعية القانونية من دون أن تضطر إلى مهاجمة استقلالية القضاء مباشرة. فالخطر المتوقع للتعرض إلى المعاقبة من السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى عبثية إصدار الأحكام بشأن المسائل السياسية الأكثر حساسية، كافيان لدفع القضاء إلى الإذعان لمصالح النظام الجوهرية (core compliance). ويفضي ذلك إلى مفارقة غريبة: فكلما ازداد إذعان المحاكم للسلطة التنفيذية، ازداد منسوب الاستقلالية المؤسسية التي يمنحها النظام لها.<sup>١٠٨</sup>

ويمكن لألية التعيينات والترقيات الداخلية أيضًا أن تقيّد النشاط القضائي بمعزل عن تدخلات النظام، والقضاء التشبلي في عهد بينوشيه خير مثال عن نظام قضائي فشل في فرض قيود حقيقية على السلطة التنفيذية، بالرغم من أنه كان يتمتع باستقلالية مؤسسية عن الدولة. وبحسب هيلبينك، يرتبط هذا الفشل عضوياً بألية التعيينات والترقيات الداخلية، التي كان قضاة المحكمة العليا يتحكمون بموجبها بتعيين القضاة الأدنى رتبة وترقيتهم في مختلف الأجهزة القضائية.<sup>١٠٩</sup> ولم تقع هذه المحاكم المحصّنة بشدة ضحية لمضايقات السلطة التنفيذية، بل إن النخبة السياسية التقليدية التي كانت تهيمن على المراكز العليا في النظام القضائي كانت تعاقب القضاة الذين يخالفون مفهومها الشكلي (thin) لسيادة القانون.<sup>١١٠</sup> ويظهر هذا المثال صعوبة تعريف مفهوم استقلالية القضاء، إذ يمكن للنظام القضائي أن يتمتع باستقلالية شكلية تامة عن السلطة التنفيذية من حيث التعيينات والترقيات وفرض الانضباط وما إلى ذلك. غير أن هذه الوظائف نفسها تُخضع

<sup>١٠٧</sup> Del Carmen, ١٠٦١.

<sup>١٠٨</sup> تجربنا هذه الملاحظة على إعادة النظر في فهمنا المعتاد لـ«استقلالية القضاء». فإذا اعتبرنا أن استقلالية القضاء تعني الاستقلالية المؤسسية عن باقي سلطات الدولة، نرى أن عدة أنظمة سلطوية تلبى هذه المتطلبات الشكلية. يتبين أن الاستقلالية المؤسسية الشكلية شرط أساسي لنشأة السلطة القضائية في السياقين الديمقراطي والسلطوي، ولكن في الحالتين أيضًا لا تكفي هذه الاستقلالية المؤسسية بمفردها لفرض قيود فعالة على السلطة.

<sup>١٠٩</sup> Lisa Hilbink, *Judges Beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile* (Cambridge: Cambridge University Press, in press).

<sup>١١٠</sup> تعتبر هيلبينك أن المحكمة العليا التشيلية المستقلة أصبحت عائقًا كبيرًا أمام تكريس الديمقراطية، ويتحدى اعتقادها هذا معظم الكتابات في مجال العلوم السياسية التي تعتبر أن المحاكم المستقلة تمنع السلطين التنفيذية والتشريعية من إساءة استخدام صلاحياتهما وأن المحاكم تسعى دائمًا إلى صون الحقوق الأساسية والضرورية لتكريس الديمقراطية الحقيقية.

القضاة لنمط سيطرة قائم على التعددية المقيدة (corporatism) يُمارس ضمن القضاء ويوازي القيود التي يفرضها النظام.

## بين الأنظمة القضائية المجزأة والموحدة

وتسعى الأنظمة السلطوية إلى احتواء المحاكم أيضًا عبر تصميم أنظمة قضائية مجزأة بدلاً من أن يكون القضاء موحدًا. وفي النمط المثالي من القضاء الموحد، تشمل اختصاصات المحاكم العادية بمختلف درجاتها جميع النزاعات القانونية التي تطرأ في البلاد. أما في الأنظمة المجزأة، فينشئ النظام محكمة استثنائية أو أكثر تعمل بموازاة النظام القضائي العادي. وتفرض السلطة التنفيذية قيودًا صارمة عبر هذه المحاكم الاستثنائية، وذلك من خلال التعيينات السياسية إلى أجل غير مسمى وأصول المحاكمات المقيدة للغاية وصلاحيات إعادة المحاكمة إذا لزم الأمر. وتحيل الأنظمة القضايا الحساسة سياسيًا إلى هذه المحاكم الموازية عند اللزوم، ما يمكّن الحكام من تذليل التهديدات السياسية بحسب الحاجة. وبفضل هذا النظام القضائي الموازي، يمكن للحكام أن يمنحوا القضاء العادي مزيدًا من الاستقلالية الفعلية.

وتبرز أمثلة عن ذلك في الكثير من السياقات المختلفة. ففي إسبانيا في عهد فرانكو، يقول خوسيه توهاريا إنه "يبدو أن القضاة الإسبان مستقلون نسبيًا عن السلطة التنفيذية من حيث اختيارهم وتدريبهم وترقيتهم وتعيينهم وفترة خدمتهم". إلا أن توهاريا يلاحظ أيضًا أن هيكلية المؤسسات القضائية المجزأة والمحاكم الموازية أدت إلى "تضييق دائرة نشاط القضاء العادي". وقد مكّنت هذه الصيغة المؤسسية النظام فعليًا من إدارة القضاء واحتواء النشاط القضائي، بالتوازي مع الادعاء بأنه يحترم مؤسسات صون سيادة القانون المستقلة ويذعن لها، ويضيف توهاريا أنه "بفضل هذا التوازن المعقد والهش بين استقلالية المحاكم العادية واحتواء النظام لها، استفاد النظام كثيرًا إذ تحسنت نظرة الخارج له وكسب شرعية في الداخل. فمن خلال الحفاظ على استقلالية المحاكم... تمكن النظام من الادعاء بأنه لم يمس نظام العدالة المستقل وبأنه يخضع لسيادة القانون".<sup>١١١</sup>

كذلك، كانت المحاكم العسكرية في البرازيل (١٩٦٤-١٩٨٥) هي الوحيدة التي تتمتع بصلاحيات محاكمة المدنيين المتهمين بارتكاب جرائم تهدد الأمن القومي، ما قلل من أهمية مقاومة القضاء العادي لها.<sup>١١٢</sup> وتشكل محاكم أمن الدولة طوارئ والمحاكم العسكرية في مصر أيضًا نظامًا قانونيًا موازيًا يمنح ضمانات إجرائية أقل من القضاء العادي ويشكل الرادع المطلق لتحدي سلطة النظام. وقد أدت المحاكم الاستثنائية الوظائف نفسها في دول سلطوية أخرى، والفرق الوحيد كان في اختلاف أسماؤها. ففي إيطاليا إبان الحكم الفاشي، أدت محكمة أمن الدولة الخاصة (Tribunale Speciale per la Sicurezza dello Stato)

<sup>١١١</sup> Jose Toharia, "Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Contemporary Spain." Law and Society Review ٩ (١٩٧٥): ٤٩٥.

<sup>١١٢</sup> Verner, "The Independence of Supreme Courts," ٤٨٩.

الوظائف عينها، وفي البرتغال في عهد أنطونيو سالازار كانت المحاكم العامة (Tribunais Plenarios) تؤدي تلك الوظائف.<sup>١١٣</sup>

ويلاحظ إيرنست فرينكيل نمطاً أشد من تجزئة القضاء في ألمانيا إبان الحكم النازي يسميه اصطلاحاً بـ "الدولة المزدوجة" (Der Doppelstaat). وشملت تلك الدولة المزدوجة "دولة امتيازات" (Prerogative State) ... تعسفية إلى أقصى الحدود وتمارس العنف ولا تخضع لأي قيود قانونية"، ودولة معيارية (Normative State) شكلت "جهازاً إدارياً يتمتع بصلاحيات واسعة لصون النظام القانوني طبقاً لما تنص عليه القوانين وقرارات المحاكم وأنشطة الأجهزة الإدارية".<sup>١١٤</sup> وقد واصلت الدولة المعيارية (Normative State) الاهتمام بنواحي الحكم اليومية مثل قانون العمل وقانون العائلة وما إلى ذلك، ولكنها كانت تتنازل عن سلطتها كلما لزم الأمر.

وإذا اعتبرنا أن جميع العوامل الأخرى متساوية، من المرجح أن تكون هناك علاقة مباشرة بين مدى استقلالية المؤسسات القضائية ومدى تجزئتها في السياقات السلطوية. فكلما ازدادت استقلالية المحاكم، ازداد على الأرجح مدى تجزئة النظام القضائي ككل. وتتبدل الحدود الفاصلة بين النظامين القضائيين أيضاً بحسب السياقات السياسية. فيشكل عام، كلما كانت المحاكم العادية مطواعة أكثر، كثرت الحالات التي يوافق فيها الحكام السلطويون على بقاء القضايا السياسية ضمن صلاحيات هذه المحاكم. وفي المقابل، كلما ازداد سعي المحاكم إلى تحدي مصالح النظام، توسعت اختصاصات المحاكم الاستثنائية.

لذا، يرفض القضاء العادي في الدول السلطوية البت في عدم دستورية محاكم أمن الدولة الموازية، خوفاً من خسارة صراع ميؤوس منه مع النظام، ما يظهر في أن معاً إذعان المحاكم لمصالح النظام الجوهري (core compliance) وإدراك القضاة أنهم يجازفون بخسارة قدرتهم على المطالبة بالحقوق السياسية الهامشية إذا ما حاولوا تحدي الآليات القانونية الجوهريّة التي تخوّل النظام السيطرة على السلطة السياسية. وبالعودة إلى المثال المصري، سنحت الكثير من الفرص أمام المحكمة الدستورية العليا لإلغاء أحكام قانونية تحرم المواطنين من حقهم في الاستئناف أمام المؤسسات القضائية العادية، ولكن أغلب الظن أن المحكمة الدستورية امتنعت عن القيام بذلك لأن تقويض وظائف المحاكم الاستثنائية كان سيؤدي إلى مواجهة عبثية مع النظام. لكن المفارقة هي أن قدرة النظام على إحالة قضايا محددة إلى المحاكم الاستثنائية سهلت نشأة السلطة القضائية في القضاء العادي. فكما سنرى في الفصول الآتية، تمكنت المحكمة الدستورية العليا من الدفع ببرنامج ليبرالي ومن الحفاظ على استقلاليتها المؤسسية عن السلطة التنفيذية لأن النظام كان متأكدًا من أنه ما زال يسيطر على خصومه السياسيين بشكل كامل.<sup>١١٥</sup> فلنكرر هجتنا بشكل عام: تعتمد اختصاصات المحاكم في الأنظمة

<sup>١١٣</sup> Carlo Guarnieri and Pedro Magalhaes, "Democratic Consolidation, Judicial Reform, and the Judicialization of Politics in Southern Europe," in *The Changing Role of the State in Southern Europe*, eds. R. Gunther, P. N. Diamandouros, and G. Pasquino (Oxford: Oxford University Press, 1996).

<sup>١١٤</sup> Ernst Fraenkel, *The Dual State* (New York: Oxford University Press, 1941).

<sup>١١٥</sup> توصل نايتان براون إلى الاستنتاج عينه: «بفضل نجاحه في الحفاظ على هوامش للتحرّك خارج القضاء العادي، تأكد النظام

السلطوية على استعداد القضاة (خصوصاً أولئك الذين يتبوأون المناصب العليا في المحاكم) على إدارة النشاط القضائي واحتوائه. فالنشاط القضائي في الأنظمة السلطوية مستحيل ما لم يتم عزله ضمن نظام غير ليبرالي فعلياً.

## تقييد اللجوء إلى العدالة

يمكن للحكام السلطويين أن يقيدوا النشاط القضائي أيضاً من خلال اعتماد عدة صيغ مؤسسية تضع حدوداً للجهود المتقاضين والقضاة. فعلى أبسط المستويات، لا يتمتع القضاة في أنظمة القانون المدني بهامش واسع للمناورة وبالقدرة على إصدار الاجتهادات القانونية، كما هي الحال لدى القضاة في أنظمة القانون العام.<sup>116</sup> ولم يكن الانتشار السريع لنظام القانون المدني تاريخياً مجرد نتيجة للمد الاستعماري ولنسخ المستعمرين للمؤسسات القضائية عينها الموجودة في بلادهم الأم، بل اعتمد هذا النظام في الكثير من الحالات لأغراض محددة من دون أن يفرضه الاستعمار، ذلك أنه يسمح للحكام بتقييد اجتهادات القضاة أو بمنعها بشكل أفضل. وبالرغم من أن الفوارق بين أنظمة القانون المدني وأنظمة القانون العام مبالغ فيها غالباً ورغم أنها لم تعد مهمة مع تقدم الزمن بسبب اعتماد عدد متزايد من أنظمة القانون المدني لإجراءات للرقابة القضائية على دستورية التشريعات، ما زال قضاة القانون المدني يواجهون قيوداً أشد من نظرائهم في أنظمة القانون العام لأنهم يفتقرون للصلاحيات الرسمية بالرقابة على دستورية القوانين.<sup>117</sup> والأهم من القيود القانونية هو أن القضاة في أنظمة القانون المدني مجبرون على تطبيق القانون بشكل آلي، ما يؤدي إلى فهم "شكلي" (thin) لا "موضوعي" (thick) لسيادة القانون.

ويمكن للأنظمة أن تفرض قيوداً إضافية على الهيكلية المؤسسية للرقابة القضائية على دستورية القوانين،<sup>118</sup> وعلى نوع هذه الرقابة<sup>119</sup> وعلى شروط مصلحة المدعي في القضية (legal standing).

---

من أن نشأة الشرعية الليبرالية مجدداً لن تؤثر في المسائل السياسية الأكثر حساسية... وإذا عابنا المسألة من هذا المنظور، يمكن القول إن قسوة المحاكم العسكرية سمحت بتمتع باقي المؤسسات القضائية بالاستقلالية».

The Rule of Law in the Arab World, 116.

<sup>116</sup> John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1985); Mark Osiel, "Dialogue with Dictators: Judicial Resistance in Argentina and Brazil." *Law and Social Inquiry* 20 (Spring 1995); Joel Verner, "The Independence of Supreme Courts in Latin America."

<sup>117</sup> يقول شابيرو إن الاعتقاد بأن دور قاضي القانون المدني يقتصر على تطبيق القوانين الموجودة هو أسطورة، لأنه مبني على افتراض مفاده أنه يمكن سن قوانين كاملة ومتسقة ومحددة، والحال ليست تماماً كذلك في الواقع. والنتيجة هي أن قضاة المحاكم المدنية يشاركون في تفسير القوانين، وهو دور سياسي في جوهره، تماماً كمنظراتهم في أنظمة القانون العام. انظر: Martin Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1981).

<sup>118</sup> في أنظمة الرقابة الدستورية المركزية، يتمتع جهاز قضائي واحد (يكون عادة محكمة دستورية متخصصة) بصلاحيات الرقابة على دستورية التشريعات. أما في الرقابة الدستورية غير المركزية، فيمكن لأي محكمة أن تبت في دستورية أو عدم دستورية التشريعات.

<sup>119</sup> تعاین المحاكم التي تتمتع بصلاحيات الرقابة الملموسة القوانين بعد أن تدخل حيز التنفيذ وفي نزاعات قانونية ملموسة. أما

ويكون بعض هذه الخيارات المؤسسية مباشراً، فمثلاً، يمكن لنظام ما أن يفرض قيوداً مُحكمة أكثر على القضاة من خلال فرض هيكلية مركزية للرقابة على دستورية القوانين بدلاً من هيكلية غير مركزية. فالرقابة المركزية تنتج عدداً أقل من القضاة الذين يجب المساومة معهم أو استمالتهم أو احتواؤهم، ما يفضي إلى علاقات واضحة المعالم مع أفراد معروفين. ولهذا السبب بالذات، ألقى عبد الناصر نظام "رقابة الامتناع" (abstention control) غير المركزي وفرض هيكلية مركزية للرقابة على دستورية القوانين خاضعة لسيطرة السلطة التنفيذية. وقد فرض الجيش التركي تضمين الدستور هيكلية مركزية شبيهة لصلاحيات الرقابة الدستورية في العام ١٩٨٢. <sup>١٢٠</sup>

ويتم تحديد السمات المؤسسية الأخرى بناءً على الوظائف التي يُطلب من المحاكم أدائها. فعلى سبيل المثال، يمكن للمحاكم التي يتم إنشاؤها للفصل بين الفصائل المتنافسة ضمن الدولة، مثل المحكمة الدستورية التشيلية (Tribunal Constitucional) في عهد بينوشيه، أن ترفض دعاوى الجهات غير الحكومية لانتفاء مصلحتها. في المقابل، يجب على المحاكم التي يتم إنشاؤها لتعزيز حقوق الملكية وجذب الاستثمارات أن تسمح للجهات غير الحكومية بتقديم الطعون الدستورية؛ فهي إن لم تفعل ذلك تناقض علة وجودها. وفي هذه الحالة، تستتبع الرقابة الدستورية مخاطر على النظام لأنها توفر مساحة يمكن للناشطين من خلالها أن يطعنوا في دستورية قوانين غير اقتصادية. <sup>١٢١</sup> في المقابل، توفر إمكانية تقديم الطعون الدستورية فرصة للجهات غير الحكومية للطعن في دستورية قوانين لا تخدم مصالح النظام، ما قد يسمح بالبت بعدم دستورية هذه القوانين. ويشكل هذا الاحتمال طريقة ملائمة للحكام السلطويين لتفويض القضاء بإقرار الإصلاحات المثيرة للجدل.

ويحدد معظم الأنظمة أيضاً أنواع التحديات القانونية التي يمكن خوضها ضد الدولة. وقد شكلت هذه الظاهرة عائقاً بارزاً أمام المحكمة العليا المكسيكية تحت حكم الحزب الثوري المؤسستي. <sup>١٢٢</sup> كذلك، تسمح المادة ١٢ من قانون التقاضي الإداري الصيني للمواطنين بتحدي القرارات التي تتعلق بالحقوق الشخصية وبحقوق الملكية، ولكنها لا تأتي على ذكر الحقوق السياسية مثل حرية التنظيم وحرية التجمع وحرية التعبير وحرية النشر. <sup>١٢٣</sup> وتكشف هذه المحظورات الكثير عن نية الدولة المركزية في تقييد المسؤولين الإداريين المحليين

---

المحاكم التي تتمتع بصلاحيه الرقابة المجردة، فتعاين التشريعات كجزء من عملية التشريع العادية، ويمكنها إبطال التشريعات قبل أن تدخل حيز التنفيذ.

<sup>١٢٠</sup> في الدستور التركي للعام ١٩٦١، كان باستطاعة المحاكم ممارسة الرقابة الدستورية إذا لم تصدر المحكمة الدستورية حكماً خلال مهلة محددة. وقد أُلغى هذا الإجراء في دستور العام ١٩٨٢ وفرضت عدة قيود أخرى لتضييق نطاق الرقابة الدستورية وتشديد متطلبات تقديم الدعوى الدستورية. انظر:

Ceren Belge, "Friends of the Court." *Law and Society Review* ٤٠ (September ٢٠٠٦).

<sup>١٢١</sup> لذا، من المرجح أن تسمح الأنظمة للجهات التي لها مصلحة في نزاعات ملموسة بتقديم الطعون، وأن تمنع اللجوء المباشر إلى القضاء الدستوري. وتقلل هذه المعادلة عدد الطعون الدستورية المقدمة إلى المحاكم، وتحول محاكم الموضوع إلى سلسلة من الحواجز التي تعيق إمكانية التقاضي الدستوري.

<sup>١٢٢</sup> Beatriz Magaloni, "Authoritarianism, Democracy, and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico," in *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring and Christopher Welna (Oxford University Press, ٢٠٠٣).

<sup>١٢٣</sup> Peerenboom, ٤٢٠

بالتزامن مع تجنب احتمال التعرض لتحديات سياسية صريحة في المحاكم. ولكن من الواضح أن الدولة تعيد النظر في هذه القيود باستمرار، كما أنه ليس من المؤكد أن الوظائف الآلية التي تطلب الأنظمة السلطوية من المحاكم أداءها (الاستثمار، الانضباط الإداري، إضفاء الشرعية، إلخ.) يمكن أن تتحقق من دون أن تنص القوانين على حقوق شخصية حقيقية.

## إضعاف شبكات الدعم القضائي

وأخيراً، يمكن للأنظمة السلطوية أن تحتوي نشاط المحاكم من خلال إضعاف شبكات الدعم القضائي. ويثبت تشارلز إيب في دراسته المقارنة، ثورة الحقوق (The Rights Revolution)، أن العامل المتغير الأهم الذي يحدد توقيت ثورات الحقوق وقوتها وتأثيرها ليس إيديولوجيا القضاة ولا الأحكام القانونية المحددة حول الحقوق، ولا ثقافة إدراك الناس لحقوقهم،<sup>١٢٤</sup> بل إن المكوّن الأهم هو قدرة المدافعين عن الحقوق على بناء قدرة تنظيمية تمكنهم من خوض حملات تقاض متعمدة واستراتيجية ومتكررة. ويمكن للمدافعين عن الحقوق أن يجنوا ثمار "النشاط المتكرر" (repeat players) عندما يكونون منظمين بشكل جيد وينسقون في ما بينهم ويتلقون التمويل الكافي.<sup>١٢٥</sup> وبالرغم من أن دراسة تشارلز إيب تتناول المحاكم في الكيانات السياسية الديمقراطية، يكشف بحثه مكامن الضعف في هيكلية المحاكم في الأنظمة السلطوية.

وليس ضعف المؤسسات القضائية أمام السلطة التنفيذية نتيجة للقيود المباشرة التي تفرضها السلطة التنفيذية على المحاكم فحسب، بل إنه مرتبط أيضاً بالضعف البنوي للمجتمع المدني في الدول السلطوية. وتزداد صعوبة بناء شبكة دعم قضائي من مجموعة غير متناسقة من المدافعين عن الحقوق صعوبة لأن الناشطين مجبرون ليس فقط على معالجة مشاكل العمل الجماعي، التي تعقد عملية التنظيم السياسي في الأنظمة الديمقراطية عادة، بل إن الأنظمة السلطوية تراقب المنظمات التي تتجرأ على تحدي الدولة وترهبها وتقمعها باستمرار. ويمكن أن تتخذ هذه المضايقات شكل الإكراه غير القانوني، ولكنها في معظم الأحيان تُمارس عبر شبكة التشريعات غير الليبرالية التي يصدرها النظام. وتجد المنظمات الحقوقية أنه من الصعب بناء القدرة التنظيمية نظراً إلى تبدل القاعدة القانونية التي تستند إليها باستمرار قبل أن تضطر إلى الانفصال عن بعضها البعض والانضواء مجدداً تحت منظمة جامعة جديدة.

ونظراً إلى الطبيعة المترابطة للسلطة القضائية ولقدرة شبكات الدعم في الكيانات السياسية السلطوية، من المرجح أن يكون الإطار القانوني الذي ينظم أنشطة شبكات الدعم القضائي وبقيدتها من أهم النقاط الخلافية بين المحاكم والأنظمة.

<sup>١٢٤</sup> Charles Epp, The Rights Revolution

<sup>١٢٥</sup> أول من بحث في فوائد «النشاط المتكرر» كان مارك غالانتر (Marc Galanter) في مقاله الهام "Why the 'Haves' Come out Ahead: Speculations on the Limits of Social Change." Law and Society Review ٩ (١٩٧٤): ٩٥-١٦٠.



وإذا وسّعنا منظور دراستنا ليشمل المصالح المتضاربة بين مركز الدولة وأطرافها مجددًا، تبرز الطبيعة المعقدة للغاية لهذه المواجهات القانونية أكثر فأكثر. ففي بعض السياقات السياسية، ليست الدولة من يعيق التقاضي، بل المسؤولون الحكوميون الذين يسعون إلى حماية مصالحهم.<sup>١٢٦</sup> ويمكن أن تحد هذه التدخلات من قدرة الدولة المركزية على فرض الانضباط في جهازها الإداري من خلال المحاكم الإدارية. ونتيجة لذلك، قد تسعى الدولة إلى تعزيز أحكام قانونية حقوقية مهمة أخرى تمكن المواطنين من اللجوء إلى المحاكم الإدارية من دون أن يخشوا انتقام المسؤولين المحليين منهم.

ويمكن إثبات هذه الفرضية عبر معاينة التجربة الصينية. فقد أصدرت الدولة الصينية تشريعات منحت المتهمين حقوقًا في القضايا الجنائية، خصوصًا في قانون الإجراءات الجنائية في العام ١٩٩٦،<sup>١٢٧</sup> لكن المسؤولين المحليين يتحايلون باستمرار على أحكام أساسية من هذه القوانين.<sup>١٢٨</sup>

يمكن فهم هذه المعضلة من خلال اعتبار أن الهوية بين القوانين بحد ذاتها وبين تطبيقها على أرض الواقع سمة اعتيادية للأنظمة السلطوية التي تريد أن تظهر كأنها تحترم سيادة القانون (وهذا الدافع مثير للاهتمام بحد ذاته). لكن الفهم الأدق لمحاولات الدولة المركزية المتكررة لإصلاح الإجراءات الجنائية قد يتطلب أخذ الصراع بين المركز والأطراف في الاعتبار. فيبدو أن الدولة المركزية مصممة على تعزيز قانون الإجراءات الجنائية، لا لأنها تريد تقديم حسنة لشعبها، بل لأنها تريد وضع حد للتجاوزات المتفشية وغير المشروعة للسلطة والتي يمارسها المسؤولون الإداريون على المستوى المحلي، خصوصًا أولئك الذين قد يرفعون دعاوى جنائية لمعاينة أو إثبات عزيمة من يتحدى القرارات الإدارية. ويظهر هذا المثال مجددًا أن القضاء الميسس (judicial politics) في السياقات السلطوية ليس مجرد فرض لسلطة الدولة على المجتمع، بل إن الدوافع المتناقضة ضمن مختلف مستويات الدولة توفر ثغرات تستغلها شبكات الدعم القضائي لإحراز تقدم في جهودها الرامية إلى المطالبة بالحقوق بفعالية.

## تذكير

إن القضاء الميسس (judicial politics) في الأنظمة السلطوية أكثر تعقيدًا في معظم الأحيان مما قد نتصوره عادة. وتظهر الحالات التي تناولناها في هذا الفصل أن الحكام السلطويين يستخدمون المؤسسات

<sup>١٢٦</sup> انظر مثلاً:

Kevin O'Brien and Lianjiang Li, "Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China," in *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*, ed. Neil Diamant et al. (Stanford: Stanford University Press, ٢٠٠٥).

<sup>١٢٧</sup> وسّع هذا القانون دور محامي الدفاع وزاد حقوق المتهمين الإجرائية وعزز حق الاستئناف، حتى إنه أنشأ نظامًا للمساعدة القانونية تموله الدولة.

<sup>١٢٨</sup> Yi Sheng, "A Promise Unfulfilled: The Impact of China's ١٩٩٦ Criminal Procedure Reform on China's Criminal Defense Lawyers' Role at the Pretrial Stage." *Perspectives*, March ٣١, ٢٠٠٤.

القضائية غالباً لمواجهة الكثير من مكامن الخلل التي تكبّل أنظمتهم. فالمحاكم تساهم في جذب رؤوس الأموال وفي فرض الانضباط الإداري وفي تعزيز شرعية النظام، لكنها لا تخدم مصالح النظام وليس إلا، بل إنها توفر مساحات يمكن للناشطين أن يحشدوا قواهم من خلالها لمواجهة الدولة وللبحث عن قضاة يرغبون في توسيع صلاحياتهم وتحقيق الإصلاح السياسي. ويسعى الحكام السلطويون إلى احتواء النشاط القضائي من خلال تحفيز المؤسسات القضائية على ممارسة التحفظ ومن خلال تصميم أنظمة قضائية مجزأة وتقييد اللجوء إلى العدالة وإضعاف شبكات الدعم القضائي. غير أن هذه الجهود ليست فعالة تماماً، إذ إننا نشهد نشأة ساحة صراع حيوية في بيئة نفترض عادة أنها غير ملائمة لإخضاع السياسة لسلطة القضاء (judicialization of politics)، أي في الدولة السلطوية.



## الفصل الثالث



## الفصل الثالث: إنشاء المحكمة الدستورية العليا

«نادراً ما تزدهر التجارة والصناعة طويلاً في دولة لا تُطبق العدالة بانتظام، ولا يشعر مواطنوها بالأمان حيال حيازتهم لممتلكاتهم، ولا ينص قانونها على وجوب احترام أحكام العقود، ولا تستخدم سلطتها دائماً لإجبار الأشخاص القادرين على الدفع على تسديد ديونهم. باختصار، نادراً ما تزدهر التجارة والصناعة في دولة تفتقر إلى الحكم العادل».

آدم سميث، بحث في أسباب وطبيعة ثروة الأمم.<sup>١٢٩</sup>

«القانون في إجازة».

شعراوي جمعة، وزير الداخلية المصري خلال حقبة جمال عبد الناصر<sup>١٣٠</sup>

لم أنشأ النظام السلطوي المصري محكمة دستورية مستقلة في العام ١٩٧٩، في حين أنه سعى قبل ٢٥ عاماً إلى تفويض السلطة القضائية من المنظور التقليدي للقانون المقارن والعلوم السياسية، تمثل ولادة المحكمة الدستورية العليا المصرية تطوراً غريباً: فقد أنشأ هذا النظام المستقر، الذي لا يواجه أي منافسة فعلية، محكمة مستقلة قادرة على إلغاء تشريعات النظام.

يمكننا فهم دوافع الإصلاح القضائي بصورة أوضح نوعاً ما إذا نظرنا إليها من زاوية علم الاقتصاد السياسي. فالقطعان أعلاه لعالم الاقتصاد في القرن الثامن عشر آدم سميث ولوزير الداخلية المصري في حقبة عبد الناصر شعراوي جمعة يعبران عن إحدى أهم التضحيات التي تضطر الأنظمة السياسية إلى تقديمها عندما تطلق العنان لسلطانها. يمكن للأنظمة الحديثة العهد أن تعلن أن «القانون في إجازة»، كما يمكن لها أن تجرد المحاكم من استقلاليتها دون عقاب. لكنها متى أقدمت على ذلك تضطر إلى تحمل تبعات اقتصادية هائلة. فالسلطة غير المقيدة تضعف قدرة الحكام السلطويين على حماية حقوق الملكية، مما يؤدي إلى تمنع المستثمرين عن القيام باستثمارات قائمة على كثافة رأس المال على المدى البعيد. والتجربة المصرية نموذج مثالي عن التبعات الاقتصادية الكارثية لتأميم الصناعة وتكريس سلطة الدولة غير المقيدة. فقد أدى تززع حقوق الملكية إثر انقلاب الضباط الأحرار في العام ١٩٥٢ إلى هجرة هائلة لرؤوس الأموال الخاصة، إذ نقل الصناعيون المصريون والأجانب أصولهم إلى خارج البلاد، حارمين الاقتصاد من موارد التنمية التي

<sup>١٢٩</sup> Adam Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, ed. Edwin Cannan (Chicago: University of Chicago Press, ١٩٧٦), Book ٥, Chapter ٣.

<sup>١٣٠</sup> ورد ذلك في:

Moheb Zaki, Civil Society and Democratization in Egypt: ١٩٨١-١٩٩٤ (Cairo: Ibn Khaldun Center for Development Studies, ١٩٩٤), ٩.

كان بحاجة ماسة إليها. وفقد النظام قدرته على ضبط موظفي الدولة بعد إضعافه للمحاكم الإدارية. وأدى الفشل الاقتصادي، بالإضافة إلى الفساد المتفشي في الجهاز الإداري للدولة، إلى زعزعة الشرعية الثورية التي تمتع بها النظام طوال السنوات الـ ١٥ الأولى من حكمه. ولمواجهة هذه الأزمة الاقتصادية والإدارية والشرعية، التفت السادات في نهاية المطاف إلى المؤسسات القضائية لإصلاح الخلل الكامن في جوهر دولته السلطوية، فمكّن المحاكم هادفاً إلى طمأنة المستثمرين إلى وجود مؤسسات تحمي حقوق الملكية في مصر، وإلى منح نظامه أدوات جديدة لمراقبة الجهاز الإداري للدولة وفرض الانضباط عليه، ولصياغة إيديولوجية جديدة تهدف إلى إضفاء الشرعية على النظام.

### تجربة عبد الناصر الاشتراكية

عندما استولى الضباط الأحرار على الحكم بانقلاب عسكري في العام ١٩٥٢، لم تكن هناك إشارات كثيرة تدل على أن النظام سيؤمّم اقتصاد البلاد بكامله تحت شعار التنمية الوطنية. ففي الواقع، سعى النظام عبر عدد من القوانين الأولية التي سنّها إلى تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في البلاد. فمن بين الخطوات الأولى التي قام بها النظام إلغاء القانون رقم ١٣٨ لسنة ١٩٤٧، الذي كان ينص على وجوب امتلاك المصريين لنسبة ٥١٪ من أسهم الشركات في البلاد. وسن النظام قانوناً جديداً في العام ١٩٥٣، سمح للشركات الأجنبية بالاستثمار في مجال النفط ومنح المستثمرين الجدد في جميع القطاعات إعفاءً ضريبياً لمدة ٧ سنوات.<sup>١٣١</sup> حتى إن القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ خفف من صرامة أنظمة إعادة توزيع الأرباح.<sup>١٣٢</sup>

لكن وبالرغم من هذه التسهيلات الأولية الداعمة لرأس المال، بقي أصحاب رؤوس الأموال قلقين من بعض البرامج التي شرع النظام باكراً في تطبيقها، مثل الإصلاح الزراعي ومنع الأفراد من امتلاك أراضٍ تفوق مساحتها ٢٠٠ فدان. فقد أعادت وزارة الإصلاح الزراعي الجديدة توزيع ملكيات الأراضي التي تفوق مساحتها ٢٠٠ فدان<sup>١٣٣</sup>، فقسمتها إلى قطع صغيرة ومنحتها للفلاحين الذين لا يملكون أراضٍ. لم يطل هذا التقسيم سوى ١٠٪ من مالكي الأراضي، لكنه شكل سابقة أظهرت أن للنظام القدرة والإرادة السياسية الكافيتين لتطبيق إصلاحات جديدة وجريئة من دون الاكتراث إلى ما كانت عليه حقوق الملكية قبل الثورة. في المحصلة، أعادت الدولة توزيع ٤٦٠ ألف فدان.<sup>١٣٤</sup> وكان من المفترض بادئ الأمر أن يُمنح المالكون تعويضاً قدره ٤٠٪ من القيمة السوقية للأراضي التي أعيد توزيعها، ولكن حتى هذا التعويض الجزئي تأخر ولم يُسدد بالكامل.<sup>١٣٥</sup> وفي ما يخص حقوق العمال، صعب النظام عملية طردهم، وذلك بهدف تقوية العمال في وجه أرباب

<sup>١٣١</sup> القانون ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ والقانون ٢٥ لسنة ١٩٥٣.

<sup>١٣٢</sup> John Waterbury, The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes (Princeton: Princeton University Press, ١٩٨٣), ٦٣.

<sup>١٣٣</sup> يعادل الفدان الواحد ٤٢٠٠ متر مربع.

<sup>١٣٤</sup> Patrick O'Brien, The Revolution in Egypt's Economic System: From Private Enterprise to Socialism, ١٩٥٢–١٩٦٦ (London: Oxford University Press, ١٩٦٦), ٧٦.

<sup>١٣٥</sup> بحلول العام ١٩٦٤، أصدر النظام القانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ الذي ألغى التعويض بالكامل.

ولعل الأخطر من كل التشريعات الجديدة كان عزم عبد الناصر، بعد بضعة أشهر على تسلمه زمام الحكم، وعن سابق تصوّر وتصميم، على تغيير النظام السياسي القائم من دون إظهار أي نية لإعادة تكريس المؤسسات السياسية الديمقراطية الليبرالية. فقد ألغى الدستور بقرار رئاسي في ١٠ ديسمبر/كانون الأول من العام ١٩٥٢، وحُلّت جميع الأحزاب السياسية بقرار ثان صدر في ١٧ يناير/كانون الثاني من العام ١٩٥٣، وأضعفت المؤسسات القانونية المصرية بشكل كبير. واعتدى مناصرو عبد الناصر على عبد الرزاق السنهوري، وهو رئيس مجلس الدولة ومن أبرز خبراء القانون في مصر ومهندس القانون المدني المصري، وأجبروه على الاستقالة في العام ١٩٥٤. ١٣٧ كذلك، أجبر ٢٠ قاضيًا بارزًا آخرين في مجلس الدولة على الاستقالة أو على الانتقال إلى مناصب غير قضائية، وتم تجريد مجلس الدولة رسميًا من قدرته على إلغاء القرارات الإدارية. ١٣٨

بالإضافة إلى التعدي على المؤسسات القانونية المصرية، عزز النظام سلطته أيضًا عبر التحايل على نظام المحاكم العادية وإنشاء سلسلة من المحاكم الاستثنائية، بينها محكمة الثورة في العام ١٩٥٣ ومحاكم الشعب في العام ١٩٥٤. ١٣٩ فقد تمتعت هذه المحاكم بصلاحيات مطلقة، ولم تكن خاضعة لأي ضمانات، ولم تكن أحكامها قابلة للاستئناف، كما أن العاملين فيها كانوا من مناصري النظام المخلصين، وخصوصًا من الجيش. وغالبًا ما كان النظام يحيل قضايا من المحاكم العادية إلى المحاكم العسكرية والاستثنائية، التي لا تكفل أي حماية إجرائية. ونظرًا إلى غياب أي رقابة فعلية على سلطة النظام الجديد، سواء عبر أحزاب سياسية في البرلمان أو من خلال مؤسسات قانونية، يمكن فهم امتناع المستثمرين عن المساهمة بأي استثمارات جديدة وكبيرة في الاقتصاد المصري.

في أعقاب العدوان الثلاثي في العام ١٩٥٦، ازداد المستثمرون قلقًا من المناخ الاستثماري في مصر. فقد تمثل رد السلطات المصرية على العدوان الثلاثي، الذي شنته بريطانيا وفرنسا وإسرائيل بهدف استعادة السيطرة على قناة السويس، بتأميم جميع الشركات والأصول البريطانية والفرنسية في مصر. ونقلت القوانين ٢٢ و ٢٣ و ٢٤ لسنة ١٩٥٧ ملكية مئات الشركات البريطانية والفرنسية إلى الدولة المصرية، ومن ضمنها مؤسسات مصرفية كبرى مثل «باركليز» و«كريدي ليونيه». وتلى ذلك تأميم جميع الشركات البلجيكية

١٣٦ Ellis Goldberg, Trade, Reputation, and Child Labor in Twentieth-Century Egypt (New York: Palgrave, ٢٠٠٤), ١١٩-١٤١.

١٣٧ للاطلاع على تفاصيل الاعتداء على السنهوري وللأوضاع التي أدت إلى ذلك، انظر: فاروق عبد البر، موقف عبد الرزاق السنهوري من قضايا الحرية والديمقراطية، ص. ١٥٦-١٥٨.

١٣٨ للاطلاع على أفضل عمل يتناول مجلس الدولة وأبرز قراراته وموقعه في السياق السياسي العام، انظر: فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الأقسام ١-٣. انظر أيضًا القسم الثاني، ص. ٢٤-٩٩، للاطلاع على تحليل لدور مجلس الدولة في هذه الحقبة.

١٣٩ للاطلاع على المزيد حول المحاكم الاستثنائية، انظر: محمد كامل عبيد، استقلال القضاء؛

Brown, The Rule of Law in the Arab World: Courts in Egypt and the Gulf (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٧)

وللاطلاع على توثيق القضايا الأولى لمحكمة الثورة، انظر: أمين حسان كامل، محكمة الثورة، (القاهرة، ١٩٥٣).



في العام ١٩٥٨. إن واتربري محق في القول إن الصناعيين المصريين ذاقوا الحلو والمر خلال تلك الفترة ، إذ إنهم تحرروا من المنافسة الأجنبية، ولكنهم أدركوا أن الدولة قادرة على تأمين الملكيات الخاصة من دون مشاورة أحد. فإذا كان باستطاعة الدولة تأمين ممتلكات قوى عظمى دون عقاب، ما الذي يضمن لأصحاب رأس المال المصريين عدم سعي الدولة إلى مصادرة أملاكهم في المستقبل؟ وبعد وضع الدستور الجديد في العام ١٩٥٦، بات هذا السؤال أكثر إلحاحاً. فبدلاً من توفير ضمانات مطلقة لحقوق الملكية، نص الدستور على أن «النشاط الاقتصادي الخاص حر، على ألا يضر بمصلحة المجتمع أو يخل بأمن الناس أو يتعدى على حريتهم أو كرامتهم».<sup>١٤٠</sup> وبدأ موقف النظام الاقتصادي يتمظهر من خلال خطابات الوزراء وخطابات عبد الناصر نفسه. فقد حذّر الأخير من «الفردية والانتهازية واستغلال الأقلية المنتفعة على الأغلبية»، ودفع بضرورة أن تكون «القيادة الاقتصادية للدولة، التي تجعل التوافق كاملاً بين جميع المصالح وبين جميع الطبقات».<sup>١٤١</sup> وفي العام ١٩٥٨، بدأ النظام بترجمة هذا الخطاب إلى أفعال، عبر سنّ قانون جديد يفرض الحصول على ترخيص من وزارة التجارة والصناعة لتأسيس أو توسيع أو تغيير وجهة أي شركة خاصة.<sup>١٤٢</sup>

وبالرغم من تزايد القيود على الاستثمار ومن تدخل الحكومة الواسع في القطاع الخاص، اعتمدت الدولة على القطاع الخاص لتوفير ٧٠ في المئة من إجمالي الاستثمارات في الخطة الخمسية الأولى للتنمية ١٩٦٠-١٩٦٥. وما زالت تقارير عدة عن تلك الحقبة تعيد التذكير بتأكيدات النظام المتكررة بأنه لن يؤمّم الاقتصاد ولن يتدخل فيه في المستقبل القريب.<sup>١٤٣</sup> لقد أبدى الصناعيون حذراً من نوايا النظام، مدركين تزايد القيود السياسية والاقتصادية في ميدان العمل، ولم يصدقوا تطمينات النظام لهم كما في السابق. وبلغت قيمة الاستثمار الأجنبي بين العامين ١٩٥٤ و١٩٦١ ثمانية ملايين جنيه مصري فقط (٢٠ مليون دولار)، وتركز هذا الاستثمار في مجال النفط بشكل أساسي. وانخفضت قيمة الاستثمار من المصادر المحلية من ٨٠ مليون جنيه مصري سنوياً في العام ١٩٥٢ إلى ٤٠ مليون جنيه مصري سنوياً في العام ١٩٥٦.<sup>١٤٤</sup>

وفي الوقت نفسه، سحب بعض المستثمرين أصولهم ونقلوها إلى خارج البلاد. وقام هؤلاء بسحب

١٤٠ المادة ٨.

١٤١ كلمة عبد الناصر في المؤتمر التعاوني الثالث في العام ١٩٥٧، بحسب ما وردت في

O'Brien, The Revolution in Egypt's Economic System, ١٠٢.

١٤٢ القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٨.

١٤٣ John Waterbury, Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico, and Turkey (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٣); Anouar Abdel-Malek, Egypt: Military Society (New York: Vintage Books, ١٩٦٨); Charles Issawi, Egypt in Revolution: An Economic Analysis (London: Oxford University Press, ١٩٦٣); O'Brien, The Revolution in Egypt's Economic System.

١٤٤ ازداد الاستثمار المحلي في الصناعة ثم انخفض بشكل حاد. فمن الفترة الممتدة بين العامين ١٩٥٤-١٩٥٥ إلى الفترة الممتدة بين العامين ١٩٥٥-١٩٥٦، ازداد الاستثمار في القطاع الصناعي من ٢٧.٦ مليون جنيه مصري إلى ٤١.٣ مليون جنيه مصري، ولكنه عاد وانخفض إلى ٣٠.٤ مليون جنيه في الفترة الممتدة بين العامين ١٩٥٨-١٩٥٩، وإلى الصفر بين العامين ١٩٥٩-١٩٦٠. انظر:

Mourad Magdi Wahba, The Role of the State in the Egyptian Economy ١٩٨١-١٩٤٥ (London: Ithaca Press, ١٩٩٤). تشير مقارنة غولدرغ للديون السيادية الطويلة الأمد بالأرباح التي يطالب بها المستثمرون في محفظة أوراق مالية إلى وجود «علاوة مخاطرة استثمارية» في السنوات الأولى من حكم النظام، بسبب تزايد عدم اليقين في المناخ الاستثماري. انظر:

Goldberg, ١٤١-١٤٠.

الاستثمارات تحت قناع توزيع الأرباح على شكل حصص. فعلى سبيل المثال، زادت شركة مصر للغزل والنسيج في المحلة الكبرى الحصص في الأرباح إلى ٧٧ في المئة في العام ١٩٥٦، ثم إلى ٧٩ في المئة في العام ١٩٥٧، ثم إلى ٨١ في المئة في العام ١٩٥٨.<sup>١٤٥</sup> لكن النظام وضع حدًا لهذه الظاهرة في يناير/كانون الثاني من العام ١٩٥٩، عندما أصدر القانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٩ الذي منع توزيع حصص تتخطى نسبة ١٠ في المئة من الأرباح. ولكن جرى إثر ذلك تطوير طرق بديلة لسحب الاستثمارات، منها رفع التكاليف الإدارية إلى معدلات مزيفة لتوزيعها على أعضاء مجلس الإدارة.<sup>١٤٦</sup> وتشير تقارير أخرى إلى هجرة رأس المال عبر تصدير الأوراق النقدية والذهب وإصدار بوالص شحن مزيفة.<sup>١٤٧</sup>

وعندما بدا جلياً أن القطاع الخاص لن يضع أصوله على المحك في ظل المناخ الاستثماري المضطرب، قرر النظام أن يُخضع الموارد الخاصة إلى سلطة الدولة بطريق القوة. ففي فبراير/شباط من العام ١٩٦٠، أمم النظام أول شركتين مصريتين كبيرتين، أي بنك مصر والبنك المركزي، وهما أيضاً من بين أضخم الشركات المنفردة التي جرى تأميمها، إذ كان بنك مصر يسيطر على ٢٠ في المئة من الناتج الصناعي المصري وعلى أكثر من نصف صناعة الأنسجة في البلاد.<sup>١٤٨</sup> وتلت مصادرة بنك مصر موجة واسعة من التأميم في صيف العام ١٩٦١، أثرت في جميع قطاعات الاقتصاد. فقد سيطرت الدولة على تجارة القطن بكاملها وعلى جميع جوانب التجارة الخارجية في يونيو/حزيران من العام ١٩٦١.<sup>١٤٩</sup> وبعد مرور شهر واحد، تم تأميم جميع البنوك الخاصة المتبقية و٤٤ شركة تعمل في مجالات صناعية متنوعة بموجب القانون ١١٧. وأعطى القانون ١١٨ النظام الحصة المهيمنة في ٨٦ شركة إضافية تعمل في مجالي التجارة والصناعة. وأخيراً، استولت الدولة قسراً على حصص الأفراد التي تفوق ١٠ آلاف جنيه مصري (٢٣ ألف دولار) في ١٤٧ شركة متوسطة الحجم، وصودرت الحصص المتبقية بالكامل في العام ١٩٦٣. كذلك، طُبقت مرحلة جديدة من الإصلاح الزراعي في صيف العام ١٩٦١، إذ خففت السلطات الحد الأقصى للمساحة التي يمكن للأفراد أن يمتلكوها من ٢٠٠ فدان إلى ١٠٠ فدان. وبالتالي، صادرت الدولة ٢٥٧ ألف فدان إضافياً.

وانتخذ تأميم القطاع الخاص منحىً سياسياً أكثر علانية بعد انهيار الجمهورية العربية المتحدة، التي كانت توحد مصر وسوريا تحت راية جمهورية رسمية واحدة. وكان رد رجال الأعمال السوريين على التأميم عنيفاً، إذ أقاموا تحالفاً مع فصائل في الجيش السوري لمواجهة عمليات التأميم الأولى. وفي سبتمبر/أيلول من العام ١٩٦١، قام هذا التحالف بانقلاب ضد السلطة. وتم إثر ذلك وضع حد لتجربة الجمهورية العربية المتحدة التي دامت ثلاث سنوات وشكلت ذروة الحركة القومية العربية. أما عبد الناصر فاعتبر أن الانقلاب

<sup>١٤٥</sup> Wahba, ٥٥.

<sup>١٤٦</sup> Wahba, ٥٦.

<sup>١٤٧</sup> Goldberg, ١٣٨.

مقتبساً مصطفى السقاف، الرقابة على النقد الأجنبي في مصر،

(Cairo: Egyptian Renaissance Press, ١٩٥٤)، ١٥٨-١٦٣.

<sup>١٤٨</sup> O'Brien, The Revolution in Egypt's Economic System, ١٢٥.

<sup>١٤٩</sup> القانونان ٦٩ و٧٠ لسنة ١٩٦١.

السوري كان تحدياً لقيادته للعالم العربي، ولكن الأهم أن هذا الانقلاب أثار قلقاً في نفسه من بروز تحدٍ مشابه في أوساط رجال الأعمال المصريين. ففي أكتوبر/تشرين الأول من العام ١٩٦١، سعى عبد الناصر إلى إضعاف «الرجعية الرأسمالية»، التي اعتقد أن بإمكانها تهديد سلطته. ففرضت الحراسة على أصول ١٦٧ مواطناً، ومنع ٧٠٠٠ آخرين من حق المشاركة في العمل السياسي. وفي العامين ١٩٦٣ و ١٩٦٤، طال التأميم شركات البناء والأدوية، وفرضت ضرائب بمعدل ٩٠ في المئة على الرواتب التي تفوق ١٠ آلاف جنيه مصري (٢٣ ألف دولار) في السنة.<sup>١٥٠</sup> وبحلول أوائل الستينيات، كان عبد الناصر قد أمم معظم القطاع الخاص، ولم تبقى أي ملكيات خاصة سوى للمشغل الصغيرة ولأصحاب المتاجر.

في الواقع، وخلال السنوات الخمس الأولى التي تلت موجة التأميم الكبرى، بدا أن الاقتصاد المصري يتفاعل إيجابياً مع توجهات الدولة. فقد ازداد معدل الناتج المحلي الإجمالي من ٥.٣ في المئة سنوياً بين العامين ١٩٥٦ و ١٩٦١ إلى ٦.١ في المئة سنوياً بين العامين ١٩٦١ و ١٩٦٦. ولكن هذه المعدلات الواعدة لم تدم طويلاً، وسرعان ما بدأ الاضطراب الاقتصادي يقض مضجع مصر. فإحدى المشاكل كانت عدم الكفاءة في صناعة المنتجات المحلية البديلة للواردات. ولم تؤد سيطرة الدولة على القطاع الصناعي عبر شركات تابعة لها إلى تعزيز الكفاءة. علاوة ذلك، أثقل الدعم المتزايد للسلع الأساسية كاهل القطاع العام، ومُنحت المناصب الإدارية بناءً على اعتبارات سياسية لا على الكفاءة، وتضخم الجهاز الإداري للدولة إثر سعي النظام إلى تقنين البطالة عبر توظيف عدد أكبر من المواطنين في الدولة<sup>١٥١</sup>

بالإضافة إلى آفة انعدام الكفاءة، اضطرت مصر إلى تحمل أعباء اقتصادية عدة، يصعب على أي نظام اقتصادي تحملها. أولى هذه المشاكل كانت تتمثل في نمو سكاني بمعدل ٢.٥ في المئة سنوياً، بفضل تحسين الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية التي تؤمنها الدولة. ثانياً، أدت مشاركة مصر في الحرب الأهلية اليمنية بين العامين ١٩٦٣ و ١٩٦٧ إلى استنزافها مالياً.<sup>١٥٢</sup> وأخيراً، أدت حرب العام ١٩٦٧ مع إسرائيل إلى خسائر مالية وعسكرية ضخمة بالنسبة إلى مصر. فبالإضافة إلى تدمير سلاح الجو المصري بالكامل تقريباً، فقدت مصر سيطرتها على شبه جزيرة سيناء، وبالتالي لم تعد تستفيد من الأرباح التي تدرّها قناة السويس وحقول النفط في سيناء. وعانى الاقتصاد أيضاً بسبب حرب الاستنزاف المستمرة مع إسرائيل. ونتيجة لذلك كله، هبط نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى نسبة منخفضة جداً بلغت ٢.٩ في المئة بين العامين ١٩٦٦ و ١٩٧١. وإذا أخذنا في الاعتبار معدل النمو السكاني الطبيعي، يصبح متوسط معدل النمو الحقيقي خلال تلك الفترة مجرد ٠.٤ في المئة سنوياً. ويجادل البعض بأن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي تراجع خلال هذه الفترة، إذا أخذنا النمو السكاني في الحسبان، وهذا الأمر ليس مستبعداً نظراً إلى انحياز إحصاءات الدولة المصرية.<sup>١٥٣</sup> وحتى لو اعتبرنا أن إحصاءات الدولة صحيحة، فذلك لا ينفي الفشل الذريع في

<sup>١٥٠</sup> John Waterbury, The Egypt of Nasser and Sadat, ٧٥.

<sup>١٥١</sup> للاطلاع على السرد الأفضل لمشاكل القطاع العام، انظر:

Waterbury, The Egypt of Nasser and Sadat, and Waterbury, Exposed to Innumerable Delusions.

<sup>١٥٢</sup> خلال السنوات الأربع من المشاركة في الحرب، كانت مصر تشر ما بين ٢٠ ألف و ٤٠ ألف جندي في اليمن.

<sup>١٥٣</sup> Waterbury, The Egypt of Nasser and Sadat, ٢١٠.

التنمية الاقتصادية خلال تلك الحقبة.

إن أكثر ما أضر بالاقتصاد هو هجرة رؤوس الأموال خلال فترة تحول البلاد إلى الاشتراكية. فبحسب فؤاد سلطان، أحد المنظرين الأساسيين لنظام تحرير الاقتصاد، كان المواطنون المصريون يملكون حوالي ٢٠ مليار دولار (٨ مليارات جنيه مصري) خارج البلاد في الستينيات، وتم تحويل مبلغ موازٍ إلى الخارج خلال السبعينيات.<sup>١٥٤</sup> إذا صحّت هذه الأرقام، فلعل التحويلات المالية إلى الخارج هي أكثر ما استنزف الاقتصاد خلال هذه الفترة. ومقارنة بتلك المبالغ، بلغ إجمالي الاستثمار المحلي في السنوات العشر الممتدة بين ١٩٦٥ و١٩٧٤ ٢.٣ مليار جنيه مصري (٥.٨ مليار دولار). بعبارة أخرى، بلغت مدخرات المواطنين المصريين التي تم تحويلها إلى بنوك أجنبية في السنوات التي سبقت موجة التأميم تقريباً ثلاثة أضعاف ونصف مصادر الاستثمار المحلي بين العامين ١٩٦٥ و١٩٧٤. وإذا قارنا هجرة رؤوس الأموال، التي بلغت ٨ مليارات جنيه مصري، مع إجمالي الاستثمارات الرأسمالية الثابتة في الاقتصاد (بما في ذلك مصادر التمويل الأجنبية مثل المساعدات الخارجية والاقتراض من الخارج وتمويل الديون)، يبقى هذا الرقم هائلاً. فمبلغ الـ ٨ مليارات جنيه مصري الذي أخرج من البلاد في تلك الفترة بلغ أكثر من ضعف قيمة إجمالي الاستثمارات الثابتة في الاقتصاد بين العامين ١٩٦٥ و١٩٧٤، التي كانت ٣.٦ مليار جنيه مصري (٩ مليارات دولار). وبسبب المناخ السياسي والاستثماري المضطرب، احتفظ المصريون بأموال طائلة في الخارج، في حين أن البلاد كانت بحاجة ماسة إلى رؤوس الأموال. وبقي الوضع على حاله خلال السبعينيات، إذ تم تحويل أصول قيمتها ٢٠ مليار دولار إلى الخارج.

حتى لو كان فؤاد سلطان مخطئاً في تقديراته بهامش يبلغ بضعة مليارات من الدولارات، تبقى هجرة رؤوس الأموال أكثر ما استنزف الاقتصاد المصري، كما أنها تمكنا من فهم عزم الدولة على تأمين جميع الضمانات الضرورية للمستثمرين خلال الخمسينيات. ولكن بدلاً من أن يقوّي النظام المؤسسات التي تصون حقوق الملكية (خصوصاً المؤسسات القضائية)، ألغى كل رقابة على سلطته ووضع حداً لتجربة مصر في المؤسسات الديمقراطية الليبرالية. وعندما وجد النظام أن صناعي القطاع الخاص قلقون من توجهات البلاد السياسية والاقتصادية، قرر أنه ينبغي على الدولة مصادرة ما تبقى من أصول، بهدف حشد رؤوس الأموال لاستثمارها في القطاعات المنتجة.

وظلّ عبد الناصر يزيد من صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب مؤسسات صون سيادة القانون حتى أواخر الستينيات، بالرغم من شلل الاقتصاد. وجاءت الضربة الأخيرة والحاسمة للمؤسسات القضائية المصرية في العام ١٩٦٩ بما يُعرف بـ«مذبحة القضاء». ففى أعقاب الهزيمة المذلة في حرب العام ١٩٦٧،

---

يقول واتربري إن «النظام لم يكن محفزاً إلى إجراء تقييم صادق للأداء - فتحت شعار حماية شعار الاشتراكية ومكانة مصر الدولية، وجب التسرّع عن الفشل» (١٢٢).

<sup>١٥٤</sup> Kirk Beattie, Egypt during the Sadat Years (New York: Palgrave, ٢٠٠٠), ١٥٠.

من المرجح أن القسم الأكبر من مبلغ الـ ٢٠ مليار دولار الذي امتلكه المصريون في الخارج تم تحويله إلى الخارج خلال الخمسينيات. ومن المرجح أيضاً أن يكون مصدر المبلغ المماثل الذي تم تحويله في السبعينيات هو المواطنون المصريون الذين كانوا يعملون في دول الخليج الفارسي.

وإثر مطالبة كل من نادي القضاة ونقابة المحامين بالإصلاح السياسي والقضائي، قرر عبد الناصر أن القضاء المستقل خطر لا يمكن غض الطرف عنه،<sup>١٥٥</sup> فأصدر قراراً رئاسياً يقضي بطرد أكثر من ٢٠٠ مسؤول قضائي، بينهم أعضاء مجلس إدارة نادي القضاة وعدد من قضاة محكمة النقض وقضاة ونواب عامون من هيئات قضائية مختلفة. لا بل قام النظام بحلّ نادي القضاة وبتعيين أعضاء جدد فيه. وللتأكد من عدم انبثاق معارضة للسلطة التنفيذية بسهولة، أنشأ عبد الناصر المجلس الأعلى للهيئات القضائية، الذي منح النظام سيطرة أوسع على التعيينات والترقيات القضائية وإجراءات التأديب.

وتم تعزيز سيطرة السلطة التنفيذية على عملية الرقابة على دستورية القوانين عبر قرار رئاسي آخر، أنشئت بموجبه المحكمة العليا الجديدة التي تقع تحت القبضة الكاملة للسلطة التنفيذية.<sup>١٥٦</sup> فقد أعطيت هذه المحكمة دون غيرها صلاحية الرقابة على دستورية القوانين، فاستبدلت مبدأ رقابة الامتناع، الذي كان يمنح المحاكم صلاحية مراقبة دستورية القوانين التي تعمل بها والامتناع عن تطبيقها إذا كانت مخالفة للدستور. ولطالما شكل هذا المبدأ مصدر إزعاج بالنسبة إلى النظام، منذ أول تطبيق له في سابقة قام بها مجلس الدولة في ١٠ فبراير/شباط ١٩٤٨.<sup>١٥٧</sup> ويُعتقد أن سلسلة من التبرّئات في قضايا رفيعة المستوى شجعت النظام على تقييد القضاء.<sup>١٥٨</sup> ففي المذكرة التفسيرية للمرسوم رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩، لم يسع النظام إطلاقاً إلى إخفاء هدف المحكمة الجديد، إذ أعلن صراحة أنه:

قد بدا في كثير من الحالات أن أحكام القضاء لم تستطع للحاق بركب التطور الذي طرأ على العلاقات الاجتماعية والاقتصادية...

إلا أن مهمة القضاء في التفسير والتطبيق هي التي يتوقف عليها تحقيق إرادة المشرّع أو إعاقتها وفق ما يعطى من تفسير للنصوص، فضلاً عن أن التشريع لا يستطيع دائماً ملاحقة التغييرات التي تطرأ على المجتمع بالسرعة اللازمة، مما يجعل مهمة القاضي في مرحلة التحول إلى الاشتراكية بالغة الأهمية، ومما يؤكده دوره الطبيعي ومسؤوليته في

<sup>١٥٥</sup> للاطلاع على المزيد حول مطالبة نادي القضاة ونقابة المحامين بالإصلاح السياسي والقضائي، انظر:

Bruce Rutherford, *The Struggle for Constitutionalism in Egypt: Understanding the Obstacles to Democratic Transition in the Arab World* (Ph.D. Dissertation, Yale University, ١٩٩٩), ٢٧٨-٢٨٥.

<sup>١٥٦</sup> أنشئت المحكمة العليا بموجب المرسوم رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩.

<sup>١٥٧</sup> حاولت محكمة ابتدائية في القاهرة القيام بسابقة مماثلة في مايو/أيار من العام ١٩٤١، ولكن محكمة استئناف أسقطت حكمها بعد سنتين. واعتبر مجلس الدولة في الحكم الصادر في ١٠ فبراير/شباط ١٩٤٨ أنه في حال وجدت أي محكمة قانونين متناقضين لدى نظرها في خلاف ما، يتعين على المحكمة أن تقرر أي من القانونين يجب تطبيقه. ونظراً إلى أن الدستور أعلى من جميع القوانين، اعتبر مجلس الدولة أنه يجب على المحكمة ألا تطبق أي قوانين أخرى تخالف الدستور. انظر: عادل عمر شريف، القضاء الدستوري في مصر، ٧٨. أنظر أيضاً: كلمة ممدوح عطية، الرئيس الأول للمحكمة الدستورية العليا، «دراسة مقارنة تحليلية حول قانون المحكمة الدستورية العليا»، التي أعيد طبعها في المحكمة الدستورية العليا، القسم الأول، ص. ١٠٧-١٤٤.

<sup>١٥٨</sup> انظر:

الحفاظ على قيم المجتمع ومبادئه كعنصر متمم لاستقلاله.<sup>١٥٩</sup>

احتكرت المحكمة العليا الجديدة عملية الرقابة على دستورية القوانين، وأخضعتها لسيطرة النظام الصارمة. ويات رئيس الجمهورية يعين قضاة المحكمة بشكل مباشر لمدة ٣ سنوات، فكان معظم القضاة بطبيعة الحال من الداعمين للنظام. وفي حال انبثقت معارضة قضائية لسياسة السلطة التنفيذية، وتلك حالة نادرة، يمكن للرئيس أن يقبل القضاة بكل سهولة ويستبدلهم بآخرين داعمين له.<sup>١٦٠</sup> وبين العامين ١٩٦٩ و١٩٧٩، أي خلال فترة عمل المحكمة العليا، أصدرت هذه الأخيرة ٣٠٠ حكم، لم يفرض أي منها قيوداً فعلية على النظام.<sup>١٦١</sup> وبحسب خبراء القانون، حمل الانتقال من رقابة الامتناع إلى الرقابة على دستورية القوانين المحصورة في يد هيئة واحدة دلالات مختلفة. فلطالما شكلت رقابة الامتناع طريقة غير ملائمة لرقابة دستورية القوانين، لأنها لم تمنح المحاكم صلاحية إلغاء القوانين، بل منحها حصراً خيار عدم تطبيقها في قضايا معينة. وبالتالي، كانت رقابة الامتناع تحد من سلطة القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية، لا بل إنها أدت إلى تضارب الآراء في قضايا مختلفة حول القوانين نفسها. لكن وبالرغم من عيوب نظام رقابة الامتناع اللامركزي، استنفع العاملون في القانون تجرؤ النظام على إنشاء محكمة عليا جديدة لا تتمتع بأي استقلالية تقريباً عن السلطة التنفيذية.

شكل إنشاء المحكمة العليا وارتكاب «مذبحة القضاء» في العام ١٩٦٩ ذروة الهيمنة على النظام القضائي في حقبة عبد الناصر، والدرك الأسفل للحماية المؤسساتية الرسمية لحقوق الملكية. ومع وفاة عبد الناصر في العام ١٩٧٠، كان الاقتصاد المصري قد دخل في حالة من الكساد الشديد. فكان القطاع العام غير فعال إطلاقاً ويحتاج إلى ضخ مستمر لرؤوس الأموال، وكانت البنى التحتية المادية للبلاد تنهار، وحرمت هجرة رؤوس الأموال الهائلة للاقتصاد من مليارات الدولارات سنوياً، وكان الإنفاق العسكري يقضم ٢٠ في المئة من الناتج القومي الإجمالي، إذ بقيت حرب الاستنزاف مستمرة على ضفاف قناة السويس. والتفت خلف عبد الناصر أنور السادات، الذي كان نائبه في تلك الفترة، فور استلامه الحكم تقريباً، إلى مصادر رؤوس الأموال الأجنبية للتعويض عن النقص المحلي. ولكن تبين أنه من الصعب جداً إقناع المستثمرين بأن أصولهم ستبقى آمنة، خصوصاً أن النظام الذي كان يحاول إقناعهم هو نفسه الذي صادر الأصول الأجنبية قبل عقد من الزمن فقط.

<sup>١٥٩</sup> نص المذكرة التفسيرية أعيد نشره في مذبحة القضاء، عبد الله إمام، كما اقتبس في

Brown, The Rule of Law.

<sup>١٦٠</sup> للاطلاع على تفاصيل أكثر حول التنظيم المؤسساتي للمحكمة العليا وصلحايتها، انظر: هشام محمد فوزي، رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين أميركا ومصر، ٦٠-٥٤؛ عادل عمر شريف، القضاء الدستوري في مصر، ٨٠-٨٣؛ يحيى الجمال، القضاء الدستوري في مصر، ١٠٩-١٣٣.

<sup>١٦١</sup> Bruce Rutherford, "The Changing Political and Legal Role of the Egyptian Supreme Constitutional Court".

تم تقديم الدراسة هذه في الاجتماع السنوي لجمعية دراسات الشرق الأوسط، ١٩٩٦، ١٣.

## الانفتاح الاقتصادي

من المؤكد أن ما حال دون إقدام المستثمرين الأجانب والمصريين على الاستثمار هو احتمال تراجع النظام عن التزامه بحماية حقوق الملكية الخاصة. فعلى الصعيد العالمي، كانت الشركات قلقة جداً من المخاطر التي يطرحها الاستثمار في البلدان النامية، بعد سلسلة من موجات المصادرة خلال الخمسينيات والستينيات. فمن بين البلدان التي استولت على الأصول الأجنبية خلال الستينيات نذكر الجزائر (١٩٦٧) والأرجنتين (١٩٥٩) والبرازيل (١٩٦٣-١٩٥٩) وبورما (١٩٦٣-١٩٦٥) وسري لانكا (١٩٦٢-١٩٦٤) وكوبا (١٩٦٠-١٩٦٢) ومصر (١٩٥٦-١٩٦١) والهند (١٩٥٦) وإندونيسيا (١٩٦٣-١٩٦٥) والعراق (١٩٦٤) وسوريا (١٩٦٥) وتزانيا (١٩٦٦-١٩٦٧).

وفي أعقاب حركات الاستقلال الوطني وحملات التأميم حول العالم، أنشئ الكثير من الشركات الجديدة بهدف «تقييم المخاطر السياسية» خلال الستينيات والسبعينيات. فقد أجرى علماء الاقتصاد وكليات الأعمال كما هائلاً من الدراسات، ساعين إلى وضع إطار علمي لقياس المخاطر السياسية<sup>١٦٢</sup>، وحاول مستشارو الأعمال تقييم درجة المخاطر السياسية في بلدان محددة<sup>١٦٣</sup>، وأصبحت المصادرة هاجس المجالات الاقتصادية<sup>١٦٤</sup>. وطفت وجهة نظر واحدة على هذه الكتابات، مفادها أن «السبب العام للامتناع عن استثمار الأموال هو الخوف من المصادرة أو تأميم الاستثمارات... ما زالت الشركات غير مستعدة للمخاطرة بإطلاق مشاريع تجارية في الخارج ورعايتها وتطويرها، لأنها تخشى أن تفقد لها لاحقاً... فما زال خطر [المصادرة] يترصد بالشركات في أنحاء كثيرة من العالم»<sup>١٦٥</sup>.

حث الكثير من هذه الدراسات المستثمرين على معاينة النظام القانوني في البلدان المضيفة، بهدف تقييم

---

<sup>١٦٢</sup> Dolph Warren Zink, The Political Risks for Multinational Enterprise in Developing Countries (New York: Praeger, ١٩٧٣); Stefan Robock, "Political Risk: Identification and Assessment." Columbia Journal of World Business (July-August ١٩٧١): ٦-٢٠; Frederick Truitt, Expropriation of Private Foreign Investment (Bloomington: Graduate School of Business, Indiana University, ١٩٧٤); Ingrid Delupis, Finance and Protection of Investments in Developing Countries (Essex: Gower Press, ١٩٧٣); Frank Knight, Risk, Uncertainty and Profit (Chicago: University of Chicago Press, ١٩٧١); Charles Nehrt, The Political Environment for Foreign Investment (New York: Praeger, ١٩٧٠); Robert Aliber, "Exchange Risk, Political Risk, and Investor Demands for External Currency Deposits." Journal of Money Credit and Banking (May ١٩٧٥): ١٦١-١٧٩; Norman Baglini, Risk Management in International Corporations (New York: Risk Studies Foundation, ١٩٧٦).

<sup>١٦٣</sup> سوف نورد في ما يلي أمثلة كثيرة عن دراسات تركز على المخاطر السياسية في مناخ الأعمال المصري.

<sup>١٦٤</sup> للاطلاع على أمثلة حول ذلك، أنظر:

Franklin Root, "The Expropriation Experience of American Companies: What Happened to ٣٨ Companies." Business Horizons ١١ (April, ١٩٦٨): ٦٩-٧٤; Margaret Kelly, "Evaluating the Risks of Expropriation." Risk Management (January ١, ١٩٧٤): ٢٣-٤٣; Antoine Van Agtmael, "How Business Has Dealt with Political Risk." Financial Executive (January ١٩٧٦): ٢٦-٣٠; Robert Hershbarger and John Noerager, "International Risk Management." Risk Management (April ١٩٧٦): ٢٣-٣٤.

<sup>١٦٥</sup> Truitt, ١٢.

المنخ الاستثماري العام ومدى فعالية الضمانات لحقوق الملكية. فعلى سبيل المثال، جاء في إحدى الدراسات أن:

جودة النظام القانوني في البلد المضيف عنصر أساسي من المنخ الاستثماري. فلكل مستثمر آراء، ولو كانت ضمنية، حول المبادئ العامة للعدالة والاستمرارية والقدرة على التنبؤ في البلد المضيف.

إن وجود سلطة قضائية قوية ومستقلة وفعالة ومؤشر على ضعف الميل نحو مصادرة الأملاك... فالسلطة القضائية القوية والمستقلة والفعالة لا تدعن للسلطة التنفيذية ولا تصادق على قانونية المصادرة، بل إنها على الأغلب تطالب بالتعويض العادل في حال المصادرة. ويؤدي ذلك إلى ردع البلد المضيف عن مصادرة الأملاك.<sup>١٦٦</sup>

في ظل هذا القلق البالغ من المصادرة ومن تززع حقوق الملكية، حاول السادات جذب الاستثمار الأجنبي والمصري، فسعى أولاً إلى طمأنة المستثمرين عبر فتح صفحة جديدة بإصدار القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بعد أقل من سنة على وفاة عبد الناصر.<sup>١٦٧</sup> وألغى هذا القانون قدرة الدولة على مصادرة الأملاك، إذ نصّ على أنه «لا يجوز فرض الحراسة على أموال الأشخاص الطبيعيين إلا بحكم قضائي». ونصّت المادة ٣ من هذا القانون على أنه يجوز إصدار «حكم قضائي» مماثل حصراً في قضايا الفساد وتهريب المخدرات أو الإتجار بها وغيرها من الجرائم الجنائية. وزاد القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ ضمانات عدم فرض الحراسة لتشمل رؤوس الأموال العربية، بالإضافة إلى تأمين حوافز ضريبية للمستثمرين.<sup>١٦٨</sup> ووافق السادات على إطار عمل البنك الدولي للإنشاء والتعمير لحل نزاعات الاستثمار الأجنبي عن طريق التحكيم الدولي، وذلك من خلال القرار الرئاسي رقم ٩٠ لسنة ١٩٧١.<sup>١٦٩</sup> وقد عزز القرار الرئاسي رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٢ ارتباط مصر باتفاقية إنشاء المؤسسة العربية لضمان الاستثمار.

ولكن الضمانة الأهم لحماية حقوق الملكية في أوائل السبعينيات جاءت مع صياغة الدستور الجديد في العام ١٩٧١. فبالرغم من حفاظه على دور مركزي للقطاع العام في الاقتصاد الوطني، سعى الدستور الجديد إلى إعادة صون حقوق الملكية في المواد ٣٤ و٣٥ و٣٦:

### المادة ٣٤

الملكية الخاصة مصونة، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون، وحق الإرث فيها مكفول.

١٦٦ Truitt, ٤٤-٤٥.

١٦٧ الجريدة الرسمية، العدد ١٢٤، ١٧ يونيو/حزيران ١٩٧١

١٦٨ الجريدة الرسمية، العدد ٤٠، ٣٠ سبتمبر/أيلول ١٩٧١

١٦٩ الجريدة الرسمية، العدد ١٤١، ١١ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٧١



## المادة ٣٥

لا يجوز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام ويقانون، ومقابل تعويض.

## المادة ٣٦

المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.

أجري استفتاء حول الدستور المقترح في سبتمبر/أيلول من العام ١٩٧١، ونال تأييد ٩٩.٩٨ في المئة من المصوتين. ولا شك أن المفارقة لم تغب عن المستثمرين المحتملين. فالنظام كان مصمماً على جذب الاستثمار، ولجأ إلى خطاب الدفاع عن حقوق الملكية لتحقيق تلك الغاية. ولكن أين النظام من تلك الضمانات، خصوصاً أنه زور الاستفتاء الشعبي، تماماً كما زور جميع الاستفتاءات منذ انقلاب الضباط الأحرار في العام ١٩٥٢؟ فنسبة الـ ٩٩.٩٨ في المئة مثال مثير للسخرية حول قدرة النظام على توسيع نطاق الحقوق القانونية أو تضيقه من دون مشاوره أحد وبحسب ما تقتضيه مصلحته. علاوة على ذلك، لم تكن الضمانات المنصوص عليها في القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ وفي الدستور مطلقة، بل كانت عرضة للتأويل عبر قوانين أخرى. فعلى سبيل المثال، يسمح القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ بمصادرة الأصول بموجب حكم قضائي في حالة ارتكاب «جرائم جنائية». ولكن في ظل التعريفات المبهمة للجرائم الجنائية، التي تشمل الجرائم المالية التي تضر بـ«الصالح العام»، أقل ما يمكن أن يُقال هو إن القانون رقم ٦٥ لم يضمن حقوق الملكية بشكل نهائي. وعلى نحو مشابه، نصّ الدستور على أن الملكية الخاصة مصونة «إلا في الحالات المبينة في القانون» و«وفقاً للقانون». وقد فتحت هذه العبارة الباب أمام تأويل الضمانات الدستورية، استناداً إلى القوانين غير الليبرالية التي كانت لا تزال سارية المفعول، لا بل إنها لم تمنع الدولة من إصدار قوانين جديدة لخدمة مصالحها من دون مشاوره أحد. ولم يعالج القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ والدستور مسألة غياب مؤسسات قانونية مستقلة تحمي الملكية الخاصة.<sup>١٧٠</sup> باختصار، لم تكفل الدولة ضمانات حقيقية لمنع المصادرة، بالرغم من تأكيدها المستمر على احترام حقوق الملكية.

وفي سابقة بناءة، صححت الحكومة بعض الانتهاكات السابقة لحقوق الملكية عبر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٢<sup>١٧١</sup> والقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤.<sup>١٧٢</sup> فقد ألغى هذان القانونان عملية فرض الحراسة على الملكية، التي كانت مشرعة بموجب القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨.

<sup>١٧٠</sup> طالب دستور العام ١٩٧١ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا في المواد ١٧٤-١٧٨، ولكن لم يتم إصدار القوانين التي تسمح بذلك سوى في العام ١٩٧٩، ولم تبدأ المحكمة بالعمل سوى في العام ١٩٨٠. علاوة على ذلك، لم ينص الدستور على ضمانات ملموسة لعملية تعيين القضاة بشكل مستقل. بل نص الدستور على أن «القانون ينظم كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا، ويبين الشروط الواجب توافرها في أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم» (المادة ١٧٦).

<sup>١٧١</sup> الجريدة الرسمية، العدد ٤٠، ٥ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٧٢.

<sup>١٧٢</sup> الجريدة الرسمية، العدد ٣٠، ٢٥ يوليو/تموز ١٩٧٤.

ولكنهما وضعا حدًا أقصى لمبالغ التعويض التي يمكن المطالبة بها، يبلغ ٣٠ ألف جنيه مصري للأفراد و ١٠٠ ألف جنيه للعائلات. كان النظام يحاول إظهار نواياه الحسنة تجاه الملكية الخاصة، ولكن بسبب وضعه حدًا أقصى للتعويض، أعاد التأكيد مرة جديدة على حق الدولة في مصادرة الأملاك التي تتخطى قيمتها هذا الحد. ولم يوفر هذان القانونان أي ضمانات لعدم إصدار قوانين تشجع المصادرة في المستقبل. ونتيجة لذلك، كان تدفق الاستثمارات الأجنبية محدودًا جدًا. فبين العام ١٩٧١ وشهر يونيو/حزيران من العام ١٩٧٤، وافقت الدولة على إنشاء ٥٠ مشروعًا فقط، لا تبلغ قيمتها الإجمالية سوى ١٣ مليون جنيه مصري (٢٩ مليون دولار). وبحلول العام ١٩٧٤، لم يكن أي من هذه المشاريع قد دخل حيز التنفيذ بعد.<sup>١٧٣</sup> فقد انتظر المستثمرون المحتملون في مصر وفي الخارج التزام النظام بحماية حقوق الملكية فعليًا، لا صوريًا فحسب.

وفي العام ١٩٧٤، أصدر النظام «ورقة أكتوبر» المفصلية، وهي وثيقة تهدف إلى شرح التوجه الاقتصادي الجديد للدولة. وقد جاء في الورقة أن غياب الاستثمار الرأسمالي هو العائق الأساسي أمام التنمية الاقتصادية الوطنية، وأن جذب الاستثمار الأجنبي هو طريقة لا غنى عنها للتعويض عن النقص في الاستثمار المحلي. وشددت ورقة أكتوبر كذلك على أن المناخ الاستثماري الآمن شرط أساسي لجذب رؤوس الأموال الأجنبية:

إننا ندرك تمامًا أن عبء التطور والبناء يقع على عاتق الشعب المصري. مهما يكن من شأن الموارد المحلية التي نستطيع تعبئتها، فنحن في أمس الحاجة إلى ظروف عالمية اليوم تمكننا من أن نحصل على تلك الموارد... حان الوقت لكي يشعر القطاع الخاص بالأمان حتى يبدأ بالإنتاج ويلبي متطلبات المجتمع.<sup>١٧٤</sup>

أجري استفتاء عام حول ورقة أكتوبر في ١٥ مايو/أيار ١٩٧٤، ونالت تأييدًا نسبته ١٠٠ في المئة تقريبًا من المصوتين، تمامًا كما جرى في الاستفتاء حول الدستور، وذلك بفضل عملية تزوير قامت بها وزارة الداخلية. وقد مهدت ورقة أكتوبر لسن القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤، الذي وضع إطارًا جديدًا وأكثر تفصيلًا لاستثمار رؤوس الأموال الأجنبية في مصر. ففي الواقع، أعطى القانون رقم ٤٣ ضمانات وحوافز للمستثمرين الأجانب، بينها إعفاءات ضريبية (المادتان ١٦ و ١٧) والسماح باستيراد التكنولوجيا والآلات الجديدة للصناعة (المادة ١٥) وإعفاءات جزئية من أنظمة العملة (المادة ١٤) وإعفاءات من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣، الذي يقضي بوجود تمثيل العمال في مجالس الإدارة (المادة ١٠)، ومن الحد الأقصى للراتب السنوي كما حدّد في القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٦١. وأعطى هذا القانون أيضًا ضمانات بعدم التأميم وفرض الحراسة (المادة ٧). وفي هذا الصدد، أعادت المادة ٧ تأكيد التزام الحكومة بأنه «لا يجوز الحجز على أموال هذه المشروعات أو تجميدها أو مصادرتها أو فرض الحراسة عليها عن غير الطريق القضائي».

<sup>١٧٣</sup> Waterbury, The Egypt of Nasser and Sadat, ١٣٠.

<sup>١٧٤</sup> ورقة أكتوبر، الطليعة، يونيو/حزيران ١٩٧٤، ١٣٩-١٤٠، كما وردت في

Khaled Mahmud Fahmy, Legislating Infitah: Investment, Currency, and Foreign Trade Laws (Cairo: American Unie versity in Cairo Press, ١٩٨٨).

ومع تمرير القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤، توقعت الصحف المصرية والمسؤولون الحكوميون أن يستعيد الاقتصاد نشاطه وأن تتدفق رؤوس الأموال الأجنبية المطلوبة. ولكن لاقى هؤلاء خيبة مريرة. فقد امتنع المستثمرون الأجانب عن إقامة المشاريع في مصر لثلاثة أسباب رئيسية: (١) انعدام الاستقرار بسبب الصراع المستمر مع إسرائيل، (٢) المناخ الاستثماري السيء بسبب الجهاز الإداري الفاسد للدولة والأنظمة التي تهدف إلى ردع المستثمرين عن إعادة الأرباح إلى بلادهم، (٣) وغياب الالتزام الفعلي بعدم مصادرة الأملاك الخاصة، إذ إن الدولة لم تكن قد أبطلت بعد قدرتها على تغيير التشريعات بكل سهولة ومن دون مشاورة أحد.<sup>١٧٥</sup> واستنتجت التحليلات الأجنبية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ أن الأحكام التي تتناول حقوق الملكية «لا توفر في الواقع أي حماية فعلية».<sup>١٧٦</sup> وللتعويض عن غياب الاستثمار الأجنبي المباشر، بقيت الدولة تعتمد على المساعدات والقروض الأجنبية والإنفاق بالاستدانة.

وظهرت حدة المشاكل الاقتصادية وتبعاتها على الاستقرار السياسي بوضوح إثر «انتفاضة الخبز» في ١٨ و١٩ يناير/كانون الثاني ١٩٧٧، حين اندلعت أعمال شغب في القاهرة ثم انتشرت عبر البلاد بعد أن سعت الحكومة إلى تخفيض الدعم عن ٣٠ سلعة أساسية، بينها الأرز والسكر والبنزين، في محاولة لتخفيف مصاريف الميزانية. قتل ٧٩ شخصاً في المواجهات التي استمرت ليومين وجرح ٨٠٠ آخرون واعتقل أكثر من ٣٠٠٠، في أكبر موجة من العنف الاجتماعي منذ استيلاء النظام على الحكم في العام ١٩٥٢.<sup>١٧٧</sup> وفي أعقاب ذلك، تلقت الحكومة المصرية دعماً قصير المدى عبر حزمة من القروض قيمتها ٣.٦ مليار دولار من دول الخليج العربي، ولكن كان يتضح أكثر يوماً بعد يوم أن الاعتماد على القروض الأجنبية يفاقم المشكلة بدلاً من حلها. فبحلول العام ١٩٧٧، بلغت خدمة الدين مليار دولار في السنة واستهلكت ٣٥ في المئة من عائدات التصدير.

عقب انتفاضة الخبز، قدمت الدولة تنازلاً آخر للمستثمرين الأجانب، في محاولة لجذب رؤوس الأموال المطلوبة. فقد أُلغى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ سعر الصرف المزدوج على الجنيه المصري، ما سهل قدرة المستثمرين الأجانب على إعادة الأرباح إلى بلادهم.<sup>١٧٨</sup> وأعطى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ المصريين أيضاً الضمانات نفسها التي قدمها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ إلى الأجانب. وغالب الظن أن ما شجع السلطات المصرية على القيام بذلك هو إدراكها أن المصريين المغتربين في الخليج العربي جمعوا أموالاً طائلة، يمكن أن

<sup>١٧٥</sup> في دراسة تقارن بين عدة بلدان، يجد كوان لي أن الحوافز الضريبية لا تعوّض عادة عن ضعف مؤسسات صون سيادة القانون في السعي إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر.

Quan Li, "Democracy, Autocracy, and Tax Incentives to Foreign Direct Investors: A Cross National Analysis." *Journal of Politics* ٦٨ (٢٠٠٦) ٦٢-٧٤.

<sup>١٧٦</sup> Jeswald Salacuse, "Egypt's New Law on Foreign Investment: The Framework for Economic Openness." *International Lawyer* ٩ (١٩٧٥).

<sup>١٧٧</sup> هذه هي الأرقام الرسمية التي أصدرتها الدولة. من المرجح جداً أن يكون العنف قد أدى إلى سقوط ضحايا أكثر من ذلك بكثير.

<sup>١٧٨</sup> يمكن الاطلاع على القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ في الوقائع المصرية، العدد ٢٣، ٩ يونيو/حزيران ١٩٧٧. وقبل العام ١٩٧٧، كان سعر صرف العملات التي تُقبل للاستثمار في مصر ٢.٥٠ دولار لكل جنيه مصري، ولكن يصبح سعر الصرف الإلزامي ١.٧٠ دولار لكل جنيه مصري لدى إخراج الأرباح من مصر.

تساهم في التنمية إذا استثمرت في مصر. لكن لسوء الحظ، فشل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ مرة جديدة في طمأنة المستثمرين الأجانب والمحليين. فلم يكن أمام هؤلاء سوى التكهّن إلى متى سوف تظل الدولة تدعمهم للاستثمار من دون تأمين ضمانات مؤسساتية مناسبة لحمايتهم من خطر المصادرة.

ولكن ما يثير الاستغراب هو أن الدولة، في منشوراتها الموجهة إلى المستثمرين، بدت مدركة لضرورة ضمان حقوق الملكية عن حق. ففي الدليل القانوني للاستثمار في مصر في العام ١٩٧٧، أكدت الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة أن «جمهورية مصر العربية تشجع على استثمار رؤوس الأموال الأجنبية في أراضيها للدفع قدمًا بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية». وجاء أيضًا في دليل الاستثمار:

إن دستور مصر الدائم لسنة ١٩٧١ قائم على احترام الحريات الفردية وسيادة القانون. وأحكامه التي تحمي الملكية الخاصة تهم المستثمرين ويمكن الاطلاع عليها في المواد ٢٩ و٣٤-٣٦.

أدرك معدو الدستور أن الحقوق والحريات الدستورية المعلنة لا تُصان في غياب مؤسسة أو آلية ما لفرضها. ولهذا السبب، نص دستور العام ١٩٧١ على إنشاء محكمة دستورية عليا للبت في دستورية القوانين والأنظمة ولتفسير النصوص القانونية. ويشمل اختصاص المحكمة الدستورية العليا القضايا الآتية بموجب القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩... ١٧٩ [الخط المائل مضاف].

سعى دليل الاستثمار إلى إقناع المستثمرين بأن النظام القانوني في مصر آمن، ولكن التناقضات فيه كانت بادية للعيان كما في التجارب السابقة. فصحيح أن «دستور العام ١٩٧١ نص على إنشاء محكمة دستورية عليا للبت في دستورية القوانين والأنظمة ولتفسير النصوص القانونية»، ولكن لم تكن هذه المحكمة قد أنشئت بعد بحلول العام ١٩٧٧، لأن النظام أحر إصدار القوانين اللازمة. وكانت المحكمة العليا الشديدة التسييس، والتي أنشأها عبد الناصر في العام ١٩٦٩ لسلب المحاكم العادية حقها في مراقبة دستورية القوانين ولحصار السلطة في يد محكمة خاضعة للسلطة التنفيذية، ما زالت تحل مكان المحكمة الدستورية العليا. لا بل إن الدولة طرحت ثمانية مشاريع قوانين بين العامين ١٩٧١ و١٩٧٨ سعت إلى إنشاء محكمة دستورية لا تتمتع باستقلالية فعلية عن السلطة التنفيذية. فمثلاً، اقترحت معظم مشاريع القوانين إنشاء محكمة دستورية عليا تكون مدة عضوية القضاة فيها بين ٥ و٧ سنوات وقابلة للتجديد، وتكون سلطة تعيين قضاتها في يد جهات مختلفة في النظام، كوزير العدل ومجلس الشعب الخاضع لهيمنة رئيس الجمهورية نفسه بشكل مباشر. حتى إن أحد مشاريع القوانين اقترح أن تصبح المحكمة الدستورية العليا مجرد هيئة استشارية، تكون قراراتها غير ملزمة إطلاقاً للنظام.<sup>١٨٠</sup>

<sup>١٧٩</sup> جمهورية مصر العربية، الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، الدليل القانوني للاستثمار في مصر، ص. ٩-١٠.  
<sup>١٨٠</sup> للاطلاع على المزيد حول مشاريع القوانين التي قدمتها الدولة، انظر Rutherford، ٢٢٠-٢٢٣؛ ومنشور المحاماة الصادر عن نقابة

يظهر المقطع أعلاه من دليل الاستثمار أن الدولة كانت تعي هموم المستثمرين، ولكنه يوحي أيضًا بأن النظام خلال السبعينيات كان يمتنع عن إنشاء محكمة مستقلة عن حق وتمتع بصلاحيه الرقابة على دستورية القوانين. ولكن بحلول أواخر السبعينيات، بدأ يتضح أكثر فأكثر أن المستثمرين غير مستعدين للأخذ بكلام الدولة ببساطة، نظرًا إلى أن النظام ورموزه طبقوا قبل ١٥ عامًا فقط أحد أكبر برامج التأميم في البلدان النامية.

الجدول ١، ٢: توزيع رأس المال بحسب القطاع والمصدر في القانون: تنفيذ ٤٣ مشروعًا بدءًا من ٢١ ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٠

| القطاع              | رأس المال الإجمالي<br>(جنيه مصري) | المصري | العربي | الأميركي | غيره  |
|---------------------|-----------------------------------|--------|--------|----------|-------|
| الخدمات<br>والتمويل | ٦٣٤,٤١٢,٠٠٠                       | ٪٦٨    | ٪١٩    | ٪٢       | ٪١١   |
| البناء              | ٩٢,٤٢٦,٠٠٠                        | ٪٧٢    | ٪١٢    | ٪٠,٤     | ٪١٥,٦ |
| الصناعة             | ١٧٥,٤٩٧,٠٠٠                       | ٪٥٦    | ٪٢٥    | ٪٦       | ٪٣    |
| المجموع             | ٩٠٢,٣٣٥,٠٠٠                       | ٪٦٥    | ٪١٩    | ٪٣       | ٪١٣   |

المصدر: الأهرام الاقتصادي، العدد ١٦، ٦٣٥، مارس/آذار ١٩٨١، كما ورد في Waterbury, The Egypt of Nasser and Sadat، ١٤٨.

أكدت الدراسات التي أجرتها شركات الاستشارات الدولية في أواخر السبعينيات أن المستثمرين «ظلوا ممتنعين عن الاستثمار في مشاريع طويلة الأمد بسبب غموض مستقبل الاقتصاد المصري».<sup>١٨١</sup>

ومع نهاية السبعينيات، انعكس قلق المستثمرين من المصادرة على نحو ملموس في حجم العمليات الأجنبية التي أجريت بموجب القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤. ومع نهاية العام ١٩٨٠ (عند بدء عمل المحكمة الدستورية العليا)، كان رأس المال المخصص لمشاريع القانون رقم ٤٣ التي بدأت فعليًا بالعمل ٩٠٢.٣٣٥.٠٠٠ جنيه مصري فقط (١.٢٦٣.٢٦٩.٠٠٠ دولار).<sup>١٨٢</sup> تزداد الدلالات التي يحملها هذا الرقم المتدني إذا أخذنا في الحسبان أن ٦٥ في المئة من الاستثمارات كانت من مصادر مصرية، وأن جزءًا كبيرًا من التمويل المصري أتى من القطاع العام نفسه عبر مشاريع مشتركة. أما قيمة الاستثمار الأجنبي فلم تبلغ فعليًا سوى ٤٤٤.١٤٤.٠٠٠ دولار (انظر الجدول ٣.١).

المحامين في فبراير/شباط ١٩٧٨.

<sup>١٨١</sup> Robert Nathan Associates, "A Study of the Feasibility of a Private Investment Encouragement Fund for the Egyptian Private Sector.

<sup>١٨٢</sup> قُدِّمَت الدراسة إلى الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، في سبتمبر/أيلول ١٩٧٩، ص. ٢١٦. غطت الصحافة أرقام الاستثمار المخيبة للأمال بشكل واسع. انظر مثلاً:

Arnold McKay, "U.S. Investors Fail to Rush into Egypt: Program to Stir U.S. Investment in Egypt Generally in Limbo." Journal of Commerce, March ٢٧, ٢٨, ١٩٧٨.

ليس مستوى الاستثمار المنخفض وحده ما عبر عن تراجع الاقتصاد، بل أيضًا القطاعات التي أُجريت فيها الاستثمارات. كان نصيب القطاع الصناعي من مجمل الاستثمارات ١٩ في المئة فقط، علمًا أن الاستثمار في الصناعة يتطلب نفقات رأسمالية أولية ضخمة ولا يبدأ بدرّ الأرباح سوى على المدى البعيد، وبالتالي أراد المستثمرون التأكد من أن الأمن الاقتصادي سيستمر طويلًا. في المقابل، وُجّهت نسبة ٨١ في المئة من مجمل الاستثمارات إلى القطاعات غير الصناعية، مثل القطاعين المصرفي والسياحي. وعلى عكس الصناعة، تتطلب هذه القطاعات نفقات رأسمالية أولية زهيدة، وتبدأ سريعًا بدرّ الأرباح، وهي لا ترتب الكثير من المخاطر في حال لجأت الدولة إلى التأميم.

توضح العمليات المصرفية التي أُجريت بموجب القانون رقم ٤٣، وبصورة لافتة، كيف حرم تزعزع حقوق الملكية الاقتصادية المصري من رؤوس الأموال الاستثمارية على المدى الطويل. ويكشف تقرير صادر عن الجهاز المركزي للمحاسبات خلال تلك الفترة أن البنوك لم تكن تستثمر سوى ٤٢ في المئة من إجمالي ودائعها في مشاريع الاستثمار المحلية، فيما تستثمر بقية أملاكها في الخارج.<sup>١٨٣</sup> وفي الواقع، سببت مشاريع القانون رقم ٤٣ المصرفية هجرة صافية لرؤوس الأموال من البلاد. واستنتجت دراسة تجارية أخرى خلال تلك الفترة أن الاستثمار الأجنبي كان ضعيفًا وأن «معظم الاستثمارات لم تُجر في القطاعات القائمة على كثافة رأس المال، بل في تلك التي توفر عائدات سريعة، مثل الأنشطة التجارية والخدماتية والمنتجات الاستهلاكية». بعبارة أخرى، تدعم البيانات والتحليلات من تلك الفترة حجة المؤرخ الاقتصادي دوغلاس نورث، التي قدّمها بعد أكثر من عقد من الزمن، والتي تنص بأن «هدف الشركات هو استغلال فرص الربح، التي تُحدّد في سياق القيود القائمة. ففي ظل تزعزع حقوق الملكية، تميل معظم الشركات إلى العمل في أفق زمني محدود وبقليل من رأس المال الثابت وتكون صغيرة الحجم».<sup>١٨٤</sup>

إلا أن امتناع المستثمرين الأجانب عن دخول السوق المصري لخوفهم من المصادرة انعكس أيضًا في أن معظم الشركات الأميركية في مصر لم تجرِ عمليات قائمة على كثافة رأس المال إلا بعد حصولها على تمويل متوسط أو بعيد المدى من صندوق تشجيع الاستثمار التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وكان تمويل هذه الاستثمارات عامًا وليس خاصًا لأن المستثمرين لم يكونوا مستعدين للمخاطرة بمصادرة أملاكهم. كذلك، فإن كل الشركات الأميركية التي استثمرت في مصر خلال تلك الفترة تقريبًا أقدمت على الاستثمار بعد الحصول على تأمين مكلف من شركة الاستثمار الخاص الخارجي، ما خفض هامش الربح لديها بشكل كبير.<sup>١٨٥</sup>

<sup>١٨٣</sup> الأهرام الاقتصادي، العدد ٦٢٨، ٢٦ يناير/كانون الثاني ١٩٨١، كما ورد في Waterbury (١٩٨٣)، ١٤٩. ذُكرت الملاحظة نفسها حول العمليات المصرفية الخارجية في تقرير تجاري أُعد في الفترة نفسها. أنظر:

David William Carr, Foreign Investment and Development in Egypt (New York: Praeger Publishers, ١٩٧٩)، ٥٨-٥٩.  
<sup>١٨٤</sup> Douglass North, Institutions, Institutional Change, and Economic Performance (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٠)، ٦٧.

<sup>١٨٥</sup> كان هذا التأميم معدًا لتغطية ثلاثة أنواع من المخاطر تحديدًا: عدم القدرة على تحويل الأرباح، والمصادرة، وخسائر الحرب. وزارة التجارة الأميركية.

ولكن مستوى الاستثمارات الإجمالي المنخفض والاهتمام بالاستثمارات القليلة المخاطر والتي تؤمن عائدات سريعة لم يساعد الاقتصاد المصري المتدهور. فبعد أكثر من سبع سنوات على تمرير القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وبعد عقد كامل على القيام بأولى الخطوات لجذب رؤوس الأموال الأجنبية عبر القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١، لم توفر هذه المشاريع سوى ما مجموعه ٧٤.٩٤٦ فرصة عمل.<sup>١٨٦</sup> ومقارنة بإجمالي اليد العاملة المصرية التي كانت تبلغ حينذاك حوالي ١١ مليون شخص، لم توفر مشاريع القانون رقم ٤٣ سوى ٠.٧ في المئة من إجمالي التوظيفات في البلاد. ومع معدل النمو السكاني الذي بلغ مليون نسمة في السنة في أواخر السبعينيات، لم تكن مشاريع القانون رقم ٤٣ تنتج فرص عمل كافية لتلبية هذا الانفجار السكاني. وبحلول العام ١٩٧٩، أي في العام الذي أنشئت فيه المحكمة الدستورية العليا، بلغ إجمالي الدين الخارجي ١٥.٤ مليار دولار، وكانت خدمة الدين تقضم ٥١ في المئة من جميع عائدات التصدير. لقد كان الاقتصاد المصري في تلك الفترة عبارة عن قنبلة موقوتة، ما وضع الاستمرارية السياسية للنظام على المحك. وطاردت السادات ذكرى انتفاضة الخبز في العام ١٩٧٧، فسعى إلى إيجاد طرق جديدة لجذب الاستثمار الأجنبي. ففي هذا السياق أنشئت المحكمة الدستورية العليا، في ٢٩ أغسطس/آب ١٩٧٩.<sup>١٨٧</sup>

يذكر محمود فهمي، أحد المهندسين الأساسيين لسياسة الانفتاح الاقتصادي وعضو اللجنة التي أعدت مشروع القانون الأول حول المحكمة الدستورية العليا، أن إنشاء المحكمة الدستورية العليا جاء في الواقع نتيجة ضغوط داخلية وخارجية. ففي الداخل، كان العاملون في القانون يضغطون بسبب استيائهم من المحكمة العليا، التي كانت في الحقيقة أداة لتشريع أعمال الدولة وأرائها ولم تكن هيئة مستقلة. لكن الأهم هو الضغط الخارجي الذي مارسه المستثمرون الأجانب وحتى بعض السفارات. فأولئك كانوا يقولون: «أنتم تطلبون منا الاستثمار، ولكن في أي ظروف وتحت أي ضمانات؟»

استنتج فهمي أن «إنشاء المحكمة الدستورية العليا كان جزءاً من حزمة إصلاحات تشريعية في تلك الفترة، إذ أراد السادات عبرها أن يطمئن المستثمر الأجنبي. فهذا الأخير يريد دخول السوق المصري والخروج منه متى أراد».<sup>١٨٨</sup> ويؤكد مصطفى خليل، الذي كان يشغل منصب رئيس الوزراء عند تمرير قانون إنشاء المحكمة<sup>١٨٩</sup>، هذه العلاقة بين الحاجة إلى جذب الاستثمار الأجنبي وبين إنشاء محكمة دستورية عليا مستقلة. فبحسب خليل،

<sup>١٨٦</sup> "Investing in Egypt." Overseas Business Reports, OBR ٨١-٠٨.

<sup>١٨٧</sup> جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء،

Status of the Open Door Economy Investment Guide, ٥٤، ٦٨.

<sup>١٨٨</sup> القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، نُشر في الجريدة الرسمية، العدد ٣٦، ١٩٧٩/٩/٦. للاطلاع على تحليل للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، انظر كلمة أحمد ممدوح عطية، الرئيس الأول للمحكمة الدستورية العليا، المنشورة في المحكمة الدستورية العليا، القسم الأول، ص. ١٠٩-١٣٠. القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٩ منشور في الملحق.

<sup>١٨٩</sup> مقابلة شخصية مع محمود فهمي، في ٣١ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٠. كان محمد فهمي قاضياً في مجلس الدولة وأمينه العام في أوائل السبعينيات، والمستشار القانوني الأساسي لوزير الاقتصاد المصري، ولعب دوراً رائداً في صياغة كل التشريعات التي أدت إلى تحرير المناخ الاستثماري المصري تقريباً.

<sup>١٨٩</sup> شغل مصطفى خليل منصب رئيس الوزراء من أكتوبر/تشرين الأول ١٩٧٨ حتى آخر مايو/أيار ١٩٨٠.

بذلت الدولة جهوداً ترمي إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي لأننا كنا أمام أزمة مالية. وكان غياب الاستقرار السياسي، على الصعيدين المحلي والخارجي، من العوامل الرئيسية التي منعت المستثمرين من دخول السوق المصري. وقد أصدرنا عدداً من القوانين الهادفة إلى ضمان الاستثمار، مثل القانون رقم ٤٣. ولكن الحزب الوطني الديمقراطي، الذي كان يسيطر على غالبية مقاعد مجلس الشعب، استطاع أن يمرر قوانين تناسبه ويغير القوانين السابقة. أراد السادات معالجة هذه المسألة عبر إنشاء المحكمة الدستورية العليا، فهو كان يهدف بشكل أساسي إلى التأكيد [للمستثمرين] أن القوانين ستكون ثابتة إجرائياً وفعالياً.<sup>١٩٠</sup>

وخلافاً للمحكمة العليا، التي عملت بين عامين ١٩٦٩ و ١٩٧٩، نعمت المحكمة الدستورية العليا باستقلالية واسعة عن تدخلات النظام. صحيح أن رئيس الجمهورية يعين رئيس المحكمة رسمياً، ولكن طوال العقدين الأولين من عملها، لم يعين رئيس الجمهورية سوى كبار القضاة في المحكمة كرؤساء لها. وتحوّل هذا الإجراء إلى عرف مترسخ، بالرغم من أن الرئيس كان دائماً يتمتع بالصلاحية القانونية الرسمية لتعيين أي شخص ينطبق عليه الحد الأدنى من المؤهلات للمنصب، بحسب ما جاء في المادة الرابعة من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩.<sup>١٩١</sup> ويعين رئيس الجمهورية أيضاً القضاة الجدد في المحكمة من بين مرشحين اثنين، تسمي أحدهما الجمعية العمومية للمحكمة ويسمي رئيس المحكمة الآخر (المادة ٥).<sup>١٩٢</sup> وهكذا، عملت المحكمة الدستورية العليا فعلياً لأكثر من ٢٠ سنة كمؤسسة مستقلة، تتمتع بصلاحيات التجديد الذاتي، وبطريقة قلّ نظيرها بين غيرها من المحاكم في العالم.

وتم أيضاً توفير ضمانات واسعة لحماية المحكمة من تدخلات السلطة التنفيذية. فمثلاً، صدرت قوانين تمنع إقالة قضاة المحكمة الدستورية العليا، ولكن هؤلاء ملزمون بالتقاعد عند بلوغ سن ٦٦.<sup>١٩٣</sup> بالإضافة إلى ذلك، فإن الجمعية العمومية للمحكمة هي الهيئة الوحيدة التي يمكن لها تأديب القضاة، الأمر الذي يقيهم خطر التعرض لضغوط الدولة أو ثأرها.<sup>١٩٤</sup> لا بل إن المادة ١٣ من القانون تنصّ على أنه «لا يجوز نذب أو إعاره أعضاء المحكمة إلا للأعمال القانونية بالهيئات الدولية أو الدول الأجنبية أو للقيام بمهام علمية». وبهذا، تحرم هذه المادة الدولة من إحدى الطرق المبطنّة التي تقسد من خلالها العاملين في الهيئات القضائية. فغالباً

<sup>١٩٠</sup> مقابلة خاصة مع مصطفى خليل، ١٤ يونيو/حزيران ٢٠٠٠. في مقابلة أخرى مع كيرك بياتي، أعطى خليل تقييماً مائلاً لمفهوم السادات العام للعلاقة بين الإصلاح السياسي والإصلاح الاقتصادي. فبحسب خليل، «كان السادات يتوق لنجاح سياسة الانفتاح، وكان يؤمن بأن الانفتاح السياسي مرتبط مباشرة بنجاح هذه السياسة وعامل مساعد أساسي لذلك».

Beattie, Egypt During the Sadat Years, ٢٢٣.

<sup>١٩١</sup> حُرق هذا العرف للمرة الأولى في سبتمبر/أيلول من العام ٢٠٠١، عندما عُيّن فتحى نجيب رئيساً جديداً للمحكمة الدستورية العليا. سوف نعاين هذا التحدي لاستقلالية المحكمة بالتفصيل في الفصل السادس من الكتاب.

<sup>١٩٢</sup> عملياً، لطالما كان رئيس المحكمة والجمعية العامة للمحكمة يسميان المرشح نفسه.

<sup>١٩٣</sup> كان سن التقاعد الإلزامي ٦٤ عاماً حتى سنة ٢٠٠١، عندما رفع إلى ٦٦ عاماً مع تعيين فتحى نجيب كرئيس للمحكمة. سوف نعاين هذا التغيير بالتفصيل في الفصل السادس من الكتاب.

<sup>١٩٤</sup> المادة ١٩.



ما تمنح الدولة مراكز استشارية مربحة للقضاة الذين يشغلون مناصب حساسة، مقابل حمايتهم الضمنية لمصالح الدولة في القضايا التي تُعرض أمامهم.<sup>١٩٥</sup> وتعاذل رواتب المراكز الاستشارية لدى مختلف وزارات الدولة الرواتب الأساسية لمعظم القضاة أو تفوقها، ما يجعل من الصعب مقاومة مغريات التعاون مع الدولة.<sup>١٩٦</sup> وأخيراً، تمنح بعض أحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ المحكمة الدستورية العليا سلطة كاملة في المسائل المالية والإدارية.<sup>١٩٧</sup>

## الصلاحيات والإطار المؤسسي في القضاء المصري

تتمتع المحكمة الدستورية العليا بالسلطة الحصرية للعب الأدوار الثلاثة الآتية: (١) إصدار تفسيرات ملزمة للقوانين القائمة عند بروز آراء متباينة حولها، (٢) وحل النزاعات حول اختصاص الهيئات القضائية المختلفة، (٣) وممارسة الرقابة على دستورية القوانين،<sup>١٩٨</sup> ولا شك أن الأخيرة أهم صلاحية تتمتع بها المحكمة. فالمادة ٢٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ تحدد أنه يمكن للمحكمة ممارسة الرقابة الدستورية فقط عند نظرها في القضايا المحالة إليها من محاكم الموضوع. إذا وجدت أي محكمة، لدى نظرها في قضية محددة، أن أحد القوانين السارية المفعول غير دستوري، يحق لها تعليق الإجراءات وإحالة القضية إلى المحكمة الدستورية العليا. وفي معظم الحالات، يتم رفع القضية إلى المحكمة الدستورية بناءً على طلب المتقاضين أنفسهم. ولكن يحق للقضاة أيضاً رفع القضية إلى المحكمة الدستورية إذا كانت لديهم شكوك حول دستورية القوانين التي يطبقونها. وبعد أن تصدر المحكمة الدستورية العليا حكمها بشأن دستورية قانون ما، تعاد القضية إلى محكمة الموضوع، التي تتابع النظر فيها بناءً على التوضيح الجديد. بعبارة تقنية أكثر، إن الهيكلية المؤسساتية للرقابة الدستورية في مصر مركزية وليست شاملة، وتوقيت الرقابة الدستورية استدلالي وليس بديهيًا، والمحكمة الدستورية العليا تمارس رقابة ملموسة لنزاعات حقيقية، ولا تمارس رقابة مجردة، والوضع القانوني يمنح فقط للمتقاضين في نزاع قانوني حقيقي.

تعمل المحكمة الدستورية العليا في ظل نظام قانون مدني، يشبه تكوينه المؤسساتي القضاء الفرنسي. فالنظام القضائي المصري مؤلف من فرعين منفصلين، ينظر أحدهما في القانون المدني والجنائي، والآخر في القانون الإداري.<sup>١٩٩</sup> تنظر المحاكم المدنية في الجرح والعقود والأحوال الشخصية، ومحكمة النقض هي أعلى

<sup>١٩٥</sup> هذه مشكلة يقرّ بها معظم المعنيين ويعبر عنها قضاة وأساتذة قانون عدة أجرى الكاتب مقابلات معهم. انظر أيضاً حجج يحيى الرفاعي في استقلال القضاء ومحنة الانتخابات (القاها: المكتب المصري الحديث)، ص. ١٦٥-١٧٠، ومقالات لحسن حافظ في صحيفة الوفد، في ١١ أبريل/نيسان ١٩٩٤ و١٥ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٤.

<sup>١٩٦</sup> يمكن القول بأن الدولة تسمح عمدًا لقيمة رواتب القضاة بالانخفاض بسبب التضخم، وذلك بهدف زيادة اعتماد القضاة على مصدر الدخل الإضافي في هذا.

<sup>١٩٧</sup> المواد ٥٦-٦٠.

<sup>١٩٨</sup> تقوم المحكمة بالتفسير القانوني بمبادرة وزير العدل، بناءً على طلب من رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

<sup>١٩٩</sup> للاطلاع على المزيد حول البنية الأساسية للنظام القضائي المصري، انظر:

Enid Hill, *Mahkama! Studies in the Egyptian Legal System* (London: Ithaca Press, ١٩٧٩); Brown, *The Rule of Law*

سلطة في النظام المدني، كما أن المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف موزعة في مختلف محافظات البلاد. وتتنظر المحاكم الإدارية، التابعة لمجلس الدولة، في القضايا التي يرفعها المواطنون ضد السلطة التنفيذية أو أي هيئة من هيئات الدولة. ويمكن للمواطنين أن يقاضوا الدولة بناءً على خرقها للقوانين أو على عدم دستورية قراراتها الإدارية. والمحاكمة الإدارية العليا هي أعلى مستوى في نظام المحاكم الإدارية، وغالباً ما تحيل المحاكم المدنية والمحاكم الإدارية قضايا إلى المحكمة الدستورية العليا لممارسة الرقابة على دستورية القوانين.

يشكل اعتماد المحكمة الدستورية العليا على محاكم الموضوع ضعفاً هيكلياً فيها. فالمحاكمة الدستورية العليا لا تستطيع فرض رقابتها على القوانين قبل أن يُحال إليها نزاع محدد من إحدى محاكم الموضوع، ولا يمكن للمواطنين أن يرفعوا القضايا أمامها مباشرة. لا شك أن تلك هي الحال في معظم الأنظمة القضائية الأخرى، فمن غير المعتاد أن يكون باستطاعة المواطنين التوجه إلى المحكمة الدستورية العليا مباشرة. لكن الفرق في التجربة المصرية هو أن المحاكم العادية قد تكون أقل استعداداً لإحالة القوانين الحساسة سياسياً إلى المحكمة الدستورية العليا، وذلك بسبب أنماط السيطرة المباشرة وغير المباشرة التي تمارسها السلطة التنفيذية على باقي الهيئات القضائية. في الواقع، يشكل القضاء العادي إلى حد ما «حاجزاً» قد يعيق ممارسة الرقابة على دستورية القوانين. لكن بالرغم من هذه القيود، مارست المحكمة الدستورية العليا مهامها حتى في أكثر القضايا السياسية والاقتصادية حساسية. وكما ستوضح الفصول الآتية، فإن آلاف القضايا في المحاكم العادية وملايين الدعاوى التي تُقام كل سنة توفر كمّاً هائلاً من القنوات التي تؤدي إلى المحكمة الدستورية العليا، إلى حد أن الممتسعين الراغبين في إلغاء قوانين معينة يجدون في غالب الأحيان جهة واحدة على الأقل مستعدة لإحالة قضاياهم إلى المحكمة الدستورية العليا.<sup>٢٠٠</sup> وبالإضافة إلى ذلك، أعاد النظام إلى المحاكم الإدارية قوتها واستقلاليتها في العام ١٩٧٩، وبشكل أوسع في العام ١٩٨٤، من خلال إعادة منحها سيطرة واسعة على التعيينات والترقيات والانضباط الداخلي، بعد أن كانت قد جُردت من هذه الصلاحيات بموجب قرار رئاسي في العام ١٩٥٩.<sup>٢٠١</sup>

تطرح هذه المسألة سؤالاً موازياً حول توسيع صلاحيات المحاكم الإدارية. فلماذا مكن نظام مصر السلطوي المحاكم الإدارية وسهّل توسعها، في حين أنها توفر ساحة إضافية تمكن المواطنين من تحدي الدولة مباشرة عبر إلغاء القرارات الإدارية، وبطريقة غير مباشرة أيضاً عبر إحالة القضايا الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا؟

---

in the Arab World; Nathalie Bernard-Maugiron and Baudouin Dupret, *Egypt and Its Laws* (Kluwer Law International, ٢٠٠٢); Adel Sherif, "The Origins and Development of the Egyptian Judicial System," in Boyle and Sherif, *Human Rights and Democracy, The Role of the Supreme Constitutional Court of Egypt*, eds. Kevin Boyle and Adel Omar Sherif (London: Kluwer Law International, ١٩٩٦).

<sup>٢٠٠</sup> يصحّ هذا الأمر بشكل خاص عندما يطلق الناشطون حملات نقاضي منسقة، كما فعلت منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان بدءاً من منتصف التسعينيات.

<sup>٢٠١</sup> القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤. للاطلاع على المزيد حول هذين القانونين، انظر: عبيد، استقلال القضاء، ص. ٢٩٠-٣٠٥.

## تمكين المحاكم الإدارية وتوسيعها

كما ذكرنا في الفصل السابق، تؤدي المحاكم الإدارية وظائف عدة مهمة بالنسبة إلى الحكام السلطويين. فأولاً، يمكن لهذه المحاكم أن تعزز قدرة الدولة المركزية على فرض الانضباط على الجهاز الإداري للدولة.

الجدول ٣.٢: نمو الجهاز الإداري للدولة المصرية، ١٩٥٢-١٩٨٧

| السنة | عدد موظفي الدولة |
|-------|------------------|
| ١٩٥٢  | ٣٥٠,٠٠٠          |
| ١٩٥٧  | ٤٥٤,٠٠٠          |
| ١٩٦٣  | ٧٧٠,٠٠٠          |
| ١٩٦٦  | ١,٠٣٥,٠٠٠        |
| ١٩٧٠  | ١,٢٠٠,٠٠٠        |
| ١٩٧٨  | ١,٩٠٠,٠٠٠        |
| ١٩٨٠  | ٢,٨٧٦,٠٠٠        |
| ١٩٨٧  | ٣,٤٠٠,٠٠٠        |

المصادر: جمهورية مصر العربية، البيان الإحصائي لميزانية العام ١٩٧٩؛ نزيه أيوبي، Overstating the Arab State، ٢٩٩.

وثانياً، توفر المحاكم الإدارية بنية تحتية مؤسسية ضرورية لحماية حقوق الملكية ولتشجيع مفهوم عقلانية السوق، من خلال الحد من الفساد وسوء استخدام السلطة والتلاعب بالأسواق المحلية. وأخيراً، تضي المحاكم الإدارية الشرعية على النظام، إذ إنها تمثل مرجعاً قانونياً يؤمن عدالة نسبية للأفراد الذين يتعرضون لإساءة استخدام السلطة من قبل المسؤولين المحليين.

كان الباحث جيمس روزبرغ أول من لاحظ أن نظامي السادات ومبارك سهلاً انبثاق المحاكم الإدارية مجدداً خلال السبعينيات والثمانينيات بهدف لجم الجهاز الإداري للدولة ينتخ بسبب منح الدولة وظائف إلى الخريجين بسرعة مع موجات التأميم الواسعة، وظل الجهاز الإداري للدولة ينتخ بسبب منح الدولة وظائف إلى الخريجين الجدد بهدف تجنب الاضطرابات الاجتماعية (انظر الجدول ٣.٢). وعجز عبد الناصر ومن خلفه في ظل هذه الظروف عن مراقبة الموظفين في الجهاز الإداري للدولة وفرض الانضباط عليهم بشكل ملائم. ومع حل الأحزاب السياسية وإضعاف استقلالية القضاء وقمع الصحافة الحرة وتجريد المواطنين من حقهم في الوصول إلى مؤسسات تحمي مصالحهم بفعالية، اضمحلت الشفافية بالكامل تقريباً من النظامين السياسي والاقتصادي.

٢٠٢ James Rosberg, Roads to the Rule of Law: The Emergence of an Independent Judiciary in Contemporary Egypt. Ph.D. dissertation, Massachusetts Institute of Technology, ١٩٩٥.

وبدأ الفساد يتفاقم إذ أساء المدراء والموظفون استخدام سلطتهم ومراكزهم لاستغلال المواطنين، وبدأ مدراء القطاع العام باختلاس الموارد من الدولة.<sup>٢٠٣</sup> لم يؤثر ذلك في أداء الدولة المؤسساتي فحسب، بل إن الفساد وسوء استخدام السلطة بدأ أيضاً بإضعاف الشرعية الثورية التي كان النظام قد اكتسبها إثر استيلائه على السلطة في الخمسينيات.<sup>٢٠٤</sup> وكان عبد الناصر يخشى أن يكون انعدام الشفافية يخفي وراءه انبثاق «مراكز قوة» في الجيش والشرطة وأجهزة الاستخبارات يمكنها منازلته على الحكم.<sup>٢٠٥</sup>

لذا، حاول عبد الناصر زيادة المراقبة والانضباط الإداريين عبر سلسلة من الآليات المركزية، كان أولها إنشاء مكتب لتلقي شكاوى المواطنين. تحوّل هذا المكتب مع الوقت إلى مجموعة واسعة من مكاتب الشكاوى التابعة لمختلف الوزارات وشركات القطاع العام والمحافظات ومكتب رئيس الجمهورية نفسه. أنشأ عبد الناصر للغاية نفسها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، كما أنشأ السادات لاحقاً المجلس الوطني للتنمية الإدارية. ولكن لاقت هاتان التجربتان فشلاً ذريعاً.<sup>٢٠٦</sup>

عانى جهازا المراقبة مما يسمى في أدبيات الاقتصاد بمشكلة العلاقة بين الموكل والوكيل (Principal-Agent Problem) ومن التفاوت في المعلومات، وهما السببان اللذان أديا إلى ارتكاب التجاوزات الإدارية في الأساس. كانت مكاتب الشكاوى أفضل من هذه الناحية، إذ إنها وفرت معلومات مباشرة غير منحازة من المواطنين الذين يتقدمون بالشكاوى مباشرة. ولكن الكم الهائل من الشكاوى الذي كانت تتلقاه المكاتب طرح مشكلة لا تقل صعوبة عن المشاكل السابقة. فمكتب الشكاوى الرئاسي وحده كان يتلقى ٤.٠٠٠ شكوى يومياً، أو ما يقارب ١.٥ مليون شكوى في السنة.<sup>٢٠٧</sup> وبالتالي، لم يكن باستطاعة المكتب عملياً أن يعاين سوى جزء بسيط من مجموع الشكاوى التي يتلقاها، كما لم يكن باستطاعته التحديد مسبقاً أي من الشكاوى تتناول التجاوزات الفاضحة وأي منها تافه. وتبيّن أيضاً أن التدابير المخصصة لتأديب الموظفين المدنيين كانت غير فعالة وعرضة لسوء الاستخدام.

وإذ بدا بوضوح أن استراتيجيات المراقبة المركزية فشلت في توفير معلومات شفافة حول أنشطة مؤسسات الدولة، زاد السادات من استقلالية نظام المحاكم الإدارية وقدرتها لكي تصبح منتدًى محايداً يمكن للمواطنين من خلاله أن يرفعوا الشكاوى وأن يفضحوا الفساد في الجهاز الإداري للدولة. وسهل النظام استعادة المحاكم الإدارية لقوتها واستقلاليتها في العام ١٩٧٢ عبر منحها مجدداً سيطرة واسعة على التعيينات والترقيات وباقي الوظائف الداخلية، بعد أن حدّ مرسوم رئاسي في العام ١٩٥٩ من بعض هذه الصلاحيات، وألغى

<sup>٢٠٣</sup> Nazih Ayubi, *Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt* (London: Ithaca Press, ١٩٨٠); Raymond Baker, *Egypt's Uncertain Revolution under Nasir and Sadat* (Cambridge: Harvard University Press, ١٩٧٨); Moheb Zaki, *Egyptian Business Elites* (Cairo: Arab Center for Development and Future Research, ١٩٩٩); Rosberg, ٧٦-٨٢.

<sup>٢٠٤</sup> إن هزيمة مصر المدلة في حرب العام ١٩٦٧ هي أكثر ما كشف هذا الأمر. ففشل مصر كان يعود جزئياً إلى أداء الدولة المؤسساتي الضعيف، وشكل ذلك الضربة الأشد لمصداقية النظام.

<sup>٢٠٥</sup> Rosberg, ٨٣-٩١.

<sup>٢٠٦</sup> Ayubi, ٣٠٥-٣١٠.

<sup>٢٠٧</sup> Ayubi, ٢٨٥-٢٨٧.

البعض الآخر بالكامل.<sup>٢٠٨</sup> وزاد النظام أيضاً من القدرة المؤسساتية للمحاكم الإدارية خلال السبعينيات عبر زيادة عدد المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف الموزعة عبر البلاد.<sup>٢٠٩</sup> ويبدو لدى معاينة التزايد السريع في عدد الدعاوى القضائية خلال هذه الفترة أن توسيع نظام المحاكم الإدارية وفر ساحات جديدة لمقاضاة الدولة.

ساعدت المحاكم الإدارية النظام في تخطي الفشل البيروقراطي للملازم لأجهزة المراقبة المركزية ومكاتب الشكاوى. فتلجأ المحاكم لم تكن تعاني من مشاكل العلاقة بين الوكيل والموكل مثل أجهزة المراقبة المستقلة، لأنها وفرت معلومات شفافة مباشرة من المواطنين الذين يرفعون الشكاوى. وفي الوقت نفسه، سمحت هيكلية المحاكم الإدارية الهرمية للنظام بتحديد القضايا المهمة عبر نظام متماسك من القواعد الإجرائية والمعايير الثابتة وغيرهما من الإجراءات المشابهة.<sup>٢١٠</sup> وتمت تصفية القضايا غير المهمة في المحاكم الابتدائية، فيما تقدمت القضايا الأكثر أهمية عبر مختلف الدرجات القضائية، تاركة وراءها سجلاً ورفيقاً يمكن للنظام الاطلاع عليه. وأخيراً، وفرت المحاكم الإدارية آلية متكاملة لفرض الانضباط على الجهاز الإداري للدولة، مؤكدة نظرية الباحث شابيرو بأن المؤسسات القضائية تؤدي «وظائف سياسية أساسية» لكونها تمثل ساحات «لتدقيق المعلومات من أسفل إلى أعلى ولتدقيق الأوامر من أعلى إلى أسفل».<sup>٢١١</sup> نبالغ بالتأكيد لوقلنا إنه كان باستطاعة المحاكم الإدارية أن تحل جميع مكامن الخلل في الجهاز الإداري للدولة المصرية. ولكن لا شك أن تلك المحاكم أثبتت فعاليتها أكثر من أجهزة المراقبة المركزية ومكاتب الشكاوى.

ازدادت ضرورة إصلاح المحاكم الإدارية وتوسيعها مع إطلاق السادات لسياسة الانفتاح الاقتصادي. فالانتقال من اقتصاد اشتراكي إلى اقتصاد مختلط قائم على الدمج بين القطاعين العام والخاص ضاعف فرص الفساد والارتشاء، وكانت هذه المشاكل حادة بجميع المقاييس.<sup>٢١٢</sup> واستتجت تقارير صادرة عن المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية التابع للدولة أن الفساد في تلك السنوات «بات هو القاعدة لا الاستثناء».<sup>٢١٣</sup> وأدى انعدام الانضباط في الجهاز الإداري للدولة إلى التطبيق العشوائي للقانون وإلى اضطراب المناخ الاستثماري. وأفادت شركة استشارات تجارية تعمل في مصر في السبعينيات بأنه «وبالرغم من أن القوانين الجديدة حثت

<sup>٢٠٨</sup> القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤. للاطلاع على المزيد حول هذه التعديلات، انظر عبّيد، استقلال القضاء، ص. ٢٩٠-٣٠٥.  
<sup>٢٠٩</sup> إن توسع المحاكم الإدارية موثق في وقائع مصرية وفي مجلة مجلس الدولة. وقد أعيد نشر لائحة مختصرة بالتوسيع الذي طال نظام المحاكم الإدارية في Rosberg، ١٩١.

<sup>٢١٠</sup> تم البحث في هذه المسائل بشكل أعمق في Abdel-Mahdi Massadeh، "Disciplinary Actions under the Egyptian Civil Service Legal System." *Journal of International and Comparative Law* (١٩٩١): ٣٦٣-٣٩٧.

<sup>٢١١</sup> Shapiro، "Appeal"، ٦٤٣.

<sup>٢١٢</sup> لقد تم توثيق هذه المشكلة على نطاق واسع. انظر:

Egypt's Uncertain Revolution under Nasir and Sadat، ١٧٥-١٩٥، ٢٥٨-٢٦٥؛ Nazih Ayubi، Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt (London: Ithaca Press، ١٩٨٠)؛ Raymond Hinnebusch، Egyptian Politics under Sadat: The Post - Populist Development of an Authoritarian - Modernizing State (Cambridge: Cambridge University Press)، ١٣٨-١٤٢.

<sup>٢١٣</sup> Nazih Ayubi، Administrative Corruption in Egypt (Cairo: National Center for Social and Criminal Research، ١٩٧٩)،

كما ورد في Hinnebusch، Egyptian Politics under Sadat.

الكثير من الشركات الدولية على التفكير في الاستثمار في مصر، وجد معظم هذه الشركات أن مبادئ القانون رقم ٤٣ التوجيهية مبهمة جداً، وأن موظفي الدولة، الذين لا يوافقون بالإجماع على السياسة الجديدة، يطبقون هذه المبادئ بشكل عشوائي. ولهذا السبب، تطلب الاستثمار الأجنبي وقتاً طويلاً لكي يتحقق...»<sup>٢١٤</sup> في بعض الحالات، كان الموظفون الصغار يضعون العصي في الدواليب بهدف كسب الرشاوى. وفي حالات أخرى، كانوا يتدخلون في عمل الشركات لأنهم يعارضون برنامج الانفتاح الاقتصادي.<sup>٢١٥</sup> ونشبت أيضاً نزاعات بين مختلف فروع الجهاز الإداري، أدت إلى نتائج سلبية وخيمة بالنسبة إلى الشركات الأجنبية.<sup>٢١٦</sup>

يعطي تقرير صادر عن شركة «بنس إنترناشيونال» (Business International) أمثلة عدة حول شركات أجنبية خسرت مبالغ مالية كبيرة بسبب التطبيق العشوائي للقوانين.<sup>٢١٧</sup> ولخص التقرير في الاستنتاج الذي توصل إليه غياب الانضباط في الجهاز الإداري للدولة وأثره العكسي على المناخ الاستثماري: «يتفهم مسؤولون بارزون في دولة الرئيس أنور السادات المصاعب التي يواجهها المستثمرون الأجانب في مصر، لأنهم يواجهونها هم أيضاً».<sup>٢١٨</sup> وتم ذكر تلك المشاكل نفسها في بيان المناخ الاقتصادي (Investment Climate Statement)، الذي أعدته وزارة التجارة الأميركية، وتقرير التوجهات الاقتصادية (Economic Trends Report)، الذي نشرته السفارة الأميركية. وكان التوسيع الإضافي للمحاكم الإدارية خلال الثمانينيات يهدف إلى معالجة هذا الخلل الإداري.

<sup>٢١٤</sup> Business International Corporation, Egypt: Business Gateway to the Middle East? (Business International S.A., ١٩٧٦), ١١٥-١١٦.

انظر أيضاً: Carr, Foreign Investment and Development in Egypt: ٤٠-٥٣.

<sup>٢١٥</sup> بحسب التقرير، «قال مسؤول رفيع المستوى في إحدى الوزارات الرئيسية مؤخراً: "لقد خرجت للتو من اجتماع مع المنسقين الأساسيين في الوزارة، وهم يؤيدون تطبيق سياسة تحرير الاقتصاد وجذب المزيد من الاستثمار الأجنبي. ولكن الصعوبة تكمن في إقناع الموظفين الأدنى رتبة أن يوافقوا على ذلك. يمكن لأدنى موظف في سلم الرتب أن يعرقل الأمور لأنه منخرط في التطبيق اليومي للقرارات. وسوف تواجهون مشاكل باستمرار إلى حين إقناع الموظفين الصغار بمجاراتكم».

Business International Corporation, ١٩٧٦، ٤.

<sup>٢١٦</sup> «يمكن أن يقع رجال الأعمال في مرمى النيران بين الفروع المتحاربة في الجهاز الإداري للدولة المصرية، التي قد تختلف حول تفسير الأنظمة التي تؤثر بشدة في فعالية شركة ما، مثل الرسوم الجمركية أو الضرائب».

Business International Corporation, ١٩٧٦، ٤.

للاطلاع على تحليل أكاديمي لهذه الديناميكيات، انظر:

Raymond Baker, "Sadat's Open Door: Opposition from Within." Social Problems ٢٨ (١٩٨١): ٣٧٨-٨٤.

<sup>٢١٧</sup> Business International Corporation, ١٩٧٦، ٧٥-٧٨; Business International Corporation, ١٩٧٦، ١٢٢-١٢٩.

وقد أشار مستشارون تجاريون آخرون إلى المشاكل نفسها أيضاً. انظر مثلاً:

Reckford International, U.S. Business Experience in Egypt.

<sup>٢١٨</sup> Business International Corporation, Egypt: Business Gateway to the Middle East?, ٤.

## تسويق الإصلاح القضائي محلياً وفي الخارج

لم يفوت المسؤولون الحكوميون فرصة للحديث عن الإصلاحات القضائية أمام الأوساط التجارية الدولية. فقد نشرت الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة دليلاً للاستثمار يسلط الضوء على الإصلاحات القانونية،<sup>٢١٩</sup> واستفاد وزير الدولة للتعاون الاقتصادي في الحديث عن المناخ الاستثماري الآمن،<sup>٢٢٠</sup> وأوفد النظام رئيس مجلس الشعب للنقاش مع محامين أميركيين.<sup>٢٢١</sup> وتحدث الرئيس أنور السادات نفسه غير مرة عن حرمة سيادة القانون، قائلاً إن مصر تشهد «انتقالاً من حالة الثورة إلى حالة الاستمرارية والدستور الدائم ودولة المؤسسات»:

لقد حان الوقت لكي تنتقل من مرحلة الشرعية الثورية إلى مرحلة الشرعية الدستورية، خصوصاً أن مبادئ ثورة ٢٣ يوليو/تموز باتت مترسخة جداً في أرضنا وفي وعي الجماهير الغفيرة، التي باتت قادرة على حماية نفسها عبر الوسائل العادية والقوانين والمؤسسات.

لقد حملنا شعار سيادة القانون، وأعدنا بذلك الاحترام والاستقلالية للسلطة القضائية. وهكذا تسمح لنا سيادة القانون وإنشاء المؤسسات الدستورية واستقلالية السلطة القضائية بإغلاق جميع معسكرات الاعتقال للمرة الأولى منذ ٤٠ سنة. حرننا جميع الأصول التي كانت قد فرضت الحراسة عليها، ودرسنا القضايا النادرة التي كانت تطلب دراسة، ما سمح لنا بقلب هذه الصفحة. ولم يحرم أي مواطن بعد ذلك من حقوقه السياسية، كما لم تمنح أي امتيازات لمواطن على حساب آخر في ممارسة هذه الحقوق.<sup>٢٢٢</sup>

كان خطاب سيادة القانون هذا موجهاً لأكثر من جمهور. فقد استخدم مع المستثمرين الأجانب لجذب رؤوس الأموال، كما استخدم مع الدول الأجنبية، وخصوصاً الولايات المتحدة، لإثبات تموضع مصر إلى جانب الغرب بدلاً من الاتحاد السوفياتي. كذلك، وُجه خطاب سيادة القانون إلى أصحاب رأس المال المصريين بهدف تشجيعهم على استثمار مبلغ الـ ٤ مليارات دولار الذي يحتفظون به في الخارج في مصر، كما وُجه إلى عموم المصريين لصياغة إيديولوجية جديدة تهدف إلى إضفاء الشرعية على النظام بعد السياسات الفاشلة والتجاوزات السياسية التي طبعت حقبة نظام عبد الناصر.

<sup>٢١٩</sup> جمهورية مصر العربية، الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، الدليل القانوني للاستثمار في مصر، ص. ٩-١٠.

<sup>٢٢٠</sup> وزير الدولة المصري للتعاون الاقتصادي، كلمة جمال الناظر حول «الإطار القانوني للاستثمار الأجنبي في مصر». أعيد طبعها في Case Western Reserve Journal of International Lawyer ١١ (١٩٧٩): ٦١٣-٦٢٢.

<sup>٢٢١</sup> كلمة سيد مرعي أمام مؤتمر نقابة المحامين الأميركيين American Bar Association. أعيد طبعها في International Law ١٤ (١٩٨٠).

<sup>٢٢٢</sup> خطاب أنور السادات في ٢٢ يوليو/تموز ١٩٧٧. جمهورية مصر العربية، الهيئة العامة للاستعلامات، خطب ومقابلات الرئيس أنور السادات، ١٠٨: ٢٢ يوليو/تموز ١٩٧٦، ٢٨، ٣٨.

ولكن شتان ما بين خطاب الدولة حول سيادة القانون وبين عمل المؤسسات القضائية على الأرض. فكما وضحنا في هذا الفصل، كان الهوة بين الخطاب والواقع هائلة خلال السبعينيات، حين سعى النظام إلى جذب الاستثمارات من دون وضع أي قيود فعلية لسلطته. لذلك فمن غير المستغرب أن المستثمرين لم يخاطروا باستثمار أصولهم خلال السبعينيات، ولكن ازدادت الثقة في الإصلاحات المؤسساتية مع إنشاء المحكمة الدستورية العليا في العام ١٩٧٩ ومع إعادة تأهيل المحاكم الإدارية. فقد بدأت المحكمة الدستورية العليا بإعادة بناء نظام قائم على صون حقوق الملكية من خلال عشرات الأحكام التي أصدرتها في الميدان الاقتصادي، والتي سيتم التطرق إليها في الفصول الآتية. ووفرت المحاكم الإدارية أيضاً ساحات جديدة لتحدي قرارات موظفي الدولة وإلغائها، ما زاد من عمليات المحاسبة ومنح المواطنين قدرًا معينًا من الاطمئنان إلى أن النظام السياسي قد أنشأ آليات لتحقيق العدالة - على الأقل ضد الموظفين المدنيين الصغار في المجالات الأقل حساسية من الناحية السياسية.

اعتبرت تقارير شركات الاستشارة التجارية خلال الثمانينيات أن هذه الإصلاحات القضائية وفرت آليات ملموسة لحماية حقوق الملكية، كما أن مؤشرات المخاطر السياسية سجلت تغييرًا إيجابيًا.<sup>٢٢٣</sup> فعلى سبيل المثال، سجل مؤشر «جودة الإدارة» ومؤشر «القانون والنظام»، الصادران عن شركة «خدمات قياس المخاطر السياسية» (Political Risk Services)، حركة إيجابية بدءًا من العام ١٩٨٥. لا يعطي هذان المؤشران سوى صورة تقريبية عن المتغيرات التي يراقبانها، ومن الأفضل اعتبارهما مؤشران عن آراء المستثمرين وليس عن الواقع على الأرض. ومع ذلك، كان المناخ المؤسساتي الجديد أحد أهم الأسباب التي أدت إلى الزيادة الكبيرة للاستثمارات بدءًا من الثمانينيات، بعد عقد كامل من المحاولات الفاشلة لجذب رؤوس الأموال من دون إجراء إصلاحات مؤسساتية.<sup>٢٢٥</sup>

ولكن يجب ألا نبالغ في توصيف نجاح هذه الإصلاحات المؤسساتية. فالقضاء المصري ظل يواجه مشاكل هائلة، خصوصًا في ما يتعلق بالمقدرات الإدارية،<sup>٢٢٦</sup> وهي مشكلة ما زالت تلقي بظلالها على المناخ الاستثماري في البلاد حتى يومنا هذا.<sup>٢٢٧</sup> ما يثير الاستغراب هو أن هذا النظام السلطوي، الذي اضطر إلى استخدام

٢٢٣ انظر مثلًا:

Carr, Foreign Investment and Development, ٤٠-٤٢.

٢٢٤ انتقل مؤشر «جودة الإدارة» الصادر عن شركة Political Risk Services، الذي يقيس «المتانة المؤسساتية وجودة الإدارة»، من ٠ إلى ٢ على مقياس يتضمن ٤ درجات. كذلك، ارتفع مؤشر «القانون والنظام» الصادر عن الشركة نفسها، والذي يقيس «متانة النظام القانوني وعدم انحيازه»، من ٢ إلى ٤ على مقياس يتضمن ٦ درجات.

٢٢٥ يجب التذكير بأن العام ١٩٧٩ تخلله أيضًا توقيع السادات اتفاقية السلام مع إسرائيل، ما أنهى إحدى أهم السياسات الخارجية التي كانت تقلق المستثمرين الأجانب.

٢٢٦ انظر:

John Bentley, Egyptian Legal and Judicial Sector Assessment,

وهو تقرير من أربعة أقسام برعاية الوكالة الأميركية للتنمية الدولية؛ وجمهورية مصر العربية، وزارة العدل، تقرير حول إصلاح الوظائف القضائية (١٩٩٨).

٢٢٧ Moheb Zaki, Egyptian Business Elites: Their Visions and Investment Behavior (Cairo: Konrad-Adenau-



خطاب سيادة القانون بادئ الأمر، لم يكتفِ بالتصريحات فقط، بل أُجرى في نهاية المطاف إصلاحات مؤسسية ملموسة وفعالة. لم تكن الضغوط التي واجهها النظام استثنائية، ولا دوافع إجراء الإصلاحات القضائية. ففي الواقع، كانت الدولة تتصارع مع مكامن الخلل نفسها التي تعاني منها باقي الأنظمة الغير ديمقراطية، كما ذكرنا في الفصل السابق. فالدولة لم تستطع جذب الاستثمارات من دون فرض رقابة على سلطتها، كما أنها واجهت مصاعب في حفظ النظام والانضباط في جهازها الإداري بسبب تدني مستوى الشفافية والمحاسبة. ومع فشل تجربة القومية العربية وتدهور الاقتصاد، بدأت أسس النظام الحقيقية بالتفكك.

تمكن النظام المصري من حلحلة بعض هذه المشاكل بفضل المحكمة الدستورية العليا والمحاكم الإدارية بعد إصلاحها، من خلال جذب رؤوس الأموال الاستثمارية وتعزيز الانضباط في الجهاز الإداري للدولة، وصياغة إيديولوجية جديدة تهدف إلى إضفاء الشرعية على النظام، مبنية على مبدئي «سيادة القانون» و«دولة المؤسسات»، وأيضاً من خلال إلغاء قوانين حقبة عبد الناصر الشعبوية بطريقة لا ترتب أي عواقب سياسية. ولكن هذه المؤسسات الجديدة مكنت الناشطين السياسيين الشجعان من تحدي النظام بطرق لم تكن ممكنة في الماضي.

## الفصل الرابع



## الفصل الرابع: نشأة السلطة الدستورية (١٩٧٩ - ١٩٩٠)

عندما باشرت المحكمة الدستورية العليا مهامها في العام ١٩٧٩، كانت مصر تشهد عملية تحوّل على الصعيدين الاقتصادي والسياسي. فكان السادات قد أعاد ترتيب المشهد السياسي المصري بشكل جوهري، كجزء لا يتجزأ من إعادة تموضعه بعيداً عن الاتحاد السوفياتي ومن حملته الهادفة إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من الغرب. وفي العام ١٩٧٦، أطلق السادات عملية لبركة سياسية (تطبيق سياسات ليبرالية) تحيط الدولة بكل جوانبها عبر تقسيم الاتحاد الاشتراكي العربي إلى ثلاث منصات لتمثيل المكونات الثلاثة في الطيف السياسي، أي اليمين والوسط واليسار. وبعد عام على ذلك، أصدر السادات قانوناً جديداً للأحزاب السياسية، سمح بإنشاء الأحزاب ونظم التنافس في ما بينها. بيد أنّ هدف السادات من إرساء نظام متعدد الأحزاب لم يكن تحقيق انتقال ديمقراطي كامل وشامل، بل عملية لبركة سياسية، تسيطر الدولة عليها، وتعطي الانطباع بأن الأحزاب تتنافس في ما بينها بحرية، من دون أن يضطر النظام في الحقيقة إلى تقديم الكثير من التنازلات الفعلية.

كان الإطار السياسي أساسياً في عملية اللبرلة السياسية المقيدة هذه. فقانون الأحزاب السياسية الجديد، بالإضافة إلى مجموعة من التشريعات الجديدة التي نظمت النشاط السياسي، أنشأ نظاماً سياسياً تعددياً مقيداً (corporatist) (والنظام التعددي المقيد هو حكم كتلات المصالح التي ترى المجتمع على أنه كتلة عضوية)، تتسلح السلطة في ظلّه بأدوات عديدة للسيطرة على الأحزاب السياسية الجديدة.<sup>٢٢٨</sup> وإن كانت هناك من شكوك حول الجهة التي تتحكّم بوتيرة الإصلاح السياسي ومداه، فقد اندثرت مع حظر السادات لحزب الوفد الجديد ومنع رئيسته فؤاد سراج الدين ومئات الأشخاص الآخرين من مزاوله العمل السياسي عندما تخطى انتقادهم للنظام الحد المسموح به.

وقد آمن السادات في أن العودة إلى «دولة المؤسسات» وإنشاء المحكمة الدستورية العليا، وإظهار المزيد من الإصلاحات السياسية الأوسع عبر إرساء نظام متعدد الأحزاب، كلها أمور ضرورية لجذب الاستثمار الأجنبي إلى الاقتصاد المصري المتدهور.<sup>٢٢٩</sup> لكن لعلّ ما فات السادات هو أن هذه الإصلاحات المتوازنة ستنتج حالة من التآزر غير المتوقع بين الناشطين المعارضين والمحكمة الدستورية العليا. فخلال العقد الأول بعد مباشرة مهامها،

<sup>٢٢٨</sup> استُخدم مصطلح «النظام التعددي المقيد» (corporatism) هنا لتوصيف شكل مقيد من تجمّع المصالح وتمثيلها. وقد اعتمدت التعريف الذي يقترحه شيمير لهذا المصطلح: «نظام لتمثيل المصالح يتم تنظيم الوحدات المكونة له في عدد محدود من الفئات الفردية والإلزامية وغير التنافسية والمنظمة هرمياً والمختلفة من حيث الوظيفة، تعترف بها الدولة وتشرّعها (إن لم نقل تنشئها) وتمنحها احتكاراً للتمثيل عمداً، ضمن فئاتها، مقابل احترام بعض الضوابط في ما يخص اختيار القادة وصياغة المطالب والدعم.»

Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics* ٣٦ (January, ١٩٧٤): ٨٥-١٣١.

<sup>٢٢٩</sup> يعطي كيرك بياتي أدلة مقنعة بأن إرساء السادات لنظام متعدد الأحزاب، تماماً كأنشائه للمحكمة الدستورية العليا، كان جزءاً من استراتيجية عامة لجذب الاستثمار الأجنبي. وفي إحدى المقابلات، يروي مصطفى خليل أنّ السادات «كان يتوق لنجاح سياسة الانفتاح الاقتصادي، وكان يؤمن في أن الانفتاح السياسي مرتبط مباشرة بنجاح الانفتاح الاقتصادي وضروري لتحقيقه.»

Kirk Beattie, *Egypt during the Sadat Years* (New York: Palgrave, ٢٠٠٠), ٢٢٣.

تخطت المحكمة الدستورية العليا بأشواط الحدود التي كان النظام قد رسمها لها، وذلك عبر أحكام أصدرتها في مجالي الاقتصاد والسياسة.

## استعادة حقوق الملكية: أحكام المحكمة الدستورية العليا في الميدان الاقتصادي

بفضل استقلاليتها عن الدولة، اضطلعت المحكمة الدستورية العليا بدور قيادي في صياغة إطار قانوني جديد رسم حدود سلطة الدولة في الميدان الاقتصادي. فمنذ مايو/أيار ١٩٨١، أبدت المحكمة التزامها باستعادة حقوق الملكية الخاصة، واستعادتها لتحقيق ذلك خارج الحدود التي وضعها النظام.<sup>٢٣٠</sup> وتماشياً مع هذا التوجه، نظرت المحكمة في دستورية القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤، الذي صادر النظام بموجبه الأملاك الخاصة، والقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤، الذي ألغى نظام المصادرة ولكنه وضع في الوقت نفسه حدوداً لمبالغ التعويض. وكما رأينا في الفصل السابق، ألغى السادات أحكام المصادرة في منتصف السبعينيات لإثبات احترام النظام المتجدد لحقوق الملكية الخاصة، ولكنه في الوقت نفسه وضع حدوداً لمبالغ التعويض التي يمكن للأفراد أن يحصلوها. وقد حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانونين، فاتحة بذلك الباب أمام مئات الطعون في أحكام المصادرة في المحاكم العادية، الأمر الذي رتب على الدولة كلفة مالية باهظة.<sup>٢٣١</sup>

وقامت المحكمة الدستورية العليا بخطوات شبيهة للغاية نفسها في أبريل/نيسان ١٩٨٣، تمثلت بإصدار أحكام بشأن ثلاثة قوانين حول تأمين القطاع الصناعي، أصدرت بين العامين ١٩٦١ و١٩٦٣.<sup>٢٣٢</sup> وكانت المواد المطعون في دستورتها تمنع المواطنين من التقاضي لزيادة قيمة التعويض الممنوح لهم لقاء التأمين، بالرغم من أن لجاناً سياسية، لا قضائية، هي التي قامت بعملية التقدير. واعتبرت المحكمة أن أحكام هذه القوانين تخالف المادة ٦٨ من الدستور، التي تكفل الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، فمهّدت الطريق مجدداً أمام مئات طلبات التعويض كنتيجة لحكمها هذا.<sup>٢٣٣</sup>

<sup>٢٣٠</sup> لقد وثقت جمهورية مصر العربية أحكام المحكمة الدستورية العليا في المحكمة الدستورية العليا، الأجزاء ١-١٠. <sup>٢٣١</sup> القضية ٥، السنة القضائية ١، في المحكمة الدستورية العليا، الجزء الأول، ص. ١٩٥-٢٠٥. في ١٥ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٨١، بعد أشهر قليلة على إلغاء المحكمة الدستورية العليا للقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤، تم تحويل قضية إلى المحكمة الدستورية العليا، زعم فيها المدعي أن الحكم في القضية ٥، للسنة القضائية ١، لم يطبق وأن المدعي لم يستطع الحصول على تعويض ملائم من قاضي المحكمة الابتدائية. وترافع المدعي أمام المحكمة الدستورية العليا للمساهمة في تطبيق الحكم الأساسي الذي قضى بعدم دستورية القانونين، ولكن المحكمة الدستورية العليا ردت بأنها مخولة فقط بالنظر في المسائل الدستورية وأن مسائل تطبيق الأحكام تقع خارج نطاق صلاحياتها. ووصلت قضية مماثلة تتعلق بعدم تطبيق أحد الأحكام إلى المحكمة الدستورية العليا في ٨ سبتمبر/أيلول ١٩٨٣، ولكن المحكمة رفضت النظر في القضية للأسباب نفسها. وتظهر هذه القضايا من تلك الحقبة أن عدم تطبيق الأحكام بشكل كامل في ظل بيئة سياسية غير ليبرالية عن حق يشكل عقبة أمام قدرة المحكمة الدستورية العليا على إحداث التغيير. (القضية ٤، السنة القضائية ٣، في المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثاني، ص. ١٤٨-١٥٤؛ القضية ١٣٦، السنة القضائية ٥، في المحكمة الدستورية العليا، الجزء ٣، ص. ٤٩-٥٣).

<sup>٢٣٢</sup> تم إلغاء المادة ٣ من القرار الرئاسي رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ في القضية ١٦، للسنة القضائية ١؛ وتم إلغاء المادة ٣ من القرار الرئاسي ١١٧ لسنة ١٩٦١ في القضية ٥، للسنة القضائية ٢؛ وتم إلغاء المادة ٢ من القرار الرئاسي ٣٨ لسنة ١٩٦٣ في القضية ٧، للسنة القضائية ٣. يمكن الاطلاع على هذه الأحكام في المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثاني، ص. ٩٤-١١٦. <sup>٢٣٣</sup> صدر حكم شبيه بعد عامين ضد المادة ٢ من القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١. وكانت هذه المادة قد سمحت للجنة تخمين بإعلان قيمة

وفي ٢٥ يونيو/حزيران ١٩٨٣، بّنت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية مصادرة الأراضي التي جرت في عهد عبد الناصر،<sup>٢٣٤</sup> كما قررت أن القانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤، الذي منع التعويض عن إجراءات الإصلاح الزراعي في العامين ١٩٥٢ و١٩٦١، يتعارض مع المادتين ٣٤ و٣٦ من الدستور.<sup>٢٣٥</sup> كذلك، أصدر حكم مفصلي آخر في مارس/آذار ١٩٨٥، حول المرسوم بالقانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٤، الذي وضع حداً للتعويض عن الأملاك المؤتممة قدره ١٥ ألف جنيه مصري بموجب القوانين رقم ١١٧ و١١٨ و١١٩ لسنة ١٩٦١. وقد حكمت المحكمة أن هذا المرسوم يتعارض مع المواد ٣٤ و٣٦ و٣٧ من الدستور، التي تحفظ الحق في الملكية الخاصة.<sup>٢٣٦</sup>

وخلال الثمانينيات، صدرت أحكام مشابهة تبعاً ضد القيود المفروضة على التعويضات. ففي ٢١ يونيو/حزيران ١٩٨٦، ألغت المحكمة الدستورية العليا المرسوم بالقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١، الذي حاولت الدولة من خلاله مجدداً وضع سقف للتعويض عن المصادرات التي حصلت إبّان عهد عبد الناصر.<sup>٢٣٧</sup> فقد أمنت المادة ٢ من المرسوم رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١ استعادة الأملاك التي جرت مصادرتها في الماضي، شرط أن يحصل المالكون الأصليون على تعويض مالي قيمته ٧٠ ضعفاً لضريبة الأراضي الحالية، أو ١٥٠ في المئة من سعر البيع الأساسي، إذا كانت الدولة قد باعت العقار أو نقلت ملكيته. واعتبرت المحكمة الدستورية العليا أن في هذه الحسابات إجحافاً كبيراً من حيث تخمين قيمة الأملاك، وأنها لا تأخذ في الحسبان معدل التضخم، وهي بالتالي تخالف حقوق الملكية التي تضمنها المادتان ٣٤ و٣٥ من الدستور. كذلك، بّنت المحكمة في يناير/كانون الثاني ١٩٨٨ بعدم دستورية القرار الرئاسي رقم ١٧٩ لسنة ١٩٦٣<sup>٢٣٨</sup>، الذي كان قد وضع حداً للتعويضات الممنوحة إلى مالكي مؤسسات الصحافة الوطنية الذين صودرت شركاتهم.

وفي المحصلة، أعادت المحكمة الدستورية العليا حقوق الملكية إلى أصحابها عبر هذه الأحكام وأخرى شبيهة بها، وحدت من قدرة الدولة على مصادرة الاستثمارات الخاصة وساهمت في الحد من هواجس المستثمرين في مصر. وبالرغم من أن هذه الأحكام أتت في الاتجاه نفسه كجهود الدولة الرامية إلى عكس إجراءات المصادرة والتأميم، لم تكف المحكمة الدستورية العليا بتخطي حدود التعويضات الجزئية التي كانت الدولة مستعدة لتسديدها. وتشير التقارير التجارية من تلك الفترة إلى أن إنشاء المحكمة الدستورية العليا أتى كخطوة أساسية نحو توفير مؤسسات فعلية لحماية حقوق الملكية.<sup>٢٣٩</sup> وازداد الاستثمار الخاص بمعدل فاق

الشركات التي تم وضعها تحت الحراسة. وقررت المحكمة الدستورية العليا أن الأنشطة الإدارية يجب أن تخضع للرقابة القضائية. القضية ٦٨، لسنة الدستورية ٦، المحكمة، الجزء الثالث، ص. ١٤٥-١٥١. كذلك، انظر: القضية ١٨، لسنة القضائية ٥، والقضية ٣٨، لسنة القضائية ١١، في المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٣٦-٥١، و٢٩٧-٣٠٤، على التوالي.

٢٣٤ القضية ٣، لسنة القضائية ١، المحكمة، الجزء الثاني، ١٥٥-١٦٧.

٢٣٥ حاولت الدولة أن تحاجج بأن إعادة توزيع الأراضي مطابقة للمادة ٤ من الدستور، التي تدعو إلى تقليص الفوارق في الدخل في المجتمع، غير أن المحكمة الدستورية العليا أصرت على أن هذا الحكم الدستوري لا يمنح الدولة الحق في تهميش حقوق أخرى يضمنها الدستور.

٢٣٦ القضية ١، لسنة القضائية ١، المحكمة، الجزء الثالث، ص. ١٦٢-١٧٥.

٢٣٧ القضيتان ١٣٩ و١٤٠، لسنة القضائية ٥، المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٣٣٦-٣٥٢.

٢٣٨ القضية ١٢، لسنة القضائية ٥، المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٦٣-٦٧.

٢٣٩ انظر مثلاً:

بأشواط ذلك الذي حققته البلاد خلال العقد الأول من تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي.<sup>٢٤٠</sup> وبعد التركيز على الانتهاكات الصارخة لحقوق الملكية خلال عهد عبد الناصر، بدأت المحكمة في التسعينيات بمراقبة دستورية الأحكام القانونية المتعلقة بحقوق الملكية في مجالات أخرى مثل القوانين الضريبية وعلاقات المالك والمستأجر ووضع القطاع العام.

## الامتدادات السياسية: أحكام المحكمة الدستورية العليا في الميدان السياسي

المحكمة الدستورية العليا وانهيار المنظومة السياسية التعددية المقيّدة (corporatist) في مصر

كان قانون الأحزاب الجديد محور عملية اللبرلة السياسية المقيّدة التي أدار السادات دفّتها. فالقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٧٧ أنشأ إطاراً سياسياً تعددياً مقيّداً (corporatist) لنظام متعدد الأحزاب خاضع لقيود السلطة التنفيذية المتعددة، كما منح لجنة الأحزاب السياسية، التي تهيمن عليها السلطة التنفيذية، صلاحية النظر في طلبات ترخيص الأحزاب وتنظيم أنشطة الأحزاب القائمة.<sup>٢٤١</sup> وكان استيفاء الشروط القانونية صعباً جداً بموجب القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، إذ إنه اشترط على برامج الأحزاب أن تراعي الدستور وأن تكون في الوقت نفسه مختلفة عن برامج الأحزاب السياسية القائمة. ومثل هذان الشرطان ذريعة للجنة الأحزاب السياسية لرفض طلبات إنشاء عشرات الأحزاب.<sup>٢٤٢</sup> ففي الواقع لم توافق لجنة الأحزاب السياسية بين العامين ١٩٧٧ و٢٠٠٠ سوى على طلب إنشاء حزب واحد، هو حزب العمل الاشتراكي. وقد أنشئت جميع الأحزاب الأخرى كنتيجة مباشرة للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، التي ألغت قرارات لجنة الأحزاب السياسية، أو كنتيجة لقرارات المحكمة الدستورية العليا كما في حالة الحزب العربي الديمقراطي الناصري.<sup>٢٤٣</sup>

- David William Carr, Foreign Investment and Development (New York: Praeger, ١٩٧٩): ٤٠-٤٢.

- كل الدراسات تقريباً التي تناولت المناخ الاستثماري في مصر جاءت على ذكر الإطار القانوني لحقوق الملكية والبنية التحتية القضائية لصون هذه الحقوق. للاطلاع على أحد الأمثلة حول ذلك، انظر

International Business Lawyer ٢٥, no. ٣ (March ١٩٩٧): ١٢٦-١٣٣.

<sup>٢٤٠</sup> من الصعب فصل أثر الإصلاح القضائي وتعزيز قوانين حقوق الملكية عن غيرهما من المتغيرات. فالأمر الأهم هو أن اتفاقية السلام عام ١٩٧٩ بين مصر وإسرائيل ساهمت في طمأننة المستثمرين بأن الاقتصاد بات أقل عرضة للصدمات العائدة إلى عدم الاستقرار الإقليمي.

<sup>٢٤١</sup> وفقاً للمادة ٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، تتألف لجنة الأحزاب السياسية من رئيس مجلس الشورى ومن وزير العدل ووزير الدولة لشؤون مجلس الشعب ووزير الداخلية وثلاثة ممثلين عن الهيئات القضائية يعيّنهم رئيس الجمهورية مباشرة.

<sup>٢٤٢</sup> في بعض الحالات، قدمت لجنة الأحزاب السياسية تبريرات منافية للعقل لرفض ترخيص الأحزاب، لا علاقة لها بالشروط الشكلية التي يفرضها القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧. ففي حالة الحزب الدستوري المقترح، على سبيل المثال، بنت اللجنة رفضها على حجة أن «أداء حكومة الرئيس مبارك في ميدان السياسة الخارجية نجح حتى الآن في بناء علاقات متينة مع جميع الدول، بحيث أن مصر باتت لاعباً مهماً على الصعيد العالمي. وهذا إنجاز لا يمكن لبرنامج الحزب المقترح أن يضاهيه». يمكن الاطلاع على طلبات الأحزاب التي رفضتها لجنة الأحزاب السياسية في

Egyptian Politics: The Fiction of a Multiparty System (Center for Human Rights Legal Aid, ١٩٩٦), ٣١-٣٢.

<sup>٢٤٣</sup> تم إضعاف قدرة المحاكم الإدارية على إلغاء قرارات لجنة الأحزاب السياسية في العام ١٩٨١. فالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ نصّ على أن الاستئنافات المتعلقة بقرارات لجنة الأحزاب السياسية يجب أن تُعرض على هيئة استئنافية مؤلفة من «شخصيات عامة» يعيّنها وزير العدل ويوافق عليها المجلس الأعلى للهيئات القضائية الذي تهيمن عليه الدولة.

وكان قانون الأحزاب السياسية يقيّد أنشطة الأحزاب حتى بعد حصول هذه الأخيرة على الترخيص. فكما هي حال جميع القوانين التي تنظم النشاط السياسي في مصر، كانت المبادئ العامة المبهمة في القانون رقم ٤٠ معززة بعقوبات شديدة القسوة في حال المخالفة، الأمر الذي منح النظام سطوة مطلقة رسمية وغير رسمية على الخصوم السياسيين. فالمادة رقم ٤ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ تنصّ على أن «مبادئ الأحزاب وأهدافها وبرامجها يجب ألا تتعارض مع الأمن القومي والنظام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي ومنافعه الاشتراكية». علاوة على ذلك، يجب ألا تعارض البرامج «مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو/تموز و١٥ مايو/أيار»، بالإضافة إلى عدد من الشروط الأخرى. وتمنح هذه المبادئ العامة المبهمة، إلى جانب المادة ١٧ من القانون نفسه، لجنة الأحزاب السياسية صلاحية تعليق إصدار المنشورات الحزبية وتعليق أنشطة الأحزاب مؤقتاً.<sup>٢٤٤</sup>

وقد أدى شرط أن تكون برامج الأحزاب مختلفة، بالإضافة إلى قدرة لجنة الأحزاب السياسية المستمرة على لجم أحزاب المعارضة، إلى إنتاج إطار تعددي مقيد. فالدخول إلى مضمار السياسة كان مقيداً، وتوجب على الأحزاب السياسية المرخصة أن تتبع تقاهماً غير رسمي حول حدود تحديدها للنظام قبل أن تتعرض للمعاقبة. ويشبهه رئيس حزب التجمع رفعت السعيد وضع الأحزاب بوضع الحيوانات المربوطة بلجام: فالأحزاب حرة للقيام بما تريد، ولكن إذا سارت في اتجاه لا يرضي النظام، يمكن لهذا الأخير شدّ اللجام بسهولة لضبطها.<sup>٢٤٥</sup> ونتيجة لذلك، قليلة هي المرات التي تخبطت فيها أحزاب المعارضة الحدود غير الرسمية التي فرضها النظام على العمل السياسي المنظم، خشية أن تعاقبها لجنة الأحزاب السياسية وتجردّها من قدرتها على المشاركة في النظام السياسي.<sup>٢٤٦</sup>

وكان هذا النظام التعددي المقيد (corporatist) مدعماً بقيود صارمة على الأنشطة الحزبية. فقانون الطوارئ، الذي طُبّق بشكل مستمر منذ العام ١٩٦٧، باستثناء مدة لا تتفوق الأشهر الستة، يفرض قيوداً مشددة على التجمعات العامة ويمنع تنظيم التظاهرات أو إلقاء الخطابات العامة من دون موافقة النظام المسبقة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن قانون الطوارئ أجهزة الدولة الأمنية من احتجاز الأفراد من دون تهمة لمدة ٣٠ يوماً، وهي صلاحية يستخدمها النظام بكثرة، خصوصاً في زمن الانتخابات.<sup>٢٤٧</sup> لا بل إن القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ يسمح بسجن منظمي التظاهرات السلمية حتى مدى الحياة مع الأشغال الشاقة. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن لأحزاب المعارضة الظهور عبر وسائل الإعلام التي تسيطر عليها الدولة، ولا يمكنها التواصل فعلياً مع الجمهور سوى عبر الصحف المعارضة، التي تخضع لنمط السيطرة نفسه كما نرى في هذا الفصل.

<sup>٢٤٤</sup> يمكن للمحاكم الإدارية أن تلغي قرارات تعليق أنشطة الأحزاب التي تتخذها لجنة الأحزاب السياسية.

<sup>٢٤٥</sup> من ندوة في الجامعة الأميركية بالقاهرة، في ١٨ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٠.

<sup>٢٤٦</sup> يعبر صلاح عيسى، وهو عضو بارز آخر في حزب التجمع ورئيس تحرير صحيفة «القاهرة»، عن مفهوم سائد حول أحزاب المعارضة بقوله إن «هاشم الحركة لأي حزب سياسي محدود جداً، حتى إن الأحزاب لا تقدر على تحديد الاختلافات في ما بينها».

<sup>٢٤٧</sup> «Down to Earth with Few Grassroots», al-Ahram Weekly, September ٢١-٢٧, ٢٠٠١.

<sup>٢٤٧</sup> ويفرض النظام أيضاً في اللجوء إلى الحبس الإداري. فبعد إطلاق سراح المحتجز ضمن مهلة الثلاثين يوماً، يتم نقله غالباً إلى سجن أو مركز احتجاز آخر ببساطة، ويسجن لمدة ثلاثين يوماً من جديد، ما يعني أنه يمكن للأجهزة الأمنية أن تسجن أيّاً كان لأشهر أو حتى لسنوات.



وما يزيد من القيود الخارجية هذه القيود الداخلية على أعضاء أحزاب المعارضة، إذ إن النظام الداخلي لهذه الأخيرة غير ديمقراطي عن حق، ولا يتم تغيير القيادة فيها عادة سوى بعد وفاة رؤسائها. وسرعان ما تتم معاقبة الناشطين المعارضين الذين يحاولون توسيع نطاق النشاط السياسي من داخل أحزابهم نفسها. وعندما تنبثق أحياناً فصائل داخل الأحزاب لمنافسة القيادة الحزبية، تتدخل لجنة الأحزاب السياسية عادة في اللعبة لدعم كتل المعارضة المهادنة للنظام.<sup>٢٤٨</sup> وقد عرفل هذا النظام التعددي المقيد (corporatist) لإدارة الميدان السياسي أنشطة أحزاب المعارضة خلال الثمانينيات وأدى إلى شرح ما انفك يتوسع بين القيادات الحزبية والجمهور بشكل عام.

وقد دعم النظام هيكلته التعددية المقيدة (corporatist) لإدارة الميدان السياسي أيضاً عبر نظام للتمثيل النسبي في الانتخابات الوطنية والمحلية خلال الثمانينيات، لا يمكن بموجبه سوى لأعضاء الأحزاب السياسية الرسمية المشاركة في الانتخابات عبر اللوائح الحزبية. وقد استثنى هذا النظام فعلياً الناشطين السياسيين الذين كانوا يرغبون في العمل خارج قيود هيكلية النظام. وفي الوقت نفسه، مكن نظام التمثيل النسبي قيادات أحزاب المعارضة (التي احتكرت سلطة اختيار تسلسل مرشحيها المعارضين في اللوائح الانتخابية) من فرض الانضباط في صفوفها ومن تهميش الأعضاء المستعدين للمجازفة بخوض مواجهة مفتوحة مع النظام. بعبارة أخرى، أخضع نظام التمثيل النسبي الأفراد الذين رفضوا اللعب بحسب قواعد النظام لقيود حزبية داخلية سهلت على النظام إدارة العملية. وأخيراً، شكّلت عتبة الحد الأدنى البالغ ٨ في المئة عائقاً هائلاً أمام معظم أحزاب المعارضة، وتم نقل الأصوات التي لا تتخطى هذه العتبة إلى الحزب الذي يفوز بالعدد الأكبر من المقاعد.<sup>٢٤٩</sup>

للتحليل على هذه العقبات في انتخابات مجلس الشعب في العام ١٩٨٤، دخل حزب الوفد في تحالف غريب مع جماعة الإخوان المسلمين. ففرص حزب الوفد في تخطي عتبة الـ ٨ في المئة ازدادت بتعاونه مع الإخوان، كما أن هذا التحالف غير الرسمي سمح للإخوان بالمشاركة في الانتخابات من دون أن تكون الجماعة حزباً سياسياً مرخصاً. وقد استطاع حزب الوفد وجماعة الإخوان المسلمين معاً تحصيل ١٢.٧ في المئة من مجموع الأصوات، أي ما يعادل ٥٨ مقعداً في مجلس الشعب. ولكن لم تستطع أي من أحزاب المعارضة الأخرى الحصول على تمثيل نيابي لأنها لم تتخطَ عتبة الـ ٨ في المئة. وتم بالتالي نقل الأصوات الداعمة لجميع أحزاب المعارضة الأخرى إلى الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم.

وبعد الانتخابات، تمكن المحامي والناشط السياسي كمال خالد من رفع دعوى أمام المحكمة الدستورية

<sup>٢٤٨</sup> ومن بين الأمثلة على ذلك الخلافات الداخلية بين الفصائل التي قادها علي الدين صالح ضد عبد الله رشدي في حزب مصر الفتاة في العام ١٩٩٢، وبين الفصائل التي قادها إبراهيم شكري ضد أحمد مجاهد في حزب العمل الاشتراكي في العام ١٩٩٣، وبين الفصائل التي قادها محمد عبد الله ضد عبد الرشيد أحمد في حزب العدالة الاجتماعية في العام ١٩٩٨.

<sup>٢٤٩</sup> للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول قانون الانتخابات المطبق في العام ١٩٨٤، انظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، النظام الانتخابي في مصر والعالم: بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، ص. ١٦٦-١٨٤.

العليا، طعن فيها بدستورية القوانين التي تنظم انتخابات مجلس الشعب. وقد اعتبر خالد أن نظام التمثيل النسبي عبر اللوائح الحزبية يمنح المواطنين من الترشح إلى المناصب السياسية كمستقلين، ويحرمهم بالتالي من حق المشاركة في الحياة السياسية إذا لم يكونوا أعضاء في حزب سياسي مسجّل.

وبحلول ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٦، أصدرت هيئة المفوضين لدى المحكمة الدستورية العليا تقريرها الأولي الذي أوصى بالبتّ بعدم دستورية القانون الانتخابي لأنه يناقض المواد ٨ و ٤٠ و ٦٢ من الدستور.<sup>٢٥٠</sup> وقد رحبت أحزاب المعارضة بالقرار ودعت في مؤتمر صحافي مشترك إلى إصلاح القوانين الانتخابية وحلّ مجلس الشعب وإجراء دورة جديدة من الانتخابات.<sup>٢٥١</sup> وفي خطوة فاجأت الكثيرين، وافق النظام على مطالب المعارضة الثلاثة. فحلّ مجلس الشعب بعد استفتاء شعبي، وسُنّت قوانين انتخابية جديدة، وعُقدت الانتخابات الجديدة في العام ١٩٨٧.

كانت تلك المرة الأولى التي يبتّ فيها بعدم دستورية قانون انتخابي في تاريخ مصر. وخلال الثمانينيات، واصلت المحكمة الدستورية العليا تقويض هيكلية النظام التعددية المقيدة (corporatist) للهيمنة السياسية عبر إلغاء القوانين الانتخابية على الصعيدين المحلي والوطني.

وسعى النظام من خلال قانون انتخابات مجلس الشعب الجديد إلى تجنب الامتثال إلى حكم المحكمة الدستورية العليا قدر الإمكان. فقد قسّم هذا القانون البلاد إلى ٢٤ دائرة متعددة الأعضاء تضمن التمثيل النسبي بين لوائح الأحزاب. وفي الوقت نفسه خصّص القانون الجديد مقعدين في كل دائرة للمرشحين المستقلين امتثالاً لقرار المحكمة، بيد أنه حافظ على عتبة الـ ٨ في المئة اللازمة للحصول على تمثيل في مجلس الشعب. علاوة على ذلك، شوّهت حدود الدوائر الانتخابية بما يضمن أفضلية للسلطة على أحزاب المعارضة. فعلى سبيل المثال، منح القانون إحدى الدوائر ١٣ مقعداً في مجلس الشعب، علماً أن عدد السكان فيها ٥ ملايين، فيما منح دائرة أخرى يبلغ عدد سكانها مليوني نسمة ١٦ مقعداً واحداً. في المقابل، مُنحت دائرة ثالثة، لا يتعدى عدد سكانها ٣٥٠ ألف نسمة، ٥ مقاعد.<sup>٢٥٢</sup>

وبفضل الدوائر المشوهة والتزوير الانتخابي وعتبة الـ ٨ في المئة والضعف المستمر لأحزاب المعارضة، حافظ الحزب الوطني الديمقراطي، كما كان متوقعاً، على أغلبية ساحقة في انتخابات مجلس الشعب في العام ١٩٨٧، وحاز على ٣٤٨ مقعداً من أصل ٤٤٨، مقارنة بمئة مقعد حازت عليها أحزاب المعارضة مجتمعة.<sup>٢٥٣</sup> ونظراً إلى فوزه بأغلبية ساحقة في مجلس الشعب، تمكن الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم

<sup>٢٥٠</sup> أتى الحكم النهائي للمحكمة الدستورية العليا في ١٦ مايو/أيار ١٩٨٧. القضية ١٣١، للسنة الدستورية ٦، المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٤٥-٣١.

<sup>٢٥١</sup> واغتتمت أحزاب المعارضة الفرصة كذلك لتكرار مطالبها القديمة، مثل إلغاء قانون الطوارئ وفرض إشراف قضائي كامل على الانتخابات وحلّ مكتب المدعي العام الاشتراكي.

<sup>٢٥٢</sup> Justice 'Abd al-Rahman Nosseir, "The Supreme Constitutional Court and the Protection of Human Rights" (un-published manuscript, November ١٩٩٢), ٣٦.

<sup>٢٥٣</sup> فاز تحالف حزب العمل الاشتراكي وجماعة الإخوان المسلمين بـ ٥٦ مقعداً، وفاز حزب الوفد بـ ٣٦ مقعداً، وحاز المرشحون المعارضون المستقلون على ٨ مقاعد.

مجددًا من تسمية مبارك كمرشح أُوحد للرئاسة في استفتاء شعبي أُجري في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٨٧. وضمنت وزارة الداخلية، من خلال الفساد الانتخابي الذي مارسه، حصول مبارك على ٩٧ في المئة من الأصوات وعلى ٦ سنوات جديدة في سدة الرئاسة.

في غضون ذلك، تحدى المرشحون المعارضون التزوير الانتخابي الذي شاب انتخابات مجلس الشعب. وأثبتت المحاكم الإدارية استعدادها لمواجهة النظام عبر إلغاء نتائج الانتخابات لـ ٧٨ مقعدًا، مانحة دعمًا قضائيًا لاتهامات المعارضة للنظام باللجوء إلى التزوير بشكل منتظم لتقويض أداء المعارضة منهجيًا.<sup>٢٥٤</sup> غير أن مجلس الشعب الذي يهيمن عليه الحزب الوطني الديمقراطي لم يعترف سوى بسبعة من تلك الأحكام، فأسس بالتالي لنمط من النزاع المؤسسي بين محكمة النقض ومجلس الشعب الذي ما انفكَّ يزداد حدّة في الدورات الانتخابية اللاحقة.<sup>٢٥٥</sup>

أثبت كمال خالد مجددًا أن الطريقة الأضمن لتحدي النظام كانت باللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا، فسرعان ما رفع دعوى قضائية يتحدى فيها الترتيبات الانتخابية الجديدة، وبحلول ١٦ ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٧، كانت دعواه قد أُحيلت إلى المحكمة الدستورية العليا. وقد رأى خالد أنه يجب البت بعدم دستورية القانون الانتخابي لثلاثة أسباب أساسية. أولاً، اعتبر خالد أن الأحزاب السياسية تمدّ مرشحيها بموارد مالية غير متوفرة للمرشحين المستقلين، وبالتالي فإنّ ظروف التفاضل بين الجانبين غير عادلة. كذلك، تحصل الأحزاب السياسية على تمويل من صناديق الدولة، ما يعني أن هذه الأخيرة تدعم الأحزاب على حساب المرشحين الأفراد. ثانياً، زعم خالد أن عدد المقاعد الممنوحة لكل دائرة انتخابية لا يتناسب مع عدد سكان هذه الدوائر أو عدد الناخبين المسجلين فيها. وأخيراً، اعتبر خالد أن لأعضاء الأحزاب أفضلية على المرشحين الأفراد، نظرًا إلى أن المرشحين المستقلين لا يحصلون سوى على ٤٨ مقعدًا، مقابل ٤٠٠ مقعد مخصصة للمتنافسين الحزبيين بموجب نظام اللوائح الانتخابية. واعتبر خالد من جديد أن القانون الانتخابي يخالف المواد ٨ و ٤٠ و ٦٢ من الدستور، التي تكفل المساواة بين المواطنين المصريين وحقهم في المشاركة في الحياة السياسية.

ردّ محامو الدولة بأن المادة ٥ من الدستور أنشأت نظامًا متعدد الأحزاب في مصر، ولكن مجلس الشعب يحتفظ بحق تنظيم الانتخابات كما يراه مناسبًا طالما أن نظام تعدد الأحزاب مُصان. غير أن المحكمة الدستورية العليا عارضت تبرير الدولة هذا، معتبرة أن الهدف من المادة ٥ من الدستور هو استبدال حكم الحزب الواحد في ظل الاتحاد الاشتراكي العربي، وأنه وبالرغم من حرية الدولة في اعتماد النظام الانتخابي الذي تختاره، لا يحق لها أن تنتهك حقوق المواطنين في الفرص المتساوية والمساواة كما تنص المادتان ٨ و ٤٠ من الدستور. ووافقت المحكمة الدستورية العليا كذلك على ادعاء خالد بأن النظام الانتخابي الجديد ما زال يعطي الأفضلية للأحزاب السياسية القائمة على حساب المرشحين المستقلين. وعندما زعم محامي الدولة أن للمواطنين حرية

<sup>٢٥٤</sup> انظر: تصريحات فؤاد سراج الدين، رئيس حزب الوفد، في الوفد، ٨ مايو/أيار ١٩٨٩.

<sup>٢٥٥</sup> Zaki, Civil Society and Democratization in Egypt, ٣٥.

الانضمام إلى الأحزاب السياسية إذا أرادوا المشاركة في الفرص التي توفرها الأحزاب القائمة، ردت المحكمة الدستورية العليا بأن المادة ٤٧ من الدستور تكفل حرية الرأي، وبالتالي لا يجوز إجبار المواطنين على المشاركة في البرامج السياسية. وفرض حكمان مماثلان أصدرتهما المحكمة الدستورية العليا تطبيق إصلاحات شبيهة على النظام الانتخابي الخاص بمجلس الشورى (الغرفة العليا للبرلمان) وانتخابات المجالس المحلية على الصعيد الوطني.<sup>٢٥٦</sup>

ومع إصدار قرار البتّ بعدم الدستورية في ١٩ مايو/أيار ١٩٩٠، فرضت المحكمة الدستورية العليا مجدداً حلّ مجلس الشعب وسنّ قوانين انتخابية جديدة وإجراء انتخابات مبكرة في العام ١٩٩٠. ٢٥٧ وشرّع استفتاء شعبي العملية، وفي ٢٦ سبتمبر/أيلول ١٩٩٠، تمّ تعديل القانون الذي ينظم انتخابات مجلس الشعب.<sup>٢٥٨</sup> ونتيجة لحكم المحكمة الدستورية العليا سنة ١٩٩٠، أوقف العمل نهائياً بنظام لوائح التمثيل النسبي واعتمد لانتخابات مجلس الشعب نظام الانتخاب الفردي، الذي قسّم البلاد إلى ٢٢٢ دائرة، تمثّل كل منها بمقعدين، أحدهما مخصّص للعمال والفلاحين كما تحدّد المادة ٨٧ من الدستور، والآخر خاضع للتنافس المفتوح. وقد رحّب الناشطون المعارضون بهذه التعديلات، ولكنهم دعوا أيضاً إلى إصلاحات شاملة تضمن إجراء انتخابات نزيهة خاضعة للإشراف القضائي الكامل. غير أن الدولة أصدرت القانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ الذي تلاعب بحدود الدوائر الانتخابية لصالح الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، وذلك من خلال تقسيم معاقل المعارضة.

وبعد أن بدا واضحاً أن النظام غير مستعد لتطبيق مزيد من الإصلاحات لضمان نزاهة انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٠ وحريتها، قرر حزب الوفد وحزب العمل وحزب الأحرار الاشتراكيين وجماعة الإخوان المسلمين مقاطعة الانتخابات، وحظوا بدعم صريح من معظم نقابات العمال. وفي بيانها المشترك، أعلنت جميع تلك الأطراف عن رفضها المشاركة «في إنتاج واجهة ديمقراطية مزيفة». وقد عبّر جمال بدوي من حزب الوفد عن ذلك في صحيفة الحزب، قائلاً:

كلّ ما يريد النظام إبقاءه من الديمقراطية هو شكلها. هو يريد من جميع الأحزاب أن تشارك في المسرحية لكي يظنّ العالم أجمع أننا نمشي في مسيرة الديمقراطية ونشارك في أشكالها المعروفة: انتخابات عامة وجموع مشاركة وجلسات متلفزة. ولكن هل قامت الدولة بإجراء عملي واحد لكي تثبت صدق نياتها في إجراء انتخابات حرة؟ هل أوقفت العمل

<sup>٢٥٦</sup> القضية ٢٣، للسنة القضائية ٨، أصدر الحكم فيها في ١٥ أبريل/نيسان ١٩٨٩، المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٢٠٥-٢١٧؛ والقضية ١٤، للسنة القضائية ٨، أصدر الحكم فيها في ١٥ أبريل/نيسان ١٩٨٩، المحكمة، الجزء الرابع، ص. ١٩١-٢٠٤. ستمت دراسة أحكام المحكمة الدستورية العليا التي فرضت تطبيق إصلاحات على الانتخابات المحلية بإسهاب في الفصل التالي.

<sup>٢٥٧</sup> القضية ٣٧، للسنة القضائية ٩، المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٢٥٦-٢٩٣.

<sup>٢٥٨</sup> واستغلّ الناشطون المعارضون هذا الحكم كفرصة لتحدي عدد من القوانين التي أصدرها مجلس الشعب غير الشرعي. غير أن المحكمة رفضت هدم القضايا، قائلة إنه يجب أن يكون مضمون القوانين نفسها مخالفًا للدستور لكي يجري البتّ بعدم دستورتها. وخلال السنتين اللاحقتين، أحيلت ٨٧ قضية مماثلة إلى المحكمة الدستورية العليا ولكن تمّ رفض كل واحدة منها تلقائياً للأسباب نفسها.

بقانون الطوارئ خلال فترة الانتخابات على الأقل؟ هل ائتمنت القضاء بالإشراف على الانتخابات؟ هل حدّدت الدوائر الانتخابية بطريقة صحيحة وعادلة؟<sup>٢٥٩</sup>

ونظرًا إلى رفض النظام للمطالب التي نادى بها المعارضة منذ فترة طويلة، برزت عدة مقترحات معارضة إلى الواجهة. أولها تمّ التداول به كثيرًا في الفترة التي سبقت انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٠، ومفاده فرض إشراف قضائي كامل على مراكز الاقتراع.

الجدول ٤.١: الأحزاب السياسية المصرية في العام ١٩٩٠

| الحزب                                     | تاريخ الإنشاء* | الجهة المانحة للترخيص           |
|---|----------------|---------------------------------|
| الحزب الوطني الديمقراطي<br>(الحزب الحاكم) | ١٩٧٦           | قرار رئاسي                      |
| حزب التجمع                                | ١٩٧٦           | قرار رئاسي                      |
| حزب الأحرار الاشتراكيين                   | ١٩٧٦           | قرار رئاسي                      |
| حزب العمل الاشتراكي                       | ١٩٧٧           | وافق عليه لجنة الأحزاب السياسية |
| حزب الوفد                                 | ١٩٧٨           | حكم من المحاكم الإدارية         |
| حزب الأمة                                 | ١٩٨٣           | حكم من المحاكم الإدارية         |
| حزب الخضر                                 | ١٩٩٠           | حكم من المحاكم الإدارية         |
| مصر الفتاة                                | ١٩٩٠           | حكم من المحاكم الإدارية         |
| حزب الاتحاد الديمقراطي                    | ١٩٩٠           | حكم من المحاكم الإدارية         |

\*أنشئ الحزب الوطني الديمقراطي وحزب التجمع وحزب الأحرار الاشتراكيين بادئ الأمر كـ«ثلاثة منابر» تمثل يسار الطيف السياسي ووسطه ويمينه. وقد اكتسبت هذه الأحزاب أسماءها الحالية بعد أن أصدر السادات القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ حول الأحزاب السياسية.

وأصدر نادي القضاة، تحت قيادة يحيى الرفاعي، اقتراحًا مفضلاً حول كيفية ضمان القضاة إجراء انتخابات نزيهة، لكنّ النظام رفض هذا الطلب بشكل قاطع. وقدم الناشطون المعارضون والمفكرون اقتراحات أخرى، طالبت بأن تراقب شبكة من المجموعات الاجتماعية الانتخابات وتقدم تقارير بشكل منهجي حول المخالفات المرتكبة، ما يشكل ضغطًا على النظام ويوفر وثائق يمكن استخدامها في المحاكم الإدارية. وقد أتى الاقتراحان بشمارهما في النهاية، ولكن استراتيجياً المعارضة العامة لانتخابات العام ١٩٩٠ كانت المقاطعة.

كان حزب التجمع هو الحزب المعارض البارز الوحيد الذي شارك رسمياً في انتخابات العام ١٩٩٠، إلى جانب حزبي الخضر ومصر الفتاة، اللذين حصلوا على الترخيص عبر المحاكم الإدارية

<sup>٢٥٩</sup> صحيفة الوفد، ١٩ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٠.

(انظر الجدول ٤.١).<sup>٢٦٠</sup> وفي محصلة الانتخابات، فاز حزب التجمع ومرشحو المعارضة المستقلون بـ ٢٩ مقعداً ليس إلا، مقابل المقاعد المئة التي كانوا يشغلونها في مجلس الشعب المنتهية ولايته.<sup>٢٦١</sup>

ومن الواضح أن حکمي المحكمة الدستورية العليا في العامین ١٩٨٧ و ١٩٩٠ حول القوانين الانتخابية لم يضعاً حدّاً لهيمنة النظام، ولكنهما قيّداها بعض الشيء. فقد تمثل الأثر الطويل الأمد لهذين الحکمین بتعطيل منهجية النظام التعددية المقيّدة (corporatist) للحفاظ على الهيمنة السياسية. فقبل الإصلاحات التي فرضتها المحكمة الدستورية العليا، كانت الدولة تتحكم بالميدان السياسي بسهولة من خلال التفاوض مع نفر قليل من الأحزاب السياسية الضعيفة نسبياً. فالأحزاب نفسها مارست قيوداً داخلية على الناشطين الذين تجرّؤوا على تحدي الدولة خارج الحدود التي توافقت عليها هذا الأخيرة مع أحزاب المعارضة ضمناً. ولكن بعد أن فرضت المحكمة الدستورية العليا إصلاحات انتخابية، لم يعد الناشطون المعارضون ملزمين بالعمل ضمن الأطر التي يفرضها قادة أحزاب المعارضة، الذين كانوا يسيطرون على مواقع المرشحين في لوائح الأحزاب الانتخابية. علاوة على ذلك، مكّنت أحكام المحكمة الدستورية العليا المرشحين الإسلاميين من الترشح كمستقلين. وكانت لهذا الأمر تبعات جمّة على طبيعة التيارات المعارضة التي حظيت بتثمين في مجالس الشعب اللاحقة. وأخيراً، أجبرت أحكام المحكمة الدستورية العليا النظام على تغيير أسلوبه في الحفاظ على السيطرة السياسية من إطار سياسي غير عادل إلى آخر يعتمد بشكل متزايد على الإكراه الجسدي والترهيب والتزوير الانتخابي.

## أحكام المحكمة الدستورية العليا التي استرجعت الحقوق السياسية

بالإضافة إلى تقويض هيكلية النظام التعددية المقيّدة (corporatist) للإدارة السياسية عبر حکمها بشأن القانون الانتخابي، أصدرت المحكمة الدستورية العليا عدداً من القرارات التي وسّعت نطاق الحقوق السياسية مباشرة للناشطين المعارضين.<sup>٢٦٢</sup> وفي أحد أول قراراتها السياسية في مايو/أيار ١٩٨٥، ألغت المحكمة القرار الرئاسي رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بسبب مخالفته الشروط الإجرائية المذكورة في المادة ١٤٧ من الدستور، التي تنظم استخدام القرارات الرئاسية في حالات الطوارئ.<sup>٢٦٣</sup> لكن هذا الحكم كان أقل جرأة مما يبدو للوهلة

<sup>٢٦٠</sup> شارك مرشحو الأحزاب الأخرى في الانتخابات كمرشحين مستقلين

<sup>٢٦١</sup> فاز حزب التجمع بستة مقاعد، ومرشحو حزب الوفد المستقلون فازوا بـ ١٤ مقعداً، وحاز مرشحو حزب العمل الاشتراكي المستقلون على ٨ مقاعد، وحصل حزب الأحرار الاشتراكيين على مقعد واحد لمرشح المستقل.

<sup>٢٦٢</sup> حاولت المحكمة أيضاً فرض بعض القيود الإجرائية على السلطة التنفيذية. ومن بين الأحكام المبكرة المهمة في هذا الشأن حكم حول القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٠، الذي كان يمكن الشرطة من توقيف وسجن أي شخص تعتبر السلطة التنفيذية أنه ارتكب جرماً مرة ثانية، من دون محاكمة أو أمر قضائي حتى. لذا، ألغت المحكمة الدستورية العليا هذا القانون، معتبرة أنه انتهاك للمادة ٦٦ من الدستور، التي تنص على أنه لا يمكن فرض العقوبات إلا بالاستناد إلى القانون، ولا يمكن تطبيقها إلا بموجب أمر قضائي. وكان هذا أحد الأحكام المبكرة المهمة، لأن المحكمة الدستورية العليا سعت من خلاله إلى تكريس أصول المحاكمات المتبعة وإلى الدفاع عن صلاحيات السلطة القضائية. القضية ٣٩، لسنة القضائية ٣، صدر في ١٥ مايو/أيار ١٩٨٢، الجزء الثاني، ص. ٤٥-٤٩.

<sup>٢٦٣</sup> سمح المادة ١٤٧ لرئيس الجمهورية بإصدار مراسيم تنفيذية لها قوة القانون فقط عندما لا يكون مجلس الشعب في دورة انعقاده وعندما يكون الرئيس أمام وضع حساس يتطلب اتخاذ قرار فوري. لا بل يجب أن يوافق مجلس الشعب لاحقاً على قرار الرئيس عندما ينعقد من جديد. القضية ٢٨، لسنة القضائية ٢، المحكمة، صدر في ٤ مايو/أيار ١٩٨٥، الجزء الثالث، ص. ١٩٥-٢٠٨.

الأولى، لأن المحكمة لم تلغ القرار الرئاسي إلا بعد اغتيال السادات وبعد توجيه انتقادات حادة لجوهر القانون،<sup>٢٦٤</sup> كما أن حكم المحكمة الدستورية العليا هذا لم يقيّد سلطات الرئيس فعلياً. فصحيح أن مبارك أصدر عدداً من القرارات الرئاسية أقل بكثير من عبد الناصر والسادات، لكنّ هيمنة السلطة التنفيذية على مجلس الشعب الخاضع كانت كفيلة بتمرير القوانين بسهولة، حتى عند الالتزام بالقنوات الإجرائية اللازمة المنصوص عليها في الدستور.

بالرغم من ذلك، كانت المحكمة الدستورية العليا على قاب قوسين أو أدنى من إصدار أحكام أكثر جرأة. فبالتزامن مع استعداد هيئة المفوضين لدى المحكمة الدستورية العليا لإصدار الحكم المدوّي بحلّ مجلس الشعب للمرة الأولى، أصدرت المحكمة حكماً مفصلياً آخر سمح لناشطين معارضين بارزين كانوا قد مُنعوا من مزاوله العمل السياسي بالمشاركة في انتخابات مجلس الشعب المقبلة.<sup>٢٦٥</sup> وكانت هذه القضية تخصّ القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨، الذي نصّ على أنه «لا يجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك في تقليد المناصب الوزارية منتمياً إلى الأحزاب السياسية التي تولت الحكم قبل ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أو بالاشتراك في قيادة الأحزاب وإدارتها».<sup>٢٦٦</sup> وقد رفع هذه القضية فؤاد سراج الدين، الذي كان رئيس حزب الوفد قبل الثورة، ضد لائحة مفترضة من رموز النظام، بينهم رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ووزير الداخلية. من جانبها، اعتبرت الدولة أنه لا يحق للمحكمة الدستورية العليا مراقبة دستورية هذا القانون لأنه تمّ التصديق عليه من خلال استفتاء شعبي، ما جعله قراراً سياسياً غير خاضع للرقابة القضائية. لكنّ المحكمة الدستورية العليا رفضت هذا الادعاء وبنت بعدم دستورية القانون، ما سمح بعودة مئات السياسيين والشخصيات العامة من قبل الثورة إلى مزاوله العمل السياسي، ومن بينها رئيس حزب الوفد فؤاد سراج الدين ومؤسس الحزب العربي الديمقراطي الناصري ورئيسه ضياء الدين داوود.<sup>٢٦٧</sup>

وألغت المحكمة الدستورية العليا حكماً آخر من أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨، كان قد منع كل من أدين في حملة السادات سنة ١٩٧١ ضدّ معارضي إدارته الجديدة من المشاركة في الحياة السياسية.<sup>٢٦٨</sup> وقد رفع هذه القضية ضياء الدين داوود، الذي ادعى أمام المحكمة أن هذا القانون يشرّع عقوبات ذات مفعول رجعي ويحرم أشخاصاً من الحقوق السياسية، خلافاً للمادتين ٦٦ و١٨٧ من الدستور. وقد شجعت انتصارات داوود المتعددة في المحكمة الدستورية العليا ناشطين معارضين آخرين للجوء إلى استراتيجية التقاضي لمواجهة النظام.

<sup>٢٦٤</sup> كان القرار الرئاسي تعديلاً للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩. وعزز هذا القرار، الذي أُطلق عليه لقب «قانون جهان»، تيمناً بزوجة الرئيس السادات، الأحكام الخاصة بحقوق المرأة في قانون الأحوال الشخصية.

<sup>٢٦٥</sup> القضية ٥٦، للسنة القضائية ٦، المحكمة، صدر في ٢٦ يونيو/حزيران ١٩٨٦، الجزء الثالث، ص. ٣٥٣-٣٦٣.

<sup>٢٦٦</sup> يُعرف هذا القانون بشكل عام بتسمية النظام، أي «القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي».

<sup>٢٦٧</sup> ومن بين الشخصيات البارزة الأخرى التي استعادت حقوقها السياسية ابراهيم فرج وحامد زكي وعبد الفتاح حسان.

<sup>٢٦٨</sup> القضية ٤٩، للسنة القضائية ٦، المحكمة، صدر في ٤ أبريل/نيسان ١٩٨٧، الجزء الرابع، ص. ١٩-٢٤.

فقد فرض حكم آخر صدر في العام ١٩٨٨ ترخيص الحزب العربي الديمقراطي الناصري المعارض، بعد أن كانت لجنة الأحزاب السياسية التي يهيمن عليها النظام قد رفضت ترخيصه على أساس أن أعضاء المؤسسين المقترحين عبّروا علناً عن رفضهم لاتفاقية السلام بين مصر وإسرائيل.<sup>٢٦٩</sup> والأمر الذي مكّن اللجنة من القيام بذلك هو أنّ أحد أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ كان قد منح لجنة الأحزاب السياسية صلاحية رفض طلبات الأحزاب إذا كان رؤساؤها المقترحون قد وضعوا مبادئ أو قاموا بممارسات مناهضة لاتفاقية السلام أو حثوا غيرهم على القيام بذلك. وقد رفع هذه القضية أحد الأعضاء المؤسسين في الحزب العربي الديمقراطي الناصري ضد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب ووزارة الداخلية، ووافقت المحكمة الإدارية على حجج المدعين، وسرعان ما أحالت القضية إلى المحكمة الدستورية العليا. وبعد فترة وجيزة من عودة ضياء الدين داوود إلى الحياة السياسية، ألغت المحكمة الدستورية العليا الحكم الذي يمنع إنشاء الحزب العربي الديمقراطي الناصري.

### حدود نشاط المحكمة الدستورية العليا: الالتفاف على القضاء العادي من خلال محاكم أمن الدولة

بالرغم من الأحكام التقدمية المتعددة التي حمّت الحريات المدنية وعززت الحقوق السياسية خلال الثمانينيات، برزت ثغرة هامة في سجلّ المحكمة الدستورية العليا المثير للإعجاب، تمثّلت في حكم مفصلي بتّ دستورية محاكم أمن الدولة التابعة للنظام، والتي تنظر بانتظام في قضايا يُعتقد أنها تشكل تهديداً استثنائياً للدولة. ويتم تعيين القضاة في المستوى الابتدائي في محاكم أمن الدولة من السلك القضائي العادي، ولكن لا يحق للمدعى عليهم سوى الاستئناف مرة واحدة أمام محكمة أمن الدولة العليا. وفي درجة الاستئناف، يحق للرئيس تعيين ضابطين عسكريين، ليس من الضروري أن يكونا قد درسا القانون، للانضمام إلى ثلاثة قضاة مدنيين من محاكم الاستئناف في القضاء العادي لتشكيل لجنة مؤلفة من خمسة قضاة. وتُعدّ أحكام محكمة أمن الدولة العليا نهائية ولا يمكن استئنافها في المحاكم العادية.

أما محاكم أمن الدولة طوارئ فتتنظر في جميع القضايا المرفوعة بموجب قانون الطوارئ. وتتماماً كمحاكم أمن الدولة، يتم تعيين قضاة من المحاكم العادية في محاكم أمن الدولة طوارئ، بالإضافة إلى ضابطين عسكريين بناءً على رغبة الرئيس، ولكن لا يحق للمدعى عليهم استئناف أحكام محاكم أمن الدولة طوارئ إطلاقاً. فبعد أن تصدر المحكمة قرارها، يُحال هذا القرار إلى الرئيس، الذي له صلاحية إلغاءه أو طلب إعادة المحاكمة. مبدئياً، يجب ألا تُفعل محاكم أمن الدولة طوارئ سوى لفترات قصيرة خلال حالات الحرب أو الأزمات المشابهة، ولكن عملياً، تشكل هذه المحاكم نظاماً قضائياً موازياً، نظراً إلى أن مصر بقيت في حالة طوارئ مستمرة من العام ١٩٦٧، باستثناء مدة لا تتعدى ١٨ شهراً. لا بل إن التعابير المبهمة في صياغة قانون الطوارئ نفسه تعطي الدولة حيزاً واسعاً لإحالة القضايا التي ترى أنها تشكل تهديداً سياسياً لها إلى خارج النظام القضائي العادي.

<sup>٢٦٩</sup> القضية ٤٤، للسنة القضائية ٧، المحكمة، صدر في ٧ مايو/أيار ١٩٨٨، الجزء الرابع، ص. ٩٨-١١٤.



كذلك، تضمن صلاحيات الرئيس الواسعة في محاكم أمن الدولة طوارئ صدور أحكام في صالح الدولة بشكل شبه مؤكد متى أحيلت القضايا إلى هذا السلك القضائي الموازي.<sup>٢٧٠</sup>

بحلول العام ١٩٨٣، كانت قد أُحيلت إلى المحكمة الدستورية العليا عشرات القضايا التي تطلعن في دستورية الحكم القانوني الذي يمنع المدعى عليهم من حق استئناف أحكام محاكم أمن الدولة طوارئ أمام القضاء العادي،<sup>٢٧١</sup> وأصدرت المحكمة الدستورية العليا حكماً بشأن أحد هذه الطعون في العام ١٩٨٤.<sup>٢٧٢</sup> وقد رُفعت هذه الدعوى عندما طعن أحد المدعى عليهم في حكم بالسجن أصدرته بحقه محكمة أمن الدولة طوارئ أمام محكمة إدارية. واعتبر المدعي أن أحد أحكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢، الذي يمنح محاكم أمن الدولة طوارئ الاختصاص الحصري للنظر في استئناف القضايا المرفوعة بموجب قانون الطوارئ، يخالف المادتين ٦٨ و ١٧٢ من الدستور.<sup>٢٧٣</sup> وقد أحالت المحكمة الإدارية القضية إلى المحكمة الدستورية العليا، حيث أكد المدعي على أن منع الاستئناف خارج نظام محاكم أمن الدولة مخالف لحقوقه المصونة في أصول المحاكمات المتبعة ولاختصاص المحاكم الإدارية.

بنت المحكمة الدستورية العليا بدستورية هذا الحكم القانوني بناءً على المادة ١٧١ من الدستور، التي تنص على أن «القانون ينظم ترتيب محاكم أمن الدولة، ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها»، معتبرة أن هذه المادة، التي أنشئت بموجبها محاكم أمن الدولة، يجب أن تُفسر على أنها برهان على شرعية هذه المحاكم كجزء من السلطة القضائية. وبناءً على هذا التحليل، رفضت المحكمة الدستورية العليا زعم المدعي بشأن ضمان المادة ٦٨ من الدستور للحق في التقاضي ولحق كل مواطن في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي. واعتبرت المحكمة الدستورية العليا أيضاً أن حكم القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢، الذي يعطي محاكم أمن الدولة الصلاحية الحصرية للفصل في الاستئنافات والشكاوى المرفوعة أمامها، ليس مخالفاً للمادة ١٧١ من الدستور. لا بل إن المحكمة الدستورية العليا بنت بأن الإجراءات التي تنظم القضايا في محاكم أمن الدولة مطابقة لأصول المحاكمات المتبعة في سائر الهيئات القضائية المصرية، مثل حق المشتبه بهم في معرفة أسباب توقيفهم وفي التمثيل القانوني.

كان هذا الحكم مبنياً على تعريف ضيق سيادة القانون، رأى الكثير من خبراء القانون ومن الناشطين في مجال حقوق الإنسان أنه ملتبس في الحد الأدنى، ولكن المحكمة الدستورية العليا لم تتراجع عن موقفها،

<sup>٢٧٠</sup> لكن ظهرت بعض الاستثناءات خلال التسعينيات، فرداً على صدور أحكام بتبرئة شخصيات إسلامية رفيعة المستوى في الكثير من القضايا، بدأ النظام بإحالة القضايا المدنية إلى المحاكم العسكرية الأكثر قسوة من سواها، كما سنرى في الفصل الخامس من هذا الكتاب.

<sup>٢٧١</sup> الحكم المطعون في دستوريته وارد في الفقرة ٢ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢.

<sup>٢٧٢</sup> القضية ٥٥، للسنة القضائية ٥، صدر في ١٦ يونيو/حزيران ١٩٨٤، المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٨٠-٨٩.

<sup>٢٧٣</sup> تنص المادة ٦٨ من الدستور على ما يلي: «التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا. ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.» وتنص المادة ١٧٢ من الدستور على أن «مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي دعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.»

ورفضت إعادة النظر في مسألة صلاحيات محاكم أمن الدولة. وبعد ستة أشهر من صدور هذا القرار المفصلي، رفضت المحكمة الدستورية العليا على عجل<sup>٢٧٤</sup> قضية إضافية تطعن في اختصاص محاكم أمن الدولة،<sup>٢٧٥</sup> كما رفضت ٣٠ قضية أخرى تطعن في دستورية الحكم القانوني نفسه خلال السنة التالية.<sup>٢٧٥</sup> ويكشف تدفق قضايا الطعن في صلاحيات محاكم أمن الدولة في تلك المدة الزمنية القصيرة مدى اعتماد الدولة على هذا النظام القضائي الموازي، سواء لإقامة العدل بطريقة أكثر فعالية أو لتهميش المنافسين السياسيين. كذلك، يظهر العدد الهائل من القضايا التي أحالتها المحاكم الإدارية إلى المحكمة الدستورية العليا عزم قضاة المحاكم الإدارية على ضمان مصالحهم المؤسسية وعلى صدّ تعديلات محاكم أمن الدولة. وأخيراً، يظهر امتناع المحكمة الدستورية العليا عن تحدي مصالح النظام الأساسية، وذلك بسبب رفضها إلغاء الأحكام القانونية التي تحرم المواطنين من حق الاستئناف أمام المؤسسات القضائية العادية، بالرغم من أن عشرات الفرص سنحت للمحكمة للقيام بذلك.

### لجوء الإسلاميين إلى المحكمة الدستورية العليا، ١٩٨٠-١٩٩٠

لم يقتصر لجوء الناشطين إلى المحكمة الدستورية العليا الحديثة العهد لتحدي الدولة على المدافعين عن حقوق الإنسان والمدعين إلى الإصلاح الديمقراطي، إذ سرعان ما أدرك الإسلاميون المعتدلون أن التقاضي هو إحدى الوسائل القليلة المتاحة لمقارعة الوضع الراهن من داخل النظام القانوني/السياسي الرسمي. وفيما لجأ جميع الناشطين السياسيين إلى المحكمة الدستورية العليا لتحدي قيود النظام السياسية بنجاح، سعى الناشطون الإسلاميون إلى استخدام سلطة المحكمة في مراقبة دستورية القوانين لتحدي ما اعتبروه الأسس العلمانية للدولة المصرية.<sup>٢٧٦</sup>

كانت طعون الإسلاميين بشأن القوانين العلمانية تستند إلى المادة ٢ من الدستور المصري، التي تنص على أن «مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع».<sup>٢٧٧</sup> وقد أضيفت هذه المادة إلى دستور العام ١٩٧١، وجرى التشديد عليها في التعديل الدستوري في العام ١٩٨٠ بهدف دعم الشرعية الدينية للنظام في تلك الفترة، حيث استغلّ السادات التوجهات الإسلامية لمواجهة مراكز السلطة الناصرية في الدولة والمجتمع. ولعلّ السادات لم يتصور يوماً أن المادة ٢ من الدستور ستفتح الباب أمام طعون

<sup>٢٧٤</sup> انظر المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٩٠-٩٥.

<sup>٢٧٥</sup> انظر المحكمة، الجزء الثالث، ص. ١٠٨-١١٣، ١٥٢-١٥٧، ١٨٩-١٩٤.

<sup>٢٧٦</sup> للاطلاع على المزيد حول لجوء الإسلاميين إلى المحكمة الدستورية العليا، انظر:

Clark Lombardi, *State Law as Islamic Law in Modern Egypt: The Incorporation of shari'a into Egyptian Constitutional Law* (E. J. Brill, ٢٠٠٦); Nathalie Bernard-Maugiron, *Le Politique a l'Epreuve Du Judiciaire: La Justice Constitutionnelle En Egypte* (Bruxelles: Bruylant, ٢٠٠٣), ٣٣٩-٣٩٥.

<sup>٢٧٧</sup> عدّلت صياغة المادة ٢ في ٢٢ مايو/أيار ١٩٨٠، فتحوّلت من «مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر للتشريع»، إلى «مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع». واعتبر الجميع (بما في ذلك قضاة المحكمة الدستورية العليا) أن هذا التعديل البسيط، الذي اقتصر على إضافة كلمة «الرئيسية»، يعني أنه يجب أن تكون جميع القوانين مطابقة للشريعة الإسلامية. ولكن كان تعريف التقاليد والاتجاهات المختلفة في تفسير الشريعة، والإطار الزمني الذي يجب أن تعدّل فيه القوانين وفقاً للشريعة الإسلامية، موضع نقاش.

دستورية سواء من جانب الناشطين ذوي الميول الإسلامية أو من قضاة المحاكم الابتدائية المتعاطفين مع الحركة الإسلامية، تمامًا كما لم يتصور أن مقاتلين إسلاميين سيغتنالونه بعد عقد من الزمن. وبعد اغتيال السادات، أُحيلت إلى المحكمة الدستورية العليا أعداد هائلة من الطعون الإسلامية في القوانين العلمانية.<sup>٢٧٨</sup>

كانت أولى الطعون الإسلامية التي وصلت إلى المحكمة الدستورية العليا تتعلق بتلاؤم المادة ٢ من الدستور مع الأحكام القانونية التي تفرض دفع الفائدة لدى التأخر في سداد المبالغ المستحقة، كما ينص القانون المدني المصري. وطبقًا للتفسيرات الضيقة للشريعة الإسلامية، يعدّ الربا، أو الربح غير المستحق، كالفائدة على القروض مثلًا، من الأمور المحرمة شرعًا. وقد وضع الناشطون الإسلاميون نصب أعينهم إلغاء المادة ٢٢٦ من القانون المدني المتعلقة بالفائدة التي تفرضها الدولة على المبالغ المتأخرة. وكانت القضية المماثلة الأولى التي نظرت فيها المحكمة الدستورية العليا قد أُحيلت إليها خلال السنة الثانية بعد إنشائها، غير أن المدعي أسقط دعواه المطالبة بالرقابة الدستورية، الأمر الذي أثار تساؤلات حول ما إذا كان المدعي قد أسقط الدعوى بملء إرادته، أم أنه تعرض لضغوط من الدولة.<sup>٢٧٩</sup> وبعد مرور شهر واحد، تلقت المحكمة الدستورية العليا قضيتين تطعنان في دستورية الحكم نفسه من القانون المدني، ولكنها سرعان ما رفضتهما لأسباب تقنية.<sup>٢٨٠</sup> ولكن مع تلقي المحكمة الدستورية العليا ٥٣ قضية مماثلة في غضون بضعة سنوات، بدا واضحًا أنها ستضطر إلى النظر في مسألة الربا في المادة ٢ من الدستور مباشرة.<sup>٢٨١</sup>

في ٤ مايو/أيار ١٩٨٥، أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمًا مفصليًا بشأن دستورية الفائدة، في قضية رفعها شيخ الأزهر عبد الحلیم محمود شخصيًا ضد رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء ورئاسة اللجنة التشريعية في مجلس الشعب، بالإضافة إلى فؤاد جودة الذي كانت له مصلحة شخصية وملموسة في القضية.<sup>٢٨٢</sup> وتمحورت هذه القضية، التي شكلت صدامًا حادًا بين رأس الدولة من جهة، والشخصية الدينية الأرفع في مصر وربما العالم الإسلامي كله من جهة أخرى، حول مبلغ بسيط قدره ٥٩٢ جنيه مصري أمرت محكمة إدارية كلية الطب في جامعة الأزهر بتسديده لقاء معدات طبية، بالإضافة إلى فائدة نسبتها ٤ في المئة تراكمت بسبب التأخر في سداد المبلغ. وقد استغل شيخ الأزهر هذا النزاع للتعليق على دستورية المادة ٢٢٦ من القانون المدني، التي تنص على وجوب تسديد الفائدة على المبالغ المتأخرة.<sup>٢٨٣</sup> وكان موقف الأزهر بسيطًا: تنص المادة ٢ من الدستور على أن مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع، ووفقًا لتفسير شيخ الأزهر للشريعة، فإن المادة ٢٢٦ مخالفة بوضوح للموقف الشرعي بشأن الربا. وبالتالي، كانت تداعيات هذه القضية هائلة، لأن البت بعدم دستورية هذه المادة كان سيؤثر في الاقتصاد

<sup>٢٧٨</sup> قدم ٢١٥ طعنًا على الأقل أمام المحكمة الدستورية العليا بناءً على المادة ٢ من الدستور بين عامين ١٩٧٩ و١٩٩٠.

<sup>٢٧٩</sup> القضية ٣١، للسنة القضائية ٢، ٣ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الثاني، ص. ١٧٧-١٧٩.

<sup>٢٨٠</sup> القضيتان ٢١ و٧٢، للسنة القضائية ٦، ٢٦ يناير/كانون الثاني ١٩٨٥، المحكمة، الجزء الثالث، ص. ١٥٨-١٦١. رفضت المحكمة الدستورية هاتين القضيتين بذريعة أن القانون المطعون فيه لم يُحدد في العريضة المرفوعة إلى المحكمة.

<sup>٢٨١</sup> انظر المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٢٤٥ و٣٠١ للاطلاع على لائحة قضايا الشريعة والفائدة التي أُحيلت إلى المحكمة الدستورية العليا.

<sup>٢٨٢</sup> القضية ٢٠، للسنة القضائية ١، ٤ مايو/أيار ١٩٨٥، المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٢٠٩-٢٢٤.

<sup>٢٨٣</sup> تابع الشيخ جاد الحق علي جاد الحق، خلف الشيخ عبد الحلیم محمود، العمل بهذه القضية بعد وفاة الأخير.

المصري برمته، وفي علاقة النظام بالحركة الإسلامية.

لذا، استندت المحكمة الدستورية العليا في حكمها النهائي إلى تقرير اللجنة العامة في مجلس الشعب، الذي مهّد الطريق لتعديل المادة ٢ من الدستور، وجاء فيه أن:

الانتقال من النظام القانوني القائم حالياً في مصر، والذي يرجع إلى أكثر من مائة سنة، إلى النظام الإسلامي المتكامل يقتضي الأناة والتدقيق العملي، ومن هنا، فإن تقنين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي لم تكن مألوفة، أو معروفة، وكذلك ما جد في عالمنا المعاصر وما يقتضيه الوجود في المجتمع الدولي من صلات وعلاقات ومعاملات، كل ذلك يستأهل الروية ويتطلب جهوداً، ومن ثم فإن تغيير النظام القانوني جميعه ينبغي أن يتاح لواقعيه والقائمين عليه الفترة الزمنية المناسبة حتى تجمع هذه القوانين متكاملة في إطار القرآن والسنة وأحكام المجتهدين من الأئمة والعلماء.<sup>٢٨٤</sup>

وقد وافقت المحكمة الدستورية العليا على تحليل اللجنة العامة، واعتبرت أن السماح للمواطنين بالظعن في القوانين الصادرة قبل تعديل الدستور في العام ١٩٨٠ «سيؤدي إلى بروز تناقضات والتباسات في الإجراءات القضائية على نحو يهدد الاستقرار».<sup>٢٨٥</sup> وقررت المحكمة في النهاية أنه ينبغي منح السلطة التشريعية فرصة مراقبة دستورية جميع القوانين وإخضاعها لمبادئ الشريعة تدريجياً. أما في الوقت الراهن، فيجب ألا يكون للمادة ٢ المعدلة مفعول رجعي وألا تسري أحكامها إلا على القوانين الصادرة بعد تعديل العام ١٩٨٠ الذي نصّ على أن الشرع الإسلامي هو المصدر الرئيسي للتشريع.

ومن خلال إصدار هذا الحكم، أجهضت المحكمة الدستورية العليا تحدياً قانونياً إسلامياً هاماً، وتخلّصت من عشرات التحديات المماثلة التي تكدرت لديها بشأن المادة ٢٢٦ من القانون المدني.<sup>٢٨٦</sup> وفي الوقت نفسه، وفر هذا الحكم قاعدة قانونية لرفض أعداد كبيرة من الطعون الإسلامية في مجموعة واسعة من التشريعات الصادرة قبل العام ١٩٨٠، سواء أكانت متعلقة بقوانين الأحوال الشخصية أو ببعض جوانب قانون الإجراءات الجنائية.<sup>٢٨٧</sup> ولكن المحكمة من خلال حكمها هذا سنّت ضمناً مبدأ مفاده أن القوانين الصادرة بعد تعديل العام ١٩٨٠ خاضعة للرقابة الدستورية ويجب أن تكون مطابقة للشريعة الإسلامية. وقد لاحظ خبراء قانونيون بارزون مثل ابراهيم شحاتة أن هذا الأمر وضع المحكمة الدستورية العليا في وضعية غير مريحة تجاه القضايا المستقبلية المبنية على المادة ٢ من الدستور، بدلاً من أن يتم حسم هذه المسألة نهائياً.<sup>٢٨٨</sup>

<sup>٢٨٤</sup> المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٢٢٢.

<sup>٢٨٥</sup> المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٢٢٣.

<sup>٢٨٦</sup> انظر المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٢٤٥ و ٣٠١ للاطلاع على لائحة بالقضايا الأخرى التي طعنت في دستورية المادة ٢٢٦ بناءً على المادة ٢ من الدستور.

<sup>٢٨٧</sup> للاطلاع على عينة من القوانين التي طعن فيها الإسلاميون بناءً على المادة ٢ من الدستور ورفضتها المحكمة الدستورية العليا بناءً على اجتهادها في القضية ٢٠ للسنة القضائية ١، انظر اللائحة في المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٢٥٣-٢٥٥.

<sup>٢٨٨</sup> اعتبر شحاتة أنه وبالرغم من تعزيز المادة ٢ في التعديل الدستوري في العام ١٩٨٠، لا يمكن للشرع الإسلامي أن يتجاوز

لعل الأكثر إثارة للاهتمام بين القضايا التي تناولت المادة ٢ من الدستور والشريعة كانت تلك التي رفعها قضاة المحاكم الابتدائية أنفسهم، مستخدمين صلاحيتهم في إحالة القوانين التي يرون التباساً فيها إلى المحكمة الدستورية العليا لمراقبة دستورتيتها، لا تلك التي رفعها المتقاضون في المحاكم. فعلى سبيل المثال، قرر قاض في محكمة جنائية في القاهرة، لدى نظره في قضية تتعلق بشرب الخمر في الأماكن العامة في العام ١٩٨٢، أن يعلّق القضية ويرفع عريضة إلى المحكمة الدستورية العليا لمراقبة دستورية القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٦ حول حظر شرب الخمر.<sup>٢٨٩</sup> فقد رأى القاضي أن القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٦ غير مطابق للشرع الإسلامي لأنه يفرض عقوبة الحبس لا الجلد على معاقري الخمر في الأماكن العامة. وتماماً كما في قضية الفائدة التي رفعها شيخ الأزهر، رفضت المحكمة الدستورية العليا العريضة لأن القانون المذكور صادر قبل التعديل الدستوري في العام ١٩٨٠، الذي حوّل الشريعة إلى «المصدر الرئيسي للتشريع»، بعد أن كان الدستور القديم ينصّ على أن «مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر للتشريع».

وقد تمكنت المحكمة الدستورية العليا إذ ذاك من رفض جميع القضايا التي رفعها قضاة لأسباب تقنية أو بناءً على اجتهادها الذي قضى بعدم سريان المفعول الرجعي للمادة ٢ المعدلة من الدستور.<sup>٢٩٠</sup> لكن استمرار تقديم الطعون المشابهة أظهر الخلافات حول هذه المسائل والصدمات الإيديولوجية التي لم تكف عن تقسيم المجتمع المصري والأوساط القانونية المصرية والهيكلية الإدارية في المؤسسات القانونية المصرية.

### نشأة شبكة دعم قضائي مجدداً

بحلول نهاية الثمانينيات، بدا واضحاً أن المؤسسات القضائية كانت تلعب دوراً أساسياً في استعادة الحقوق السياسية للناشطين المعارضين وفي فتح باب الميدان السياسي أمام أحزاب جديدة وفرض إصلاح القوانين الانتخابية المصرية. وفي المقابل، بدأت أحزاب المعارضة المصرية تدعم بشدة استقلالية القضاء عموماً، واستقلالية المحكمة الدستورية العليا خصوصاً، بعد أن بدا واضحاً أن الأخيرة شكلت الساحة المضمونة الوحيدة للطنن في تشريعات الحزب الوطني الديمقراطي والأمل الأكبر في تطبيق المزيد من الإصلاحات السياسية. وبالتالي، حصدت المحكمة الدستورية العليا شبكة دعم لها أولاً ثم عززتها، وذلك بفضل الأحكام التي أصدرتها. ومن خلال فتح الميدان السياسي أمام الجميع وتمكين الناشطين المعارضين، كسبت المحكمة الدستورية العليا مجموعة أنصار يدعمونها علناً، وضمنت حصول الناشطين على الحيز السياسي اللازم لرفع الدعاوى، وبالتالي لتزويد المحكمة الدستورية العليا بمزيد من الفرص لتوسيع نطاق صلاحياتها في المستقبل.

– أحكام الدستور الأخرى، مضيماً أنه كان يجدر بالمحكمة الدستورية العليا أن توضح هذا الأمر منذ البداية. انظر المقابلة مع ابراهيم شحاتة بتاريخ ١٠ فبراير/شباط ٢٠٠١.

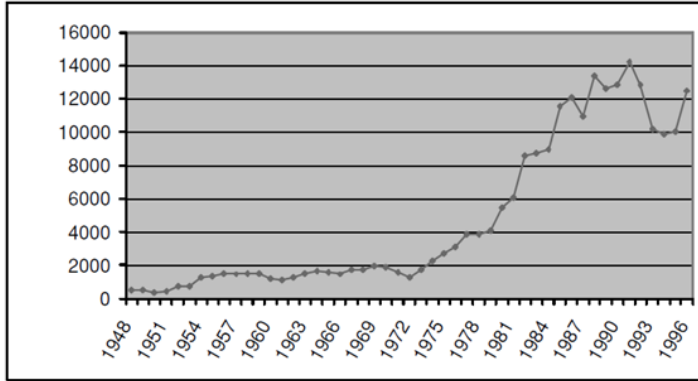
<sup>٢٨٩</sup> القضية ٦١، للسنة القضائية ٤، صدر في ٢٣ أبريل/نيسان ١٩٨٨، المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٨٤-٨٧.

<sup>٢٩٠</sup> يمكن الاطلاع على طعون إسلامية أخرى رفعها قضاة في المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٢٥٣-٢٥٥.

## مهنة القانون

كانت حقبة الثمانينيات شاهدة كذلك على رد الاعتبار لمهنة المحاماة كقوة سياسية. فلنقابة المحامين ولنادي القضاة وللعمالين في القانون عمومًا باع طويل في النشاط السياسي المتسم بالتزام عميق بمبادئ الليبرالية وبمؤسسات صون سيادة القانون.<sup>٢٩١</sup> ففي مصر ما قبل الثورة، كانت للمحامين مكانة استثنائية في الحياة السياسية، إذ تولى ١٤ رئيس وزراء من أصل ١٩ رئيسًا المنصب بين العامين ١٩١٩ و١٩٥٢. تلقوا تدريبًا رسميًا في القانون، كما ضمت معظم الحكومات في الحقبة نفسها غالبية من المحامين.<sup>٢٩٢</sup> وفي الواقع، فإن كثيرين من أبرز الشخصيات في التاريخ المصري المعاصر وأشهرها – مثل سعد زغلول ومصطفى كامل ومصطفى النحاس وتوفيق الحكيم – كانوا محامين.

ولكن مع انحسار أنشطة القطاع الخاص خلال حقبة التحول الاشتراكي في مصر، تلقى العاملون في القانون ضربة قاسية. فقد أدت برامج التأميم في عهد عبد الناصر إلى اندثار شبه كامل لأنشطة القطاع الخاص، وانخفض بالتالي عدد القضايا التجارية التي كانت تدرّ أكبر نسبة من الأرباح للعمالين في القانون. ونتيجة لهذا الانخفاض، اقتصر عمل المحامين على القضايا المدنية والجنائية، التي لا تدرّ سوى جزء بسيط من أرباح القضايا التجارية، وأجبر المحامون المختصون في هذا النوع من القضايا على الانسواء في القطاع العام المزدهر. وبالتالي، أصبحت المحاماة أقل المهن جاذبية، بعد أن كانت في الماضي المهنة التي تدرّ أعلى نسبة من الأرباح والتي تلقى القدر الأكبر من الاحترام وتجذب أكبر عدد من الناس إليها.



الصورة ٤.١: المتخرجون من كليات الحقوق في مصر سنويًا، بين العامين ١٩٤٨ و١٩٩٦. المصدر: التقرير السنوي لجمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، سنوات متعددة، ١٩٦٠-١٩٩٨.

<sup>٢٩١</sup> انظر:

Donald Reid, *Lawyers and Politics in the Arab World*, ١٩٦٠-١٩٨٠; Farhat Ziadeh, *Lawyers, the Rule of Law and Liberalism in Modern Egypt*; Raymond Baker, "Fighting for Freedom and the Rule of Law: The Bar Association," in *Sadat and After: Struggles for Egypt's Political Soul*.

<sup>٢٩٢</sup> Reid, *Lawyers and Politics*, ١١٨.

وقد تفاقمت المشكلة بسبب إنتاج فائض من المحامين، يعود جزئيًا إلى التزام الدولة بتوفير التعليم العالي لجميع الأسر المصرية مجانًا.<sup>٢٩٣</sup> ففي الفترة الممتدة بين العامين ١٩٧٠ و١٩٨٠ فحسب، ازداد معدل الالتحاق بالجامعات ثلاثة أضعاف، من ١٨٠ ألف طالب إلى أكثر من ٥٥٠ ألف طالب. وأصبح الدخول إلى كليات الحقوق أسهل من سواها، بعد أن كانت تلك الكليات في الماضي تختار أفضل الشباب المصريين وأذكارهم حصراً. لذا، فسرعان ما تدهورت جودة تعليم القانون، وظلت كليات الحقوق تنتج عددًا ما انفك يتزايد من المحامين كل سنة، ما أسقط مهنة المحاماة من المكانة الرفيعة التي كانت تحتلها في الماضي. (انظر الصورة ٤.١).<sup>٢٩٤</sup>

وخلال الثمانينات، ارتبطت التغييرات الأكثر دينامية في مهنة القانون مجددًا عن كذب بعملية الإصلاح الاقتصادي. فقد عزز التوسع المنتظم في أنشطة القطاع الخاص والحاجة المتزايدة إلى الخدمات القانونية بعض قطاعات المحاماة التي كانت في الموقع الأفضل للاستفادة من سياسة الانفتاح الاقتصادي التي باشرها النظام.<sup>٢٩٥</sup> كذلك، تعاونت شركات محاماة مصرية رائدة مع شركات أميركية وبريطانية لتقديم الخدمات القانونية إلى المشاريع التجارية الجديدة العابرة للبلدان.<sup>٢٩٦</sup> وبالتزامن مع نمو هذا القطاع من مهنة المحاماة بقدر لم تشهده البلاد منذ عقود، ظل فائض المحامين، الذين أتى معظمهم من خلفيات اجتماعية واقتصادية فقيرة ولم يتلقوا تدريبًا ملائمًا في القانون، يحتل النسبة الأكبر من العاملين في القانون. وبالتالي، فسرعان ما ظهرت انقسامات حادة في أوساط المحامين بين الليبراليين التقليديين من جهة وبين المحامين الإسلاميين المتحمسين جدًا والأتين من خلفيات فقيرة من جهة أخرى. وبحلول العام ١٩٨٥، بدت هذه الانقسامات جلية ليس فقط في عضوية نقابة المحامين، بل في البرامج الرسمية التي جرى إعدادها في النقابة أيضًا. فقد أنشئت لجان تُعنى بالشريعة الإسلامية في جميع فروع النقابة عبر البلاد، هدفها تقديم الخدمات الاجتماعية والثقافية إلى المحامين وأفراد عائلاتهم، كما نُظمت مؤتمرات وندوات حول مواضيع شتى متعلقة بالشريعة الإسلامي. وأخيرًا، كُلفت لجان الشريعة هذه بإعداد مشاريع قوانين لعرضها أمام مجلس الشعب للنظر فيها بهدف إخضاع القوانين المعاصرة إلى مبادئ الشريعة.

وقد سهّلت المحكمة الدستورية العليا إعادة تشكيل نقابة المحامين عبر إلغاء القانون رقم ١٢٥ لسنة

<sup>٢٩٣</sup> كان فائض المحامين هذا يشكل مشكلة قبل توسيع نظام التعليم العام في عهدي عبد الناصر والسادات. فبين العامين ١٩١٧ و١٩٦٠، تضاعف عدد سكان مصر، لكن عدد المحامين ازداد ١٢ ضعفًا.

Reid, Lawyers and Politics, ١٣١.

<sup>٢٩٤</sup> أدى فائض المحامين إلى انخفاض كلفة الخدمات القانونية وشجع الناس على اللجوء إلى التقاضي كوسيلة لحل النزاعات. وقد شكل هذا الأمر أحد أسباب التراكم الهائل للدعاوى والمماطلة في إجراءات المحاكم.

<sup>٢٩٥</sup> في السنوات العشر الممتدة بين العامين ١٩٨٧ و١٩٩٧ فحسب، ارتفعت حصة القطاع الخاص من الاقتصاد المصري من ٢٥ في المئة إلى ٦٥ في المئة.

<sup>٢٩٦</sup> للاطلاع على المزيد حول فرع مهنة المحاماة المختص في التجارة العابرة للبلدان، انظر

Yves Dezalay and Bryant Garth, Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order (Chicago: University of Chicago Press, ١٩٩٦).

١٩٨١ الذي كان قد حلّ مجلسها المنتخب.<sup>٢٩٧</sup> وخلال الثمانينيات، كانت نقابة المحامين في مقدّمة المطالبين بالإصلاح السياسي والقضائي، فأصبحت مجلة نقابة المحامين، المحاماة، منتدى هاماً للمفكرين والناشطين في مجال القانون للتعبير عن مطالبهم الداعية إلى المزيد من الإصلاحات السياسية والقضائية والترويج لها. وعُقدت أيضاً مؤتمرات عدة برعاية نقابة المحامين، جذبت مفكرين وأكاديميين وناشطين معارضين لمناقشة القضايا الراهنة المهمة، من ضمنها مجالات الإصلاح السياسي. علاوة على ذلك، بدأت النقابة بتقديم خدمات التمثيل القانوني المجانية للقراء بهدف رفع القضايا ضد النظام.

وواصل نادي القضاة أيضاً ممارسة دور جازم خلال الثمانينيات، ففي مؤتمر العدالة ل عام ١٩٨٦، أصدر نادي القضاة دعوة رسمية للإصلاح الشامل للمؤسسات القضائية والسياسية المصرية.<sup>٢٩٨</sup> وأصبحت مجلة القضاء، النشرة الرسمية لنادي القضاة، منتدى هاماً للقضاة والأكاديميين على حد سواء لمعالجة القضايا المهمة المتعلقة بإدارة المحاكم وبسيادة القانون وبالإصلاح السياسي عموماً.

وعلى نحو مماثل، استجلى قضاة المحاكم الإدارية المقترحات الإصلاحية في مجلتهم الخاصة، مجلة مجلس الدولة. والجدير بالذكر أن النظام سهّل هذه العملية إلى حد ما، من خلال إعطاء المحاكم المدنية والإدارية مجدداً حيزاً واسعاً من الاستقلالية عبر الإصلاحات القضائية في العام ١٩٨٤. فالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ أدخل إصلاحات إلى مجلس القضاء الأعلى، مانحاً القضاة صلاحية التحكم بالتعيينات والترقيات القضائية للمرة الأولى منذ انتزاعها منهم عبر قرار رئاسي في العام ١٩٦٩. وأعاد القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٤ أيضاً سلطة التعيينات والترقيات إلى مجلس الدولة.<sup>٢٩٩</sup>

## حركة الدفاع عن حقوق الإنسان

شهدت حقبة الثمانينات أيضاً ولادة حركة الدفاع عن حقوق الإنسان في مصر مع إنشاء المنظمة المصرية لحقوق الإنسان في العام ١٩٨٥. وفي غضون فترة قصيرة، بدأت المنظمة بالتحقيق في أساليب السيطرة القمعية التي تمارسها الدولة وفضحها، وذلك عبر إصدار تقارير شديدة اللهجة حول التعذيب في السجون والتزوير الانتخابي وانتهاك الحريات المدنية الأساسية. بيد أن المنظمة واجهت قيوداً قاسية بسبب البيئة القانونية القمعية التي كانت تعمل في ظلها. فوزارة الشؤون الاجتماعية كانت تشرف على جميع المنظمات غير الحكومية وتنظم أعمالها وفقاً للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ الشديد الصرامة بشأن الجمعيات والمؤسسات

<sup>٢٩٧</sup> رفع هذه القضية أحمد خواجه، نقيب المحامين السابق، وغيره من الأعضاء البارزين في مجلس النقابة. القضية ٤٧، للسنة القضائية ٣، ١١ يونيو/حزيران ١٩٨٣، المحكمة، الجزء الثاني، ص. ١٢٧-١٤٧. وبالرغم من أن نظام مبارك كان قد ألغى القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ حين أصدرت المحكمة حكمها، ما زال هذا القرار يُعدّ اجتهاداً مهماً في ما يتعلق بحرية تشكيل الجمعيات واستقلالية القضاء. <sup>٢٩٨</sup> يمكن الاطلاع على نسخة من التوصيات الرسمية التي أصدرها نادي القضاة في مؤتمر العدل الوطني للعام ١٩٨٦ في الرفاعي، استقلال القضاء ومحنة الانتخابات (القاهرة: المكتب المصري الحديث، ٢٠٠٠).

<sup>٢٩٩</sup> للاطلاع على المزيد حول هذه التعديلات، انظر: عبيد، استقلال القضاء، ص. ٢٩٠-٣٠٥.



الخاصة. في الظاهر، كانت وزارة الشؤون الاجتماعية مصممة لدعم أنشطة المنظمات غير الحكومية تقنياً ولتنظيم برامجها ولمساعدها في التعامل مع إدارات الدولة، أما عملياً، فكانت مهمتها الأساسية مراقبة برامج المنظمات غير الحكومية المصرية لإجهاض التهديدات السياسية التي تواجه النظام. فالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ ينص على أن المنظمات غير الحكومية مجبرة على حيازة ترخيص من وزارة الشؤون الاجتماعية، غير أن الأخيرة كانت ترفض طلبات إنشاء منظمات جديدة بشكل منتظم، متحججة بنظام تعددي مقيّد (corporatist) لا يسمح بإنشاء أكثر من منظمة واحدة للعمل في المحافظة نفسها وللغاية نفسها.<sup>٣٠٠</sup> علاوة على ذلك، كان القانون رقم ٣٢ يفرض شروطاً صارمة بعد إنشاء المنظمات على أنشطتها ومصادر تمويلها وعضويتها، كما أنه منح وزارة الشؤون الاجتماعية صلاحية حل أي جمعية ترى أنها «تهدد أمن الجمهورية أو نظام الدولة الجمهوري».<sup>٣٠١</sup> وبفضل هذه التعابير المبهمة، اكتسبت وزارة الشؤون الاجتماعية صلاحيات واسعة تخولها حل أي منظمة غير حكومية تريد.

وأعطى القانون رقم ٣٢ وزارة الشؤون الاجتماعية أيضاً صلاحيات على مناصب القيادة في المنظمات غير الحكومية تمكنها من عزل رؤساء المنظمات وتعيين ما نسبته ٥٠ في المئة من أعضاء مجلس المنظمة وإلغاء انتخابات المجلس ودمج المنظمات القائمة.<sup>٣٠٢</sup> بالإضافة إلى ذلك، كان يجب الحصول على موافقة وزارة الشؤون الاجتماعية على عقد اجتماعات مجالس المنظمات قبل ١٥ يوماً من تاريخ الاجتماع، كما يجب إيداع نسخة من محاضر الاجتماعات لدى الدولة في مهلة لا تتعدى الـ ١٥ يوماً بعد انعقاد الاجتماع.<sup>٣٠٣</sup> وأخيراً، كان بإمكان وزارة الشؤون الاجتماعية أن ترفض أي قرار تتخذه الجمعية العامة للمنظمة أو مجلسها.<sup>٣٠٤</sup> والجدير بالذكر أن مخالفة أي من أحكام القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ ترتب غرامات مالية أو عقوبة سجن على أعضاء مجالس المنظمات.<sup>٣٠٥</sup> ولم يوفر النظام استخدام هذه الصلاحيات الواسعة لمنع تشكيل المنظمات غير الحكومية، أو لحل المنظمات أو السيطرة عليها إذا بنت موارد تنظيمية وكسبت ولاءات يمكن أن تشكل تهديداً لمصالح الدولة.

وتماشياً مع تلك التوجهات، رفضت وزارة الشؤون الاجتماعية المحاولة الأولى لتسجيل المنظمة المصرية لحقوق الإنسان كمنظمة غير حكومية في أغسطس/آب ١٩٨٧، الأمر الذي شكّل بداية نزاع قانوني استمرّ لأكثر من عقد من الزمن. وقد تحججت وزارة الشؤون الاجتماعية في رفضها بأن أعمال المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تندرج في الإطار السياسي، خلافاً للقانون رقم ٣٢، وبأن منظمة أخرى شبيهة بها تعمل في محافظة الجيزة.<sup>٣٠٦</sup> وقد استأنفت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان قرار الوزارة أمام المحاكم الإدارية، ولكن الأخيرة

٣٠٠ المادة ١٢.

٣٠١ المادة ٥٧.

٣٠٢ المواد ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٤٦-٤٨ و ٥٥ و ٥٦.

٣٠٣ المادتان ٣٩ و ٤٤.

٣٠٤ المادة ٣.

٣٠٥ المادة ٩٢.

٣٠٦ وفقاً للمادة ١٢، يمكن رفض طلب إنشاء أي منظمة بذريعة أن «المجتمع لا يحتاجها أو لوجود منظمات أخرى تقوم بالأنشطة المستهدفة نفسها...».

كانت مجبرة على التقيّد بأحكام القانون رقم ٣٢ فرفضت بالتالي دعوى المنظمة على أساس أن الوزارة لم تخالف القانون.<sup>٣٠٧</sup>

وبالتزامن مع ذلك، وجّهت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان عريضة إلى المحكمة الدستورية العليا للطعن بدستورية القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بذريعة أنه أصدر بموجب قرار رئاسي، لا في مجلس الشعب، وأن الكثير من مواد مخالفة للضمانات الدستورية لحرية تشكيل الجمعيات. لكنّ المحكمة الإدارية رفضت العريضة وامتنعت عن إحالة القضية إلى المحكمة الدستورية العليا، ما يوضح دور المحاكم العادية في انتقاء المسائل الدستورية التي تُحال إلى المحكمة الدستورية والأخرى التي تُرفض. لكنّ المنظمة المصرية لحقوق الإنسان أثبت الانصياع واستأنفت القرار أمام المحكمة الإدارية العليا، واستمرّ البحث في هذا الاستئناف طوال العقد التالي كما سنرى بالتفصيل في الفصل الخامس من هذا الكتاب.

بسبب هذا الوضع القانوني الحساس خلال الثمانينيات، أُجبرت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان على تكريس كمّ هائل من الجهد والموارد لنضالها القانوني الخاص الهادف إلى الحصول على ترخيص، بدلاً من التركيز على برنامج مراقبة أوضاع حقوق الإنسان. فنظراً إلى أن وضع المنظمة لم يكن قانونياً، أُجبر أعضاؤها على العمل في بيئة محفوفة بالمخاطر. فمن دون ترخيص يشرّع عملهم، كان يصعب على الناشطين المدافعين عن حقوق الإنسان الحصول على الضمانات القانونية المحدودة التي يوفرها القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤، وواجهوا بالتالي عقوبات أشدّ وطأة من سواهم. بيد أن المنظمة واصلت الدفاع عن حقوق الإنسان خلال الثمانينيات بالرغم من خوضها نزاعات قانونية متواصلة مع الدولة.

علاوة على وضعها القانوني الحساس، واجهت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان قيوداً مالية كانت ستعطل عملها لولا المساعدات التي تلقتها من المجموعات الدولية للدفاع عن حقوق الإنسان. لا بل إن تمويل المنظمة كله تقريباً كان من مصادر خارجية. فبحسب الأمين العام السابق للمنظمة نجاد البرعي، كانت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان في مصر تعتمد بشكل شبه كامل على مصادر التمويل الخارجي لأن المانحين المحليين كانوا يخشون انتقام الدولة منهم.<sup>٣٠٨</sup> لكن بفضل العلاقات المتزايدة بين الناشطين المصريين المدافعين عن حقوق الإنسان والمنظمات الدولية، تمكّنت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان من توسيع نطاق عملياتها بسرعة، غير أن اعتمادها على التمويل الخارجي جعلها عرضة لاتهامات النظام بأن مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان تعمل لمصلحة «أجندات خارجية»، وبأن تقاريرها المتعلقة بوضع حقوق الإنسان مفبركة أو مبالغ فيها إلى حد بعيد. لكن

<sup>٣٠٧</sup> القضية ٢٩٥٩، لسنة القضائية ٤٢.

<sup>٣٠٨</sup> يقول البرعي إن المصريين مستعدون للتبرع بالمال إلى الجمعيات الخيرية إذا كانت أهدافها غير سياسية وحائزة على مباركة النظام، ولكن «إذا تبرع أحد رجال الأعمال بالمال إلى منظمة غير حكومية تدافع عن حقوق الإنسان، فإنه يعلم أن الدولة ستدمره. سوف تبدأ الدولة فجأة بالتدقيق في وضعه الضريبي وتبحث عن أدلة تثبت مخالفته للقانون». من مقابلة شخصية مع نجاد البرعي، ٢٢ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٠. إن هذا المثال عن انتقام الدولة من معارضيها مثير للاهتمام بشكل خاص، لأن القانون التجاري المصري صارم، وإدارات الدولة فاسدة إلى حد أنه يصعب على المرء ممارسة الأعمال التجارية من دون أن يضطر إلى ممارسة الفساد أو الانتفاف على القانون. وفي نظام كهذا يعمل فيه جميع اللاعبين خارج القانون، يمكن للنظام أن يطبق الأحكام القانونية بشكل انتقائي لمعاقبة من يريد.

وبالرغم من هذه العقوبات القانونية والمالية، شكلت حركة الدفاع عن حقوق الإنسان شبكة دعم أساسية للمحكمة الدستورية العليا عبر لجوئها إلى التقاضي كاستراتيجية رئيسية لمقارعة النظام.

## الفصل الخامس



## الفصل الخامس: التوسع السريع للسلطة الدستورية (١٩٩١-١٩٩٧)

«سيادة الرئيس، ماذا تعني لك حرية التعبير؟»

مبارك: «تعني حرية التعبير أنه يحق لك أن تتكلم وتنتقد وتكتب ما تشاء، شرط أن يبقى ذلك تحت سقف القانون».<sup>٣٠٩</sup>

بحلول بداية التسعينيات، أضحت المحكمة الدستورية العليا قوة هامة في النظام السياسي المصري. ففى الميدان الاقتصادي، لعبت المحكمة دوراً رائداً في إلغاء قوانين التأمين التي وضعت في عهد عبد الناصر، وأبدت استعدادها باكراً للدفع بعجلة التعويض ولتوسيع نطاقه أكثر بكثير مما أرادت الدولة. وفي الميدان السياسي، فاجأت المحكمة الدستورية العليا الكثيرين بإصدارها أحكاماً مدوية فرضت حل مجلس الشعب مرتين ووضع نظام جديد للانتخابات المحلية والوطنية. وخلال الثمانينيات، بدأت مصالح الجمعيات المدنية وأحزاب المعارضة والمحكمة الدستورية العليا بالتلاقي، معلنة بداية تشكّل شبكة دعم قضائي.

وسرعان ما ازداد هذا التآزر مع إصدار المحكمة أحكاماً أكثر جزءاً برئاسة المستشار عوض المر في الفترة الممتدة بين العامين ١٩٩١ و١٩٩٧. فقد ترأس المر مجموعة جديدة من القضاة، عُيّنوا وفقاً لآلية التوظيف التي تتيح للمحكمة الدستورية العليا اختيار قضاتها من داخل السلك القضائي، وحلّوا مكان القضاة القدامى الذين كانوا قد أحيلوا للعمل في المحكمة الدستورية العليا في العام ١٩٧٩ من المحكمة العليا الخاضعة لهيمنة النظام.<sup>٣١٠</sup> وبدأت المحكمة أيضاً، في ظل رئاسة المستشار عوض المر، باللجوء إلى القانون الدولي لتدعيم أحكامها، كما بنت علاقات مؤسسية مع خبراء قانونيين أجانب ومع منظمات حقوقية دولية. كذلك، حولت المحكمة الدستورية العليا نفسها إلى نواة الجهود الإصلاحية عبر الاستمرار في إفراح المجال للناشطين السياسيين لرفع الدعاوى، ما زوّدها بالقضايا الدستورية اللازمة لتوسيع نطاق رقابتها على دستورية القوانين وأنتج شبكة دعم قضائي تنادي علناً باستقلالية المحكمة الدستورية العليا. وقد شكّلت هذه العلاقة التآزرية عاملاً أساسياً في التوسع السريع للسلطة الدستورية في التسعينيات.

وبالرغم من أن المحكمة الدستورية العليا اتخذت مواقف جريئة في الكثير من المسائل السياسية، سوف نتطرق في هذا الفصل إلى بعض القيود الهامة لنشاطها. ولعلّ المثال الأبرز على حدود النشاط القضائي يكمن في امتناع المحكمة الدستورية العليا عن النظر في دستورية محاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية، علماً أن

<sup>٣٠٩</sup> من مقابلة مع مفيد فوزي في البرنامج التلفزيوني حديث المدينة، ٢٨ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥.

<sup>٣١٠</sup> يقول القاضيان السابقان محمد أبو العينين وعبد الرحمن نصير إن القضاة الجدد كانوا أكثر استعداداً للتغيير من زملائهم القدامى الذين أتوا من المحكمة العليا، وإن هذا الوضع سبّب توتراً بين كبار القضاة في المحكمة والمستشارين المفوضين الأدنى منهم رتبة في العقد الأول بعد مباشرة المحكمة مهامها. من مقابلة مع القاضي السابق ونائب رئيس المحكمة الدستورية العليا محمد أبو العينين، ١٧ فبراير/شباط ٢٠٠١، ومقابلة مع القاضي عبد الرحمن نصير، ٢١ فبراير/شباط ٢٠٠١.

صلاحية المحاكم العسكرية هذه تمثل قوة الردع القسوى للنظام في وجه من يتحدى سلطته. والمفارقة هي أن استعداد المحكمة الدستورية العليا للتفاوضي عن أعتى الانتهاكات لحقوق المواطنين مكنها في المقابل من أن تشط في ميادين أخرى من الحياة السياسية. وفي الواقع، فإن السياسات التي تحكم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية أكثر تعقيداً ولا يمكن اختصارها بالصراع بين النظام من جهة وائتلاف المحكمة الدستورية العليا والمجتمع المدني المصري من جهة أخرى. كذلك، ثبت أن دعم المحكمة الدستورية العليا لبرنامج الإصلاح الاقتصادي مكن الدولة من التخلي عن سياسات عبد الناصر الاقتصادية، بيد أن الأحكام الصادرة في الشأن الاقتصادي أعطت المحكمة نفوذاً متزايداً للدفع ببرنامج إصلاح سياسي معتدل.

### المحكمة الدستورية العليا والإصلاحات الاقتصادية، ١٩٩١-١٩٩٧

في العام ١٩٩١، باشر النظام برنامج التكيف الهيكلي بعد طول انتظار. وبالرغم من أن القطاع العام عانى انعدام الفعالية بشكل مزمن، وقيود الدولة على الاقتصاد فاقمت المشقات الاقتصادية خلال الثمانينيات، أجت مشاريع الخصخصة وبرنامج التكيف الهيكلي لسنوات بسبب الأثمان السياسية التي تستتبعها إصلاحات كهذه. ومن بين المسائل الاقتصادية الأكثر إلحاحاً كان إصلاح قطاع الإسكان وخصخصة القطاع العام الموغل في انعدام الكفاءة. فمن الحقائق الدامغة أن إرث عبد الناصر الاشتراكي أنهك الاقتصاد، ولكن، لم يُجمع المصريون على اتجاه جديد يديرون به دفة اقتصادهم، فبقي الإصلاح الاقتصادي المسألة الأكثر إثارة للجدل في السياسة المحلية، وقد أثبت التاريخ أنها المسألة الأكثر حساسية أيضاً. وفيما أدت إجراءات السادات التقشفية في العام ١٩٧٧ إلى أعمال شغب واسعة الانتشار راح ضحيتها عشرات القتلى، كان من المحتم أن تؤثر الإصلاحات المطلوبة في التسعينيات في سبل عيش عشرات ملايين المصريين على مستوى أعمق.

وقد استفادت الدولة المصرية إذ ذاك كثيراً من عدة أحكام أصدرتها المحكمة الدستورية العليا في الميدان الاقتصادي، فككت عملياً الأسس الاقتصادية للدولة الناصرية. فقد مكنت الأحكام الليبرالية بشأن إصلاح قطاع الإسكان والخصخصة وتوزيع الأراضي وقانون العمل السلطة التنفيذية من تجنّب مواجهة المباشرة مع المجموعات في الدولة وخارجها التي كانت لها مصلحة في الإبقاء على الوضع الراهن.

### المحكمة الدستورية العليا تحوّل العلاقة بين المالك والمستأجر

تعاني مصر منذ استقلالها عجزاً مزمناً في قطاع الإسكان، لطالما شكّل إحدى مشاكلها الاقتصادية الأكثر إلحاحاً. للوهلة الأولى، يُخيّل للمرء أن أزمة الإسكان نتيجة مباشرة للانفجار السكاني وللنقص المزمن اللذين تعاني منهما الدول الشبيهة بمصر من حيث مستوى التنمية. فمع ازدياد عدد السكان سنوياً بمعدل ٢.٢ إلى ٣ في المئة طوال عدة عقود، اضطرت مصر إلى توفير مساكن لنحو مليون مواطن جديد كل ثمانية أشهر. ونظراً إلى أن هذا النمو كان مقروناً بنزوح من الأرياف إلى المدن، شهدت المراكز الحضرية كالقاهرة نمواً

سنويًا هائلًا في عدد سكانها بلغ معدله ٤ في المئة طوال عقود. ولكن، لدى معاينة المسألة عن قرب، يتضح أن أزمة الإسكان في مصر تعود إلى قوانين ضبط الإيجارات التي وُضعت في عهد عبد الناصر بقدر ما تعود إلى الفقر والديناميات الديموغرافية.<sup>٣١١</sup>

ففي سعيه للحد من الارتفاع الهائل في تكاليف السكن ولكسب الدعم السياسي في أوساط فقراء المدن، وسَّع عبد الناصر مرارًا نطاق قوانين ضبط الإيجارات التي استمر العمل بها منذ الحرب العالمية الثانية. فلدى تسلّم الضباط الأحرار الحكم، أصدروا القانون رقم ١٩٩ لسنة ١٩٥٢ وأخضعوا جميع عقود الإيجار الموقعة بين العامين ١٩٤٤ و١٩٥٢ إلى نظام ضبط الإيجارات الذي وضعته الدولة، فخفّضوا معدلات الإيجار بـ ١٥ في المئة وجمّدوها عند هذا الحد. وفي العام ١٩٥٨، وسَّع النظام نطاق قوانين ضبط الإيجارات لتشمل جميع عقود الإيجار الموقعة بين العامين ١٩٥٢ و١٩٥٨، فخفّض أسعار الإيجار مجددًا بقيمة ٢٠ في المئة وجمّدها عند هذا الحد.<sup>٣١٢</sup> وفي العام ١٩٦١، خفّضت أسعار قيمة جميع عقود الإيجار الموقعة بين العامين ١٩٥٨ و١٩٦١ أيضًا وجمّدت عند هذا الحد.<sup>٣١٣</sup>

بالإضافة إلى تخفيض أسعار الإيجار، منعت قوانين ضبط الإيجارات هذه بشكل شبه كامل المالكين من طرد المستأجرين، وأصبحت مفاعيل عقود الإيجار بموجبها تسري حتى بعد وفاة المستأجر الأصلي. فكان يحق لزوج المستأجر وأولاده وأقربائه الآخرين حتى الدرجة الثالثة الاستفادة من عقد الإيجار وبالقائمة عينها، شرط أن يكونوا قد عاشوا مع المستأجر الأساسي لسنة قبل وفاته. وقد وسَّعت الأحكام القانونية المماثلة في قوانين ضبط الإيجارات الامتيازات عينها لتشمل المستأجرين الذين يشغلون العقارات لغايات تجارية أو مهنية. بعبارة أخرى، باتت هذه الامتيازات تسري على ملايين عقود إيجار محلات البقالة ومكاتب الأطباء والمحامين وما شاكل. وبعد عقود من التضخم الذي فاقت معدلاته الـ ١٠ في المئة، لم يضطر المستأجرون سوى إلى دفع سعر الإيجار الذي حدّد عندما دخلت قوانين ضبط الإيجارات حيز التنفيذ، والذي بلغ بشكل عام حوالى ١٠ جنيهات في الشهر مقابل شقة جيدة في وسط القاهرة.<sup>٣١٤</sup> وقد أدت معدلات التضخم المرتفعة، المقرّنة بحق المستأجر في تمديد عقد الإيجار إلى أجل غير مسمى وتوريثه للأجيال اللاحقة، إلى نقل حقوق الملكية بشكل كامل عمليًا من مالكي المباني إلى مستأجريها.

وبالرغم من أن الهدف من قوانين ضبط الإيجارات التي وُضعت في الحقبة الاشتراكية كان الحد من أزمة الإسكان بين سكان المدن في مصر، أدت هذه القوانين في الواقع إلى العكس تمامًا، إذ أنتجت عدة حوافز اقتصادية غير صحية فاقمت أزمة الإسكان في البلاد. فقد أدى نظام ضبط الإيجارات أولًا إلى انخفاض حاد

<sup>٣١١</sup> للاطلاع على ملخص ممتاز عن قوانين ضبط الإيجارات في مصر وآثارها الكارثية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية، انظر: Betsy McCall, "The Effects of Rent Control in Egypt." Arab Law Quarterly (١٩٨٨): ١٥١-١٦٦, ٢٧٤-٢٨٦, ٣٤٥-٣٦٥.

<sup>٣١٢</sup> القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٨.

<sup>٣١٣</sup> القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٦١.

<sup>٣١٤</sup> كان هذا المبلغ يساوي ٣ دولارات تقريبًا في التسعينيات.



في الاستثمارات الخاصة في قطاع الإسكان الرسمي، وبات المستثمرون يتجنبون بناء أملاك جديدة لتأجيرها بعد أن كان هذا القطاع يدرّ أرباحًا هائلة عليهم سابقًا. وثانيًا، فقد مالكو الأبنية الحافز والإمكانات المالية لصيانة الأملاك المؤجرة في ظل قوانين ضبط الإيجارات، ونتيجة لذلك، تدهورت حالة الأبنية بشكل مبكر، حتى إن بعضها بدأ ينهار. وأخيرًا، لم يوافق المالكون في قطاع الإسكان الرسمي على توقيع عقود الإيجار إلا بعد تلقيهم دفعات جانبية مسبقة كبيرة وغير قانونية تُعرف بـ«خلو الرجل»، وذلك بهدف تعويض الانقاص من قيمة الإيجارات بعد أن أرخى التضخم بظلاله. وكان البديل الوحيد هو شراء شقة جديدة مباشرة، لكن ذلك كان يتطلب تسديد مبلغ مالي هائل مسبقًا. ونظرًا إلى عدم كفاءة القطاع المصرفي وعجز النظام القانوني عن فرض تنفيذ العقود بكفاءة وفعالية، لم تتمكن مصر من تطوير نظام رهن عقاري ملائم.<sup>٣١٥</sup> حتى إن الإسكان المتواضع في القطاع الرسمي كان (ولا يزال) صعب المنال لمعظم المصريين.

وقد أُجبر المصريون ذوو الدخل المنخفض غير القادرين حتى على تحمّل تكاليف السكن المتواضع في القطاع الرسمي، على اللجوء إلى القطاع غير الرسمي النامي والمكوّن من مساكن عشوائية، تشكّل بصورة عامة حزامًا حول المراكز الحضرية الأساسية. ويُقدّر أن ٦٠ إلى ٨٠ في المئة من جميع الأملاك المبنية الجديدة كانت في القطاع غير الرسمي بين العامين ١٩٧٣ و ١٩٨٣، وهي الفترة التي تسارعت فيها وتيرة التضخم مع إطلاق سياسة الانفتاح الاقتصادي.<sup>٣١٦</sup> والجدير بالذكر أن هذه العشوائيات لا تخضع للتخطيط أو التنظيم، وغالبًا ما تفتقر للمياه الجارية ولأنظمة التخلص من النفايات وغيرهما من الخدمات الأساسية. علاوةً على ذلك، يرتب قطاع الإسكان غير الرسمي تبعات سلبية على المقيمين فيه وعلى الدولة، تتعدى الخلل الواضح في البنى التحتية والتخطيط والصحة العامة. فنظرًا إلى أن قطاع السكن العشوائي لا يخضع للنظام القانوني الرسمي، لا يمكن للسكان أن يرهنوا أملاكهم، حتى ولو كان ذلك للحصول على قروض صغيرة. وبالنسبة إلى الدولة، فانتشار العشوائيات وازدياد حالات الدفعات الجانبية غير القانونية في قطاع الإسكان الرسمي قوّض قدرتها على فرض الضرائب على المالكين، وبالتالي على توفير عائدات للتنمية.<sup>٣١٧</sup>

وبحلول السبعينيات، ظهرت مؤشرات واضحة تدلّ على أن نظام ضبط الإيجارات قد أنتج مشاكل اقتصادية واجتماعية جمّة، خصوصًا بالنسبة إلى الأزواج الذين يرغبون في عقد قرانهم وتأسيس أسر جديدة. وفي محاولة لمعالجة أزمة الإسكان، أصدرت الدولة سلسلة من التعديلات على القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ في الأعوام ١٩٧٦ و ١٩٧٧ و ١٩٨١،<sup>٣١٨</sup> أدخلت تحسينات على معادلة تقدير قيمة الإيجارات من

<sup>٣١٥</sup> أصدر قانون الرهن العقاري الجديد أخيرًا في العام ٢٠٠١، ولكن، نظرًا إلى ضعف القطاع المصرفي ومكامن الخلل الكثيرة في النظام القانوني، ما زالت برامج رهن المنازل الفعالة غير متاحة بأسعار معقولة لغالبية المواطنين.

<sup>٣١٦</sup> ونظرًا إلى أن الإسكان غير الرسمي غير خاضع لإطلاق لأي تخطيط أو قانون، غالبًا ما يتم بناؤه على المساحات المخصصة للزراعة، ما يؤدي إلى تفاقم مشاكل شحّ الغذاء في مصر.

<sup>٣١٧</sup> ليس انتشار السكن العشوائي وآثاره السلبية على السكان والدولة والاقتصاد عمومًا حكرًا على التجربة المصرية. للاطلاع على الظاهرة عينها على المقلب الآخر من العالم، في البيرو، أنظر:

Hernando De Soto, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World* (New York: Harper & Row, ١٩٩٠).

<sup>٣١٨</sup> القانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٦، والقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧، والقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١.

خلال ربطها بتكاليف مواد البناء وبأسعار الأراضي. وقد سمحت هذه التغييرات برفع أسعار الإيجار قليلاً للشقق المبنية بعد العام ١٩٨١، لكنّ الدولة واصلت توسيع نطاق قوانين ضبط الإيجارات لتشمل جميع المباني الجديدة في القطاع الرسمي، بدلاً من أن تسمح بتسعير عقود الإيجار الجديدة استناداً إلى قوى السوق. وفي خطوة اعتادت الدولة المصرية اتباعها في الكثير من المجالات، قررت السلطة مواصلة العمل بسياسة فاشلة، خوفاً من أن أي محاولة لترشيد لنظام الإيجارات ستؤدي إلى توترات سياسية. وفي الواقع، كان خطر انزلاق البلاد إلى اضطرابات سياسية حقيقياً، فاللبرلة الكاملة لقوانين ضبط الإيجارات كانت ستؤدي إلى ارتفاع حاد في أسعار الإيجار، وكان سيدفع هذا العبء الاقتصادي بالتالي الكثيرين إلى إخلاء مساكنهم وسيؤدي إلى اضطرابات اجتماعية هائلة. ولعلّ ذلك يفسّر لماذا لقيت محاولات الدولة تعديل قوانين ضبط الإيجارات معارضة شرسة في الصحافة الشعبية.<sup>٣١٩</sup> وكلما أجلت الدولة الشروع في عملية إصلاح قطاع الإسكان، ازدادت الأزمة حدة وتعاظم خطر التبعات السياسية لهذا الإصلاح.

وبحلول بداية التسعينيات، كانت الاختلالات التي تسبب بها نظام الإسكان قد بلغت حدوداً منافية للمنطق. إذ كانت تقديرات وزارة الإسكان تشير إلى أنه وبالرغم من العجز الفاضح في قطاع الإسكان، بقيت مليوناً شقة على الأقل شاغرة في شتى أنحاء البلاد. ونظراً إلى أن توقيع عقود الإيجار كان يعني عملياً انتقال كامل حقوق الملكية من مالكي الأبنية إلى المستأجرين، فضّل المالكون ببساطة إبقاء شققهم شاغرة، بدلاً من الخضوع لأحكام قوانين ضبط الإيجارات. والمفارقة هي أن هذه القوانين أنتجت حوافز تُعدّ منطقية من المنظور الفردي، إنّما معتلة تماماً على صعيد البلاد ككل.

تبعاً لذلك، بدأت المحكمة الدستورية العليا في التسعينيات بتفكيك نظام ضبط الإيجارات من تلقاء نفسها، رغم أن هذه المهمة كانت محفوفة بالمخاطر السياسية.<sup>٣٢٠</sup> وكانت المحكمة قد أصدرت قبل ذلك قراراً في ٢٩ أبريل/نيسان ١٩٨٩ حكمت فيه بأن الأملك المؤجرة لغايات دينية أو ثقافية يجب ألا تُعفى من تسديد الزيادات الطفيفة على سعر الإيجار التي نصّ عليها القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١.<sup>٣٢١</sup> وفي العامين ١٩٩٢ و ١٩٩٤، أبطلت المحكمة مفاعيل حقوق الإيجار الاستثنائية التي كان يتمتع بها العاملون في القانون على حساب المالكين.<sup>٣٢٢</sup> وبعد فترة قصيرة، أبطل حكم شبيه مفاعيل حقوق الإيجار الاستثنائية المنوطة للأطباء.<sup>٣٢٣</sup> وبحلول العام ١٩٩٥، تخطت المحكمة مرحلة الإصلاحات السطحية وبدأت بإصدار أحكام أكثر حزماً.

<sup>٣١٩</sup> أخذت إحدى هذه المبادرات في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٤، عندما أعلن وزير الإسكان صلاح حسب الله أنه سيتقدم بمشروع قانون لإلغاء القيود على أسعار إيجار الأملك القديمة. وبعد أن أثار هذه الخطوة عاصفة من الاحتجاجات في الصحف، أجلت الدولة إقرار القانون. ومن المرجح أن يكون إعلان حسب الله طريقة للنظام لاختيار مدى معارضة الشعب لإصلاح قطاع الإسكان.

<sup>٣٢٠</sup> تتحدث إيند هيل عن الكثير من تلك الأحكام في «أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية بشأن الملكية»، في

Le Prince et son Juge: Droit et Politique en Egypte، ٩١-٥٥.

<sup>٣٢١</sup> القضية ٢١، للسنة القضائية ٧، صدر في ٢٩ أبريل/نيسان ١٩٨٩، المحكمة، الجزء الرابع، ص. ٢١٨-٢٢٧.

<sup>٣٢٢</sup> القضية ٢٥، للسنة القضائية ١١، صدر في ٢٧ مايو/أيار ١٩٩٢، المحكمة، الجزء الخامس، ص. ٣٦٤-٣٨١؛ القضية ٣٠، للسنة القضائية ١٥، صدر في ٣ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٤، المحكمة، الجزء السادس، ص. ٣٨٦-٤٠٧.

<sup>٣٢٣</sup> القضية ١١، للسنة القضائية ١٦، صدر في ٣ يوليو/تموز ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السابع، ص. ١٩-٤٤.

ففي قرار يعود إلى شهر مارس/ آذار من ذلك العام، بتت المحكمة بعدم دستورية المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧،<sup>٣٢٤</sup> التي كانت تمنح الأقرباء الذين تجمعهم رابطة الدم أو صلة الزواج حتى الدرجة الثالثة حق الاستفادة من عقود الإيجار، شرط أن يكونوا قد شغلوا المأجور مع المالك الأصلي لسنة على الأقل قبل وفاته.<sup>٣٢٥</sup> وقد بتت المحكمة بأن الحكم القانوني الذي يسمح للأقرباء عبر الزواج من الدرجة الثالثة بالاستفادة من عقود الإيجار يمثل تعدياً على حقوق الملكية الخاصة لأصحاب الشقق،<sup>٣٢٦</sup> غير أنها لم تلغ الحكم القانوني الخاص بالأقرباء الذين تجمعهم رابطة الدم. وسرعان ما انتقد الكثير من خبراء القانون واليساريين المحكمة الدستورية العليا، واتهموها بأنها تعمل كهيئة تشريعية لا كجهاز قضائي. فقد تساءل اليساريون كيف للمحكمة أن تقرر أن في سريان عقد الإيجار على الأقرباء من الدرجة الثالثة عبر الزواج تعدياً على حقوق الملكية، وأن سريانه في المقابل على الأقرباء الذين تجمعهم رابطة الدم لا ينتهك هذه الحقوق. واعتبر اليساريون أيضاً أن هذا الفصل الاعباطي بين صلتى القرابة ليس مسألة دستورية، بل مسألة سياسية لم تتجرأ الدولة على إقرارها عبر مجلس الشعب.<sup>٣٢٧</sup>

وفي أوائل فبراير/ شباط ١٩٩٦، أصدرت الدولة قانوناً جديداً جعل جميع عقود الإيجار الجديدة ليبرالية. وبالرغم من أن هذا القانون كان جزءاً مهماً من جهود لبرلة قوانين ضبط الإيجارات والحد من أزمة الإسكان في مصر، لم يجرؤ النظام في تلك المرحلة على لبرلة ملايين عقود الإيجار الملزمة والمبرمة في العقود السابقة، بل أوكل هذه المهمة إلى المحكمة الدستورية العليا التي عالجت مسألة الإيجارات التجارية في القرارين اللذين أصدرتهما بعد ذلك في مجال العلاقة بين المالك والمستأجر. ففي يوليو/ تموز من العام ١٩٩٦، حكمت المحكمة بأنه لدى وفاة المستأجر التجاري، لا يعود عقد الإيجار سارياً على شركائه في العمل، بل ينبغي على هؤلاء إبرام عقد جديد مع مالك العقار.<sup>٣٢٨</sup> لا شك أن هذا القرار كان مهماً، لكن المحكمة الدستورية العليا أصدرت بعد سنة حكماً آخر بات يُعدّ من أبرز الأحكام في الميدان الاقتصادي.

ففي ٢٢ فبراير/ شباط ١٩٩٧، ألغت المحكمة الدستورية العليا أحد أحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧، كان قد جمّد أسعار الإيجارات عند المستوى الذي كانت عليه في العام ١٩٧٧، ونصّ على أنه يحق لأقرباء المستأجرين الأساسيين الاستفادة من عقود الإيجار التجارية بعد وفاتهم.<sup>٣٢٩</sup> وقد سمح هذا القانون للمستأجرين التجاريين فعلياً بشغل المتاجر والشركات الصغيرة لقاء السعر عينه الذي كانوا يدفعونه في العام ١٩٧٧، بالرغم من التضخم المستمر منذ عقدين من الزمن، فحكمت المحكمة الدستورية العليا بالتالي بأن

٣٢٤ القضية ٦، للسنة القضائية ٩، صدر في ١٨ مارس/ آذار ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السادس، ص. ٥٤٢-٥٦٦.

٣٢٥ في هذه القضية، كان صهر أحد المستأجرين المتوفين يطالب بالحقوق القانونية التي تخوله الاستفادة من عقد الإيجار، غير أن مالك الشقة طعن في دستورية المادة ٢٩.

٣٢٦ والأمر الملفت هو أن المحكمة الدستورية العليا ضمنت في حكمها إشارات إلى حقوق الملكية في الشرع الإسلامي لإضفاء ثقل أخلاقي عليه.

٣٢٧ أطلعتني على هذه الآراء حسام عيسى، أستاذ القانون في جامعة عين شمس، ٢٩ أكتوبر/ تشرين الأول ١٩٩٧.

٣٢٨ القضية ٤، للسنة القضائية ١٥، صدر في ٦ يوليو/ تموز ١٩٩٦، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٣٩-٧٢.

٣٢٩ القضية ٤٤، للسنة القضائية ١٧، صدر في ٢٢ فبراير/ شباط ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٣٩٤-٤١٠. ألغى هذا الحكم الفقرة ٢ من المادة ٢٩.

هذا الوضع يشكل انتهاكاً غير مقبول لحقوق الملكية الخاصة بأصحاب العقارات.<sup>٣٣٠</sup> وكان أثر هذا الحكم بالغاً، إذ أثر في ٨٠٠ ألف مستأجر تجاري بحسب التقديرات المعتدلة، ويقول آخرون إنه أثر في ملايين المستأجرين.

وخوفاً من أن يؤدي حكم المحكمة الدستورية العليا هذا إلى مئات آلاف الإخلاء وإلى اضطرابات اجتماعية واقتصادية هائلة، سنتت الدولة سريعاً قانوناً جديداً لتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر في مجال الملكيات التجارية. فقد سمح القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧ باستمرار العمل بعقود الإيجار بعد وفاة المستأجر الأصلي تحت ثلاثة شروط: (١) أن يكون الوريث قريباً للمستأجر الأصلي من الدرجة الأولى أو الثانية؛ (٢) أن يُستخدم المأجور لممارسة النشاط التجاري عينه الذي مارسه المستأجر الأصلي؛ (٣) ألا يُمنح الأقرباء حق الاستفادة من العقد أكثر من مرة واحدة. وقد رفع القانون الجديد أيضاً أسعار الإيجارات بمعدلات متفاوتة بناءً على التاريخ الذي شُيدت فيه المباني، كما نصّ على زيادة سنوية على سعر الإيجار أقصاها ١٠ في المئة.<sup>٣٣١</sup>

وقد أنتج حكم المحكمة الدستورية العليا والقانون الجديد معادلةً أفادت النظام كثيراً، إذ إن البتّ بعدم الدستورية سمح للدولة بتعديل القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ من دون مواجهة معارضة مباشرة من ملايين المستأجرين. وفي الوقت عينه، سمحت أحكام القانون الجديد بمواصلة العمل بمعظم عقود الإيجار بأسعار أعلى من الماضي، إنّما غير خاضعة تماماً لقوى السوق الحرة، لأن ذلك كان سيؤدي إلى اضطرابات اجتماعية واقتصادية هائلة. وقد استطاعت الدولة الاستفادة من موقفها المعتدل، إذ لم يضطر المستأجرون إلى إخلاء شققهم كما كانوا يخشون، لكنّ المالكين استطاعوا أن يحصلوا مداخل أعلى بكثير من الماضي، وسمح القانون الجديد للأسعار ببلوغ معدلات السوق تدريجياً، من خلال رفعها بنسبة ١٠ في المئة كل سنة. علاوة على ذلك، وبما أن القانون الجديد سمح بمواصلة العمل بعقود الإيجار بعد وفاة المستأجر الأصلي (وهي المسألة الجوهرية التي صبّت المحكمة الدستورية العليا اهتمامها عليها في حكمها)، ترك النظام الباب مفتوحاً أمام احتمال تغيير العلاقة بين المالك والمستأجر في العقارات التجارية مستقبلاً، إذ كان من المؤكد أن المالكين سيطعنون في دستورية القانون الجديد.<sup>٣٣٢</sup>

وفي وقت لاحق من العام عينه، وبعد إصدار حكم الإيجارات التجارية، أصدرت المحكمة الدستورية العليا سلسلةً من الأحكام الجديدة بشأن العلاقة بين المالك والمستأجر في الشقق السكنية. ففي أغسطس/آب ١٩٩٧، حكمت المحكمة بأنه لا يحق للمستأجرين نقل حقوقهم في العقد إلى الغير، وبأنه يحق للمالكين فسخ العقد إذا استبدل شخص آخر المستأجر الأصلي.<sup>٣٣٣</sup> كذلك، أصدرت المحكمة أحكاماً متزامنة في عشر قضايا أخرى

<sup>٣٣٠</sup> وقد أعلن المستشار عوض المر بما لا يترك مجالاً للشك، في هذا الحكم وفي تصريحاته العلنية، أن المحكمة الدستورية العليا مستعدة للنظر في دعاوى إضافية تطعن في دستورية الأحكام القانونية المشابهة المتعلقة بالعقارات المؤجرة لغايات صناعية.

<sup>٣٣١</sup> ازداد سعر العقارات المشيئة قبل شهر يناير/كانون الثاني من العام ١٩٤٤ بثمانية أضعاف، وتلك المشيئة بين العامين ١٩٤٤ و١٩٦١ بخمسة أضعاف، وتلك المشيئة بين العامين ١٩٦١ و١٩٧٣ بأربعة أضعاف، وتلك المشيئة بين العامين ١٩٧٣ و١٩٧٧ بثلاثة أضعاف، وتلك المشيئة بين العامين ١٩٧٧ و١٩٩٦ بعشرة في المئة.

<sup>٣٣٢</sup> بدءاً من ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٦، نظرت المحكمة في طعنين في القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧، فرفضت العريضة الأولى (الفضية ١٧٦، للسنة القضائية ٢٢). وردت الثانية (الفضية ٢٠٧، للسنة القضائية ٢٧)، وما زالت عشرات الطعون الأخرى في أدراج المحكمة.

<sup>٣٣٣</sup> القضية ٢٥، للسنة القضائية ١٨، صدر في ٢ أغسطس/آب ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٧٨٩-٨٠٨.

تعلن في دستورية أحد أحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ لأسباب عينها، وتوصلت إلى قرار شبيه في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٧ من خلال البتّ بعدم دستورية المادة ٧ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧، مانعةً بالتالي المستأجرين من تبادل الشقق في ما بينهم.<sup>٣٣٤</sup> وفي الشهر التالي، ألغت المحكمة حكماً آخر من القانون عينه يسمح للمستأجرين بتأجير شققهم من الباطن.<sup>٣٣٥</sup>

وطوال أكثر من عقد من الزمن، كانت أحكام المحكمة الدستورية العليا بشأن الإسكان في المدن تميل إلى اتباع مبادئ السوق الحرة، فبددت بالتالي أحد أخطر العناصر في برنامج الإصلاح الاقتصادي. وكان القضاة يدركون أنهم من خلال إلغاء الأسس القانونية للاقتصاد الناصري بهذه الطريقة التدريجية، كانوا يمارسون التشريع بناءً على برامج سياسية محددة، لا بل كانوا فخوريين بذلك. فقد أعلن القاضي عبد الرحمن نصير صراحةً أنه كان للمحكمة «... اهتمام بالغ في تغيير النظام الاقتصادي في مصر»، مضيفاً «نحن بالطبع ننظر في المبادئ القانونية وفي ملاسات جميع القضايا، لكننا ندرک أن لنا دوراً مهماً في تحديث بلدنا واقتصاده».<sup>٣٣٦</sup> وقد اتهم اليساريون المحكمة الدستورية العليا بتخطي صلاحياتها، فحرفوا الانتقادات المباشرة عن سياسة الدولة العامة.<sup>٣٣٧</sup>

والأمر المثير للاهتمام هو أن مارك غرايبر يلاحظ الدينامية عينها في دراسته للسياسة الأمريكية، قائلاً إن «الهدف وراء إذعان السلطة التشريعية للسلطة القضائية هو إقرار السياسات المثيرة للجدل التي توافق عليها النخب السياسية لكنّها لا تستطيع تأييدها علناً، عبر المحاكم، وذلك لمنع الناس من تحميل تلك النخب المسؤولية، أو على الأقل المسؤولية الكاملة عن تلك السياسات».<sup>٣٣٨</sup> وبثبت التشابه اللافت بين الديناميات التشريعية-القضائية في الولايات المتحدة ومصر أنه لا يجوز الافتراض تلقائياً أن القضاء الميسس في الدول الديمقراطية والسلطوية مختلف تماماً، إذ إن مصالح المشرعين والقضاة واستراتيجياتهم متطابقة في الكثير من الحالات، وفي شتى أنواع الأنظمة.

## الفشل في منع تطبيق الإصلاح الزراعي عبر المحكمة الدستورية العليا

ظهر التزام المحكمة الدستورية العليا باقتصاد السوق الحرة مجدداً إثر امتناعها عن إعاقة إصلاح القطاع الزراعي، بالرغم من الدعاوى الكثيرة التي رفعها اليساريون في هذا الشأن. بدأت هذه القضية في يونيو/حزيران ١٩٩٢، عندما ألغت الدولة تشريعات الإصلاح الزراعي الناصري عبر مجلس الشعب. فقد ألغى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ الأحكام القانونية الخاصة بضبط الإيجارات التي وضعت في عهد عبد

<sup>٣٣٤</sup> القضية ٧١، للسنة القضائية ١٩، صدر في ٤ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٨٧٦-٨٩١.

<sup>٣٣٥</sup> القضية ١٤٩، للسنة القضائية ١٨، صدر في ١٥ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ٩٤٩-٩٦٦.

<sup>٣٣٦</sup> من مقابلة شخصية معه أجريت في ٢١ فبراير/شباط ٢٠٠١.

<sup>٣٣٧</sup> للاطلاع على أمثلة ملموسة عن ذلك، انظر أكتوبر، ٢٣ مارس/آذار ١٩٩٧؛ والعربي، ٣١ مارس/آذار ١٩٩٧.

<sup>٣٣٨</sup> Mark Graber, "The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary." *Studies in American Political Development* ٧ (١٩٩٣): ٤٣.

الناصر في القطاع الزراعي، من خلال فرض زيادة فورية على أسعار الإيجار أولاً، ثم وبشكل أكثر جزماً من خلال إلغاء عقود الإيجار في القطاع الزراعي بالكامل بعد فترة سماح مدتها خمس سنوات. فقد اضطرت المالكون والمستأجرون إلى إبرام عقود إيجار جديدة بأسعار السوق الحرة بحلول العام ١٩٩٧، كما مُنح المالكون حق طرد المستأجرين إذا أرادوا. وكانت تداعيات القانون رقم ٩٦ الاقتصادية مزلّلة، إذ إنها أثرت في ١.٣ مليون عقد إيجار زراعي كانت تمتدّ ٦ ملايين فلاح، يُعدّون من أفقر الفئات الاجتماعية في مصر، بسبب العيش.<sup>٣٣٩</sup> وبالرغم من أن هذه الخطوة سببت مشقات اقتصادية للملايين، بادرت الدولة إلى تغيير علاقة المالك بالمستأجر في الريف لأنّ الفلاحين مشتتون جغرافياً أكثر من المستأجرين في المدن، ما يجعل التعبئة وحشد القوى في الريف أكثر صعوبة. علاوة على ذلك، كانت موارد الفلاحين السياسية والاقتصادية محدودة جداً، لذا فهم أقل الذين قد يشكلون عائقاً أمام مشروع اللبرلة.

لكنّ النظام أدرك أن إلغاء الإصلاحات الزراعية التي وُضعت في عهد عبد الناصر قد يؤدي إلى توتر واسع النطاق في الريف، بالرغم من العوامل المذكورة أعلاه، فسعى إلى تضيق نطاق المعارضة التي ستواجهه قدر الإمكان من خلال منح الفلاحين فترة سماح مدتها خمس سنوات قبل دخول القانون رقم ٩٦ حيّز التنفيذ. والأهم من ذلك هو أن القانون نصّ على أن المالكين لا يستطيعون طرد المستأجرين من ملكيتهم من دون أمر قضائي.<sup>٣٤٠</sup> وقد خفّف استخدام المحاكم بهذه الطريقة الضغوط المباشرة التي واجهها النظام، من خلال تشييت معارضة القانون رقم ٩٦ وتفكيكها إلى آلاف النزاعات القضائية الصغيرة. ولم تسهّل هذه الخطوة تنفيذ الأحكام الفردية فحسب، بل قوّضت أيضاً قدرة الفلاحين على حلّ مشاكل نشاطهم المشترك. باختصار، يمكن القول إن إحالة النزاعات إلى المحاكم وتحويلها إلى قضايا فردية سهّلت الإلغاء التدريجي لقوانين الإصلاح الزراعي وساهما في الحد من التداعيات السياسية لهذه المسألة الحساسة في إطار انتقال مصر إلى الاقتصاد اللبرالي.<sup>٣٤١</sup>

وبالرغم من هذه الإجراءات، تبين أن معارضة القانون رقم ٩٦ كانت شديدة، سواء في القنوات القانونية الرسمية أو من خلال أعمال العنف العفوية. فقد نظمت تظاهرات في أرجاء البلاد كافة، بينها تظاهرة شارك فيها ٣٠٠٠ فلاح في العام ١٩٩٧ وقطعوا الطريق الرئيسية المؤدية إلى الصعيد، إلى أن فرقتهم القوى الأمنية بالغاز المسيل للدموع واعتقلت بعضهم. غير أن معظم المواجهات كانت عفوية، ووقعت لدى طرد المالكين المستأجرين عن طريق القوة بمؤازرة الشرطة. ففي العام ١٩٩٩ وحده، قُتل ٨٢ فلاحاً وجرح ٤١١ واعتقل ٤٠٢ في مواجهات مرتبطة بمسألة الأراضي المستأجرة،<sup>٣٤٢</sup> كما انتشرت اتهامات لأجهزة الدولة

<sup>٣٣٩</sup> وكان الفلاحون يشعرون أساساً بوطأة برنامج اللبرلة الاقتصادية الذي أطلقته الدولة، وما تضمّنه من إلغاء للدعم الحكومي على المستلزمات الزراعية الأساسية.

<sup>٣٤٠</sup> Richard Engle, "Slow Courts Avoid Peasant Unrest." Middle East Times, October ٢٤, ١٩٩٧.

<sup>٣٤١</sup> وقد وضع النظام عدة ناشطين معارضين بارزين قيد الحبس الاحتياطي لإجهاض خطتهم في تنظيم معارضة الإصلاح الزراعي. ومن بين هؤلاء القائد الناصري ومدير مركز إعلام الوطن العربي حمدين صباحي والدكتور محمد عبده وحمدى هيكل من حزب التجمع. بالإضافة إلى محمد سليمان فياض، وهو محام كان مشاركاً في قضية أمن الدولة ٧٩٥ لسنة ١٩٩٧.

<sup>٣٤٢</sup> تقرير مركز الأرض لحقوق الإنسان بعنوان «الأرض والفلاح».

الأمنية بتعذيب المعتقلين.

كان أعضاء أحزاب المعارضة في مجلس الشعب هم الجهة التي عارضت القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ من داخل مؤسسات الدولة الرسمية، لكن الناشطين أدركوا أن الأمل الفعلي الوحيد في إلغاء هذا القانون كان باللجوء إلى المحاكم. لذا، رفع مركز الأرض لحقوق الإنسان الحديث العهد (والذي تأسس في العام ١٩٩٦) آلاف الدعاوى وقدم المساعدة القانونية المجانية للفلاحين الذين حاولوا منع مصادرة أراضيهم. لكن الأهم هو أن هذا المركز رفع عدة عرائض للطعن في دستورية القانون رقم ٩٦ لدى المحكمة الدستورية العليا، معتبراً أنه يخالف المادتين ٤ و ٢٣ من الدستور.<sup>٣٤٣</sup> وفي ديسمبر/كانون الأول من العام ٢٠٠٠، سمحت إحدى محاكم الجيزة لمركز الأرض لحقوق الإنسان بالطعن في القانون رقم ٩٦ أمام المحكمة الدستورية العليا. ولكن، بخلاف القضايا الكثيرة التي رفعت أمام المحكمة الدستورية العليا للطعن في دستورية التشريعات التي وضعت في عهد عبد الناصر، اضطر مركز الأرض لحقوق الإنسان إلى خوض معركة صعبة في تحديه للقانون رقم ٩٦. ففي مقابلة مع المدير القانوني للمركز محمود جبر، لم يعقد الأخير آمالاً واسعة بشأن إلغاء المحكمة للقانون رقم ٩٦، نظراً إلى سجل المحكمة في دعم برنامج لبرلة الاقتصاد. وقد أقر جبر بأسوأ أنه «وبالرغم من أن دستور مصر اشتراكي في جوهره، تتبّع المحكمة الدستورية العليا برنامجاً ومشروعاً خاصين بها».<sup>٣٤٤</sup> وبدا أن تشاؤم جبر كان في محله، إذ لم تلغ المحكمة الدستورية العليا يوماً برنامج الإصلاح الزراعي الذي اتبعته الدولة. وفي المحصلة، تم تفكيك نظام ضبط الإيجارات الذي كان عاملاً محورياً في جهود عبد الناصر الرامية إلى إعادة توزيع الموارد الوطنية، بالتعاون مع المحكمة الدستورية العليا.

## المحكمة الدستورية العليا وخصخصة القطاع العام

لا شك في أن الحكم الأكثر إثارة للجدل من أحكام المحكمة الدستورية العليا في الميدان الاقتصادي كان خصخصة شركات القطاع العام. إذ كانت الخصخصة في صلب برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي باشرته الدولة، بيد أنه كان من الصعب التوفيق بين القانون الذي سمح بتصفية مؤسسات القطاع العام وبين عدد من مواد الدستور التي تضمن مكانة القطاع العام:

### المادة ٣٠

الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام. ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية.

<sup>٣٤٣</sup> تنص المادة ٤ من الدستور على أن «الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال ويؤدي إلى تقريب الفوارق بين الدخل، ويحمي الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة».

<sup>٣٤٤</sup> من مقابلة مع محمود جبر، مركز الأرض لحقوق الإنسان، ١٨ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠.

### المادة ٣٣

للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون، باعتبارها سندا لقوة الوطن وأساسا للنظام الاشتراكي ومصدراً لرفاهية الشعب.

### المادة ٥٩

حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها واجب وطني.

أسس اليساريون اللجنة الوطنية المكرسة لحماية القطاع العام والحفاظ على ثروة مصر للطعن في دستورية القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الذي نظم خصخصة القطاع العام. وبالتضامن مع الحزب العربي الديمقراطي الناصري وحزب العمل الاشتراكي وحزب التجمع، دعم اليساريون عاملاً سابقاً في الشركة المصرية لصناعة الورق أحيلى دعواه إلى المحكمة الدستورية العليا في العام ١٩٩٤.

لم يعلق اليساريون الكثير من الآمال على بت المحكمة بعدم دستورية برنامج الخصخصة، نظراً إلى موقفها المعروف من الإصلاح الاقتصادي، لكنهم استخدموا قضية العامل تلك لحشد المعارضة ضد برنامج الخصخصة. وقال خالد معيي الدين، رئيس حزب التجمع في تلك الحقبة، إنه «حتى لو لم نحصل على حكم يوقف بيع الشركات، نكون قد أوصلنا الرسالة إلى الناس بأن عملية البيع تلك غير دستورية»، ووافقته صبري عبد الله، خبير الاقتصاد اليساري في اللجنة الوطنية لحماية القطاع العام، قائلاً إن «هدف هذه الدعوى بالتحديد هو إثارة رد فعل لدى الناس ضدّ عملية البيع هذه. إنها مناورة سياسية».

وقد وضع هذا الطعن الدستوري المحكمة الدستورية العليا في موقف حرج، إذ إن الدستور مشبع بالإشارات إلى أهمية القطاع العام والنمو الاشتراكي المنحى، لكن النظام لم يعدل الدستور لكي لا يدخل في مواجهة مباشرة مع اليساريين. علاوة على ذلك، أي تعديل للدستور كان سيثير مسائل دستورية أخرى مثيرة للجدل، مثل الطبيعة المدنية/الإسلامية للدولة. لذا، قرر النظام الانتفاف حول المسألة، أخذاً في الاعتبار تلك المخاطر السياسية، فأصدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن الخصخصة من دون إدخال أي إصلاحات على الدستور.

وبالتالي، تُركت مهمة معالجة التناقضات بين هذا القانون والدستور إلى المحكمة الدستورية العليا. ويستذكر المستشار عوض المر موقف المحكمة الدستورية العليا على النحو الآتي:

نصّ الدستور بصريح العبارة على أن الأقدمية هي للقطاع العام وأن الأخير يتقود عملية التقدم في مصر... فهل يمكن للمحكمة الدستورية العليا أن تقبل بذلك؟ ثبت أن القطاع العام فشل فشلاً ذريعاً في مجتمعنا. لم يكن أي جانب من جوانبه فعالاً. فشل في الإدارة وفشل في درّ الإيرادات، كما فشل في شتى نواحي الحياة...



وأعلن البنك الدولي أن الحل الوحيد هو في تعديل الدستور، غير أن الحكومة رفضت القيام بذلك. لذا فقد واجهت المحكمة الدستورية العليا مشكلة حقيقية. فإما أن تتقدم مصر أو تتراجع. ذاك هو الطرف الذي دفعنا إلى اتخاذ قرارنا. كنا أمام حكومة ترفض تعديل الدستور، فيما كان البنك الدولي يكرر أن السبيل الوحيد للتقدم هو في تعديل الدستور. كنا مجبرين على تفسير الدستور بطريقة تمهد الطريق للخصخصة.<sup>٣٤٥</sup>

وبالتالي، تبنت المحكمة الدستورية العليا تفسيراً ليبرالياً للغاية للدستور، وأكدت على دستورية برنامج الخصخصة على أساس أن المقصود بعبارة «القطاع العام» في الدستور هو «الاستثمار العام».<sup>٣٤٦</sup> ووفقاً لهذا المنطق، كان يحق للنظام تصفية جميع الشركات التي تملكها الدولة، الذائفة الصيت بسبب انعدام كفاءتها، واستخدام تلك الموارد في أشكال أخرى من الاستثمارات العامة بما يخدم مصالح الشعب بشكل أفضل. واعتبرت المحكمة أن أحكام الدستور بشأن الاقتصاد يجب أن تُقرأ «في ضوء السياقات الراهنة ومرامي التنمية الحالية»، ما دفع اليساريين إلى اتهام المحكمة بأنها قد ألغت الدستور برمته من خلال تفسيرها هذا. حتى إن مؤيدي المحكمة القدامى استنكروا بشدة ما اعتبروه تخطي المحكمة لصلاحياتها مرة أخرى من خلال التلاعب بالدستور وأداء مهمة تشريعية.<sup>٣٤٧</sup> وقد ردّ المستشار عوض المر على منتقديه قائلاً:

... لا يمكن لأي دستور أن يفرض على مجتمع ما طريقة محددة لتحقيق التقدم. وبما أن هذه الطرق متغيرة وعلمية في طبيعتها، فهي في حركة دائمة. وما يُنظر إليه على أنه خطوة نحو التقدم في زمن معين قد يكون العكس تماماً في زمن مختلف. لذا، إذا سلمنا بأن سبل التنمية متغيرة وعلمية في طبيعتها، فلا ينبغي فرض أي من تلك السبل على مجتمعنا. يجب أن تتوفر لدى الدولة بدائل لاستثمار أموالها في مجالات تتوافق مع المصلحة العامة. فبدلاً من القطاع العام، الذي يعتبره الدستور السبيل الوحيد للتنمية، قالت المحكمة إن سبل التنمية يجب ألا تكون محدودة، حتى ولو نصّ الدستور على ذلك... ولولا ذلك، لما اتخذ أي قرار مناسب ولراوح الاقتصاد المصري مكانه وعجز عن التقدم.

لقد فاجأ المستشار عوض المر الكثيرين بتصريحاته العلنية الصادقة هذه والتي تظهر التزام قضاة المحكمة الدستورية العليا الصلب بتحويل اقتصاد مصر إلى السوق الحرة واستعدادهم لتفسير الدستور بشكل جذري، إلى حد أشبه بكتابة دستور جديد. وتوضح تصريحات المر أيضاً ما اعتبره البعض سعيه المطلق إلى تهميش الأحكام الدستورية التي لا تتوافق مع رؤيته للتقدم. فقد اعتبر المر أيضاً أن:

<sup>٣٤٥</sup> عوض المر، «الدستور كوسيلة لتغيير المجتمع المصري»، (محاضرة في الجامعة الأمريكية بالقاهرة، ١٨ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠). وقد أدلى المستشار عوض المر بالوقائع عينها في مقابلة شخصية مع الكاتب أجريت في ١١ يونيو/حزيران ٢٠٠٠.  
<sup>٣٤٦</sup> القضية ٧، للسنة القضائية ١٦، صدر في ١ فبراير/شباط ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٣٤٤-٣٦٧.  
<sup>٣٤٧</sup> كانت الصحف المعارضة في تلك الحقبة تعجّ يومياً بمقالات تنتقد هذا الحكم. ومن بين العناوين التي تعطي فكرة عن ذلك «المحكمة الدستورية العليا تتخطى حدودها وتلمب دوراً تشريعياً»، الشعب، ٢٥ فبراير/شباط ١٩٩٧؛ «بعد حكم المحكمة الدستورية العليا: للحكومة الحق في بيع مصر»، الأهلي، ١٠ مارس/آذار ١٩٩٧.

الأحكام الدستورية تنبض حياة، ولا يمكن تفسيرها بطريقة تعيق مجتمعنا. يجب ألا يكون في دستورنا ما يعيق المجتمع، كما يجب ألا يُفسر الدستور على أنه يكبح سعينا إلى التقدم. لذلك، وبالرغم من أن حكم المحكمة جاء كانهيار كامل عما ينص عليه الدستور، إلا أنه يندرج في إطار تطلعاتنا المشروعة. وبالتالي، لن أندم عما فعلت مهما وُجّه من انتقادات إلى هذا الحكم. لم يكن هذا الحكم عادلاً فحسب، بل كان ضرورة ماسة في مجتمعنا.

كان عوض المرشدين الحماسة بشأن آرائه حول الاقتصاد المصري، إلى حد أن الجمل المطبوعة بخط مائل في المقطع أعلاه تردّد أصداء بيانات عبد الناصر عندما كان يناصر الشرعية الثورية على حساب الالتزام الصلب بسيادة القانون. وقد انتقد اليساريون المحكمة الدستورية العليا بشدة مجدداً بسبب دفاعها عن الخصخصة، غير أن المحكمة أجهضت من خلال هذا الدفاع التحدي القانوني الأخطر لتصفية القطاع العام.

### استمرار دعاوى التعويض

بالرغم من الأحكام الداعمة للسوق الحرة في أسواق الإسكان المُدني والأسواق الزراعية الريفية وخصخصة القطاع العام في تلك الفترة، تبين أن بعض أحكام المحكمة الدستورية العليا شكلت عبئاً اقتصادياً على الدولة. فقد واصلت المحكمة عزمها على إلغاء قوانين التأميم المتبقية من حقبة عبد الناصر، بالإضافة إلى التشريعات من حقبة السادات التي وضعت حداً لمسؤولية الدولة في تقديم تعويض كامل للمالكين السابقين. وفي ٧ مارس/آذار ١٩٩٢، ألغت المحكمة قانوناً وضع حداً أقصى للتعويض عن المباني التي صادرتها الدولة وقدره ٣٠ ألف جنيه مصري.<sup>٣٤٨</sup> كذلك، ألغت المحكمة الحدود المفروضة على التعويض عن الأراضي الزراعية التي صادرتها النظام.<sup>٣٤٩</sup> وأصدرت المحكمة أيضاً عدة أحكام مهمة، وسعت نطاق حقوق الملكية وضمانات التعويض لتشمل غير المصريين. ففي قضية محورية، حاول مواطنان مصريان جرّداً من جنسيتهما الحصول على تعويض عن أصولهما التي صادرت في العام ١٩٦١. واعتبر محامو الدولة أن المدعين لا يتمتعان بالأهلية القانونية للطعن في التشريعات المصرية لأنهما مجردان من الجنسية، بيد أن المحكمة رفضت زعم الدولة هذا وأعلنت

<sup>٣٤٨</sup> القضية ٢٦، لسنة القضائية ٤، صدر في ٧ مارس/آذار ١٩٩٢، المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس، ص. ١٨٥-١٩٨. ألغى هذا الحكم الفقرة ب من المادة ١٠ من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٨٧٤. وبعد مرور شهرين، ألغت المحكمة فترة أخرى من المادة عينها، معتبرة أنها تنتهك الحق في التعويض الكامل بما يخالف المواد ٣٤ و٣٦ و٣٧ من الدستور. والأمر المثير للاهتمام هو أن المحكمة الدستورية العليا استندت في حكمها ليس على أحكام الدستور التي تكفل حقوق الملكية فحسب، بل أيضاً على «مبادئ الشريعة الإسلامية» وعلى المنطق الاقتصادي الذي يعتبر أن انتهاك حقوق الملكية يهدد حوافز الأفراد في الادخار والاستثمار، ما يعيق تقدّم عجلة التنمية ويهدد مصالح المجتمع الاقتصادية بشكل عام. القضية ٦٥، لسنة القضائية ٤، صدر في ١٦ مايو/أيار ١٩٩٢، المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس، ص. ٣٠٧-٣٢٣.

<sup>٣٤٩</sup> كان الحد الأقصى للتعويض يبلغ ٧٠ ضعفاً قيمة الضريبة العقارية الحالية للأرض.  
<sup>٣٥٠</sup> القضية ٨، لسنة القضائية ٨، صدر في ٧ مارس/آذار ١٩٩٢، المحكمة، الجزء الخامس، ص. ٢٢٤-٢٤١.

أن الحقوق الدستورية التي يتمتع بها المواطنون المصريون يجب أن تسري على غير المصريين أيضًا، شرط أن يكونوا أصحاب مصلحة مباشرة في القضية.<sup>٣٥١</sup> وفي العام التالي، أكدت المحكمة الدستورية العليا على حق الأفراد الأجانب والشركات الأجنبية في اللجوء إلى المحاكم، من خلال تفسيرها للمادة ٦٥ من الدستور التي تنص على أن «الدولة تخضع للقانون» ولل المادة ٦٨ التي تكفل حق التقاضي «للناس كافة»، بما في ذلك الجهات الأجنبية والمواطنين المصريين.<sup>٣٥٢</sup> ولقد قال القاضي السابق محمد أبو العينين «كنا جميعًا [ قضاة المحكمة الدستورية العليا ] ن فكر في المستثمر الأجنبي» لدى التشاور في هذا الحكم وغيره من الأحكام الخاصة بحقوق الملكية للجهات الأجنبية.<sup>٣٥٣</sup>

وأصدرت المحكمة الدستورية العليا أيضًا أحكامًا جرّدت الدولة من قدرتها على فرض حدود زمنية تعسفية تهدف إما إلى تشريع المصادرة أو إلى نزع الشرعية عن مطالب التعويض عن الأملاك المصادرة. وكانت القضية الأولى في هذا الشأن متعلقةً بالقرار الرئاسي رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ الذي مكّن الدولة من مصادرة الأوقاف وإدارتها من خلال وزارة الأوقاف إذا لم يطالب بها مالكوها ويقسموها على ورثتها الشرعيين في مدة لا تتجاوز ستة أشهر.<sup>٣٥٤</sup> وحكمت المحكمة بأن الحكم القانوني الذي يفرض تقسيم الأوقاف في مهلة ٦ أشهر من تاريخ صدور القرار الرئاسي تعسفي بالكامل وهو لا يمنح الدولة حق مصادرة الأملاك، فسمحت بالتالي للمتضررين من القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ بالحصول على التعويض في المحاكم الإدارية. والقضية الثانية حول المهل التعسفية تتعلق بأحد أحكام المرسوم بقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١ الذي حدد مهلة أقصاها عام واحد للتقدم بدعاوى حقوق الملكية، بما يعفي الدولة من مسؤولية معالجة دعاوى المصادرة التي تُرفع بعد تلك المهلة.<sup>٣٥٥</sup> وكان الحكم الذي يقضي بإلغاء المفعول الرجعي في القانون رقم ١٤١ يهدف إلى إعفاء الدولة من تلبية طلبات التعويض، غير أن المحكمة الدستورية العليا حكمت بأن المهل الزمنية تعيق الحق في التعويض الشرعي وتشكل بالتالي انتهاكًا للمادتين ٣٤ و ٤٠ من الدستور.

وأخيرًا، وسّعت المحكمة الدستورية العليا الضمانات الإجرائية الخاصة بحقوق الملكية، من خلال إلغاء أحد أحكام قانون الإجراءات الجنائية الذي كان يسمح للنظام بمصادرة أراضي المتهمين بارتكاب جرائم من دون أمر قضائي.<sup>٣٥٦</sup> وألغت المحكمة بعد ذلك المادة ٥٠ من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ التي كانت تمنع

<sup>٣٥١</sup> استندت المحكمة الدستورية العليا في حكمها على المادتين ٣٤ و ٣٦ من الدستور بشأن حقوق الملكية، لكنها ضمنت في الحكم أيضًا رأيها الذي يقضي بأن حماية حقوق الملكية يجب أن تسري على الأجانب، كي لا ينظر العالم إلى مصر كدولة لا تحترم التزاماتها الدولية.

<sup>٣٥٢</sup> القضية ٥٧، للسنة القضائية ٤، صدر في ٦ فبراير/شباط ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ١٥٠-١٧٢. وأكدت المحكمة على هذا المنطق مجددًا في القضية ٩٨، للسنة القضائية ٤، والقضية ١١٧، للسنة القضائية ٦، صدر في ٥ مارس/آذار ١٩٩٤، المحكمة، الجزء السادس، ص. ١٩٨-٢١٢.

<sup>٣٥٣</sup> من مقابلة أجريت معه في ١٧ فبراير/شباط ٢٠٠١.

<sup>٣٥٤</sup> القضية ١٨، للسنة القضائية ١٣، صدر في ١٥ مايو/أيار ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ٣٠٤-٣١٤.

<sup>٣٥٥</sup> القضية ١٣٠، للسنة القضائية ٥، صدر في ٦ فبراير/شباط ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ١٧٣-١٨٢.

<sup>٣٥٦</sup> القضية ٢٦، للسنة القضائية ١٢، صدر في ٥ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٦، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ١٢٤-١٤١. وألغت المحكمة أيضًا حكمًا مماثلاً من أحكام القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ في القضية ٦، للسنة القضائية ١٧، صدر في ٤ مايو/أيار ١٩٩٦، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٥٧٤-٥٩٤.

المتضررين من المصادرة من حق الطعن في القرارات النهائية لمحكمة القيم التي كانت تنظر في جميع قضايا التعويض بموجب القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١<sup>٣٥٧</sup>. وقد سمح هذا الحكم المفصلي بإخراج قضايا التعويض من محكمة القيم التي كانت تُتهم بأنها غير عادلة نظرًا إلى وجود شخصيات غير قضائية فيها.<sup>٣٥٨</sup> وبعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا، بات بالإمكان استئناف جميع أحكام محكمة القيم مباشرة أمام محكمة النقض، وقد لجأ آلاف المدعين إلى هذا الخيار.

## المحكمة الدستورية العليا وأنظمة الضرائب

ما انفكت المحكمة تزداد جزمًا في أحكامها بشأن قضايا انتهاك حقوق الملكية الأقل خطورة، خصوصًا في ما يخصّ الضرائب المفترضة وغير المنصفة. وقد صدر أحد أبرز أحكام المحكمة الدستورية العليا الأولى بشأن الضرائب في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٣، عندما ألغت المحكمة القانون الذي فرض الضرائب على المصريين العاملين في شركات القطاع العام في الخارج. فقد اعتبرت المدعية، وهي امرأة تعمل في وزارة الإسكان خارج البلاد، أن القانون رقم ٢٢٩ لسنة ١٩٨٩ يجبر المصريين العاملين في القطاع العام في الخارج على تسديد الضرائب، فيما يعفي المصريين العاملين في القطاع الخاص منها،<sup>٣٥٩</sup> مضيفة أن هذا الوضع يُعدّ شكلاً من أشكال التمييز، وأن القانون يخالف بالتالي المادة ٣٨ من الدستور، التي تنصّ على أن النظام الضريبي يقوم على العدالة الاجتماعية. وقد وافقت المحكمة الدستورية العليا على طعن المدعية وألغت القانون،<sup>٣٦٠</sup> فحرمت الدولة من مصدر إيرادات مهم وأجبرتها على إعادة أموال ضريبية كانت قد جنتها وقدرها ١٠٠ مليون جنيه مصري.<sup>٣٦١</sup>

وألغت المحكمة الدستورية العليا أيضًا عدة قوانين ضريبية أخرى اعتبرت أنها تمثل حالات فاضحة من فرض الضرائب المفترضة. فعلى سبيل المثال، ألغت المحكمة في العام ١٩٩٣ ضريبة كانت مفروضة على الأراضي الشاغرة، معتبرة أن العبء الضريبي هذا كان مرتفعًا إلى حد أنه يعادل عمليًا مصادرة الدولة لهذه الأراضي. علاوة على ذلك، حكمت المحكمة بأنه يجب فرض الضرائب على الأملاك التي تدرّ أرباحًا حصرًا،

<sup>٣٥٧</sup> القضية ٩، للسنة القضائية ١٦، صدر في ٥ أغسطس/آب ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السابع، ص. ١٠٦-١٣٨.

<sup>٣٥٨</sup> لم يعتقد الجميع بأن وجود شخصيات غير قضائية في محكمة القيم يؤدي إلى صدور أحكام غير عادلة. فأحمد صلاح مبروك مثلاً، وهو محام بارز مختص في قضايا التعويض، كان يعتقد أن وجود مسؤولين غير قضائيين في المحكمة نادراً ما يؤثر في آراء القضاة وقراراتهم. ووفقاً لمبروك، فإن المشكلة الأكبر في قضايا التعويض كانت وما زالت الحصول على تقديرات عادلة لقيمة الأملاك المصادرة. فالتقديرات هذه يجريها «خبراء» من المحكمة يشكلون جزءاً من الجهاز الإداري للدولة. وما فاقم هذه المشكلة هو أن قيمة التعويض تستند غالباً إلى قيمة الأملاك المسجلة في السجلات الضريبية. ونظرًا إلى أن المالكين غالباً ما يسجلون أملاكهم بقيمة أدنى من قيمتها الفعلية في السوق للتهرب من دفع الضرائب المرتفعة، يصعب عليهم بالتالي تقديم أدلة تثبت أن قيمة أملاكهم أعلى فعلياً مما هو مسجل. مقابلة مع أحمد صلاح مبروك، ١٤ مارس/آذار ٢٠٠٠.

<sup>٣٥٩</sup> واعتبرت أيضاً أن قيمة الضريبة كانت تستند إلى رتبة الموظفين الحكوميين، لا إلى راتبهم الفعلي، رغم التفاوت الكبير المحتمل بين الرتبة والراتب.

<sup>٣٦٠</sup> القضية ٤٣، للسنة القضائية ١٣، صدر في ٦ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٣، المحكمة، الجزء السادس، ص. ٨٠-٩٣.

<sup>٣٦١</sup> أي ما كان يعادل ٢٩ مليون دولار في منتصف التسعينيات.

لا على رأس المال.<sup>٣٦٢</sup> وفي قضية ضريبية أخرى، رفعت الشركة العربية للفنادق والسياحة في الزمالك عريضة للطعن في دستورية أحد جوانب القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٤ الذي يفرض تسديد ضعف معدل الضريبة العادي في حال التأخر عن دفع الضريبة في المهلة المحددة. وقد ألغت المحكمة الدستورية العليا هذا القانون، معتبرة أن الكلفة باهظة ولا تتناسب مع طبيعة المخالفة.<sup>٣٦٣</sup> كذلك، نجحت الشركة المصرية الأميركية للبيوت والدهانات في الطعن في المادتين ٨٣ و٨٦ من القانون الضريبي ١١١ لسنة ١٩٨٠، اللتين فرضتا ضريبة على رأس مال الشركات. وحكمت المحكمة بأن هذا القانون يشكل مثلاً فاضحاً عن الضرائب المفرطة والتعسفية، إلى حد أنه ينتهك حقوق الملكية الخاصة بالشركات.<sup>٣٦٤</sup> وأخيراً، أصدرت المحكمة عدة أحكام ألغت بموجبها مساعي الدولة لفرض ضرائب ذات مفعول رجعي على المواطنين.<sup>٣٦٥</sup>

وفي معظم الأحكام بشأن الضرائب، لم تخف المحكمة الدستورية العليا المنطق الاقتصادي الذي تتبعه. فعلى سبيل المثال، أكدت المحكمة في القضية الضريبية المتعلقة بالشركة المصرية الأميركية للبيوت والدهانات أن «أي ضريبة من هذا النوع على رأس المال تُفسد القيمة التي تُفرض عليها الضريبة وتلحق الضرر بها وتعيق عملية جمع الموارد اللازمة لتحقيق قاعدة اقتصادية منطقية ومدمجة». علاوة على ذلك، اعتبر عوض المر أن هذه الضريبة «تشكل عائقاً حقيقياً أمام الاستثمار والنمو الصحي للإيرادات الوطنية».<sup>٣٦٦</sup>

وشكلت الوتيرة المتسارعة للدعاوى الدستورية التي أقامتها الشركات الخاصة أحد التوجهات المثيرة للاهتمام في القضايا الضريبية وفي القضايا الاقتصادية عموماً. ففي حين رفع أشخاص منفردون معظم العرائض المطالبة بالرقابة الدستورية على القوانين الاقتصادية في العقد الأول بعد مباشرة المحكمة الدستورية العليا عملها، شكلت الدعاوى التي تقدمت بها الشركات جزءاً مهماً من القضايا الاقتصادية التي رفعت في التسعينيات. ففي العام ١٩٩٦ مثلاً، رفعت الشركات الخاصة نصف الطعون الدستورية الناجحة في الميدان الاقتصادي. وبعد أقل من عقدين على إعادة إحياء القطاع الخاص، نجحت شركات مصرية، مثل بنك القاهرة الشرق الأقصى وشركة القطن العربية، في الطعن في دستورية القوانين التجارية.<sup>٣٦٧</sup> علاوة على ذلك، نجحت شركات أجنبية، مثل شركة فندق ميريديان والخطوط الجوية البريطانية وطيران الخليج، في الطعن في القوانين في المحكمة الدستورية العليا.<sup>٣٦٨</sup>

٣٦٢ القضية ٥، للسنة القضائية ١٠، صدر في ١٩ يونيو/حزيران ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ٣٣١-٣٤١. القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦، المعدل بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨.

٣٦٣ القضية ٣٣، للسنة القضائية ١٦، صدر في ٣ فبراير/شباط ١٩٩٦، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٣٩٣-٤٢٣.

٣٦٤ القضية ٩، للسنة القضائية ١٧، ص. ٧ سبتمبر/أيلول ١٩٩٦، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٨٧-١١٢.

٣٦٥ أنظر مثلاً القضية ٢٣، للسنة القضائية ١٢، صدر في ٢ يناير/كانون الثاني ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ١٣١-١٤٩.

٣٦٦ المحكمة، الجزء الثامن، ص. ١٠٧-١٠٨.

٣٦٧ القضية ٢٧، للسنة القضائية ١٦، صدر في ١٥ أبريل/نيسان ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السادس، ص. ٦٧١-٦٨٥؛ والقضية ٣٦، للسنة القضائية ١٨، صدر في ٣ يناير/كانون الثاني ١٩٩٨، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ١٠٥٤-١٠٦٤.

٣٦٨ القضية ١٨، للسنة القضائية ٨، صدر في ٣ فبراير/شباط ١٩٩٦، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٤٢٤-٤٣٩؛ والقضية ٧٢، للسنة القضائية ١٨، صدر في ٢ أغسطس/آب ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٧٤٩-٧٦٩؛ والقضية ٣٥، للسنة القضائية ١٧، صدر في

٢ أغسطس/آب ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٧٧٠-٧٨٨.

وكانت المحكمة تؤدي عملياً دورها في حماية حقوق الملكية من انتهاكات الدولة، لكن السؤال الذي طرُح إذ ذاك تمحور حول استعداد نظام مبارك للالتزام بهذه الأحكام باعتبارها رادعاً مؤسسياً ضرورياً في عملية التحول نحو اقتصاد السوق الحرة، أو احتمال سعي النظام إلى تقويض هذا الابتكار المؤسسي الذي صنعه بنفسه. فبالرغم من أن أحكام المحكمة الدستورية العليا بشأن قضايا التعويض والضرائب أجبرت الدولة على إعادة مئات ملايين الجنيهات إلى أصحابها في التسعينيات، عوّضت الأحكام المؤيدة للدولة في مجالات إصلاح قطاع الإسكان والإصلاح الزراعي والخصخصة وقانون العمل عن بعض المضايقات الظرفية التي تسبب بها بعض أحكام المحكمة في الميدان الاقتصادي. وفي المجمل، استفادت الدولة بشكل هائل من أحكام المحكمة في المسائل الاقتصادية خلال التسعينيات، واستفّلت المحكمة هذا النفوذ لاتخاذ مواقف أكثر شجاعة للمطالبة بتعزيز الحقوق السياسية والمدنية.

### المحكمة الدستورية العليا في الميدان السياسي، ١٩٩١-١٩٩٧

خلال التسعينيات، ألغى النظام الخطوات الحذرة الهادفة إلى تحقيق لبرلة سياسية مضبوطة والتي أطلقها السادات في السبعينيات وواصل مبارك العمل بها خلال القسم الأكبر من الثمانينيات. فقد وسعت الدولة قدرتها على فرض الحبس الاحتياطي وعلى محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية عبر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢، وخضعت النقابات المهنية لأنظمة أشدّ وواجهت خطر فرض الحراسة من الدولة بموجب القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣، وبات العمد وشيوخ البلد مُعينين لا مُنتخبين كما في الماضي بموجب القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤، وقوّض القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤ أنشطة المؤسسات الديمقراطية في الجامعات، وحاول النظام فرض قيود إضافية على الصحافة عبر القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ الذي سُمي بـ«قانون اغتيال الصحافة»، كما مُدّد العمل بقانون الطوارئ باستمرار خلال التسعينيات.<sup>٣٦٩</sup>

وكان الهدف المعلن للتشريعات الجديدة هو تمكين الدولة وقواها الأمنية من اجتثاث الإسلاميين المتشددين بشكل أكثر فعالية،<sup>٣٧٠</sup> إلا أن الدولة أظهرت أنها كانت مستعدة أيضاً لاستهداف الليبراليين والاشتراكيين والإسلاميين المعتدلين والمدافعين عن حقوق الإنسان وأي مجموعة أخرى تعارض النظام. وقد صُممت هذه القيود السياسية لتعزيز موقع الدولة في الحكم تحسباً للاضطرابات السياسية التي كانت ستواجهها مع بدء العمل ببرنامج التكييف الهيكلي. فقد شكل هذا البرنامج بداية عملية طال انتظارها تهدف إلى تفكيك القطاع العام الذي يعاني انعداماً مزمناً في الكفاءة وإلى إلغاء قيود الدولة على الاقتصاد وترشيد الإنفاق العام. وكانت الدولة تخشى أن يؤدي تحرير الاقتصاد بشكل مواز إلى سخطٍ اجتماعي وإلى إضعاف شبكة المحسوبيات التي

<sup>٣٦٩</sup> للاطلاع على نظرة عامة جيدة حول القيود السياسية التي فرضها النظام خلال التسعينيات، انظر:

Eberhard Kienle, A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt (London: I.B. Tauris, ٢٠٠٠)

بالإضافة إلى التقارير السنوية للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان ومركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان.

<sup>٣٧٠</sup> أدت المواجهات بين الإسلاميين المتشددين وقوى الدولة الأمنية إلى مقتل أكثر من ١٢٠٠ مواطن بين العامين ١٩٩٢ و١٩٩٧. ورغم أنه من المبالغة القول إن المتشددين كانوا يشكلون تهديداً فعلياً للدولة، أدت أعمال العنف هذه إلى خسارة قطاع السياحة عشرات مليارات الدولارات.

بناها النظام، والتي أمنت استقراراً سياسياً دفعت مصر ثمنه ركوداً اقتصادياً دام لعقود.

وما يدل على أن المحكمة الدستورية العليا أضحت ساحة محورية في الحياة السياسية المصرية هو أن كل التشريعات الجديدة تقريباً واجهتها دعاوى قضائية مضادة. ورغم أن المحاكم لم تحل جميع الطعون الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا للنظر فيها، تبين مدى حضور المحكمة الدستورية في ذهن المصريين عموماً. وقد أدت بعض القضايا المحالة إلى المحكمة الدستورية العليا إلى صدور أحكام مهمة حمت المجتمع المدني من تدخلات الدولة.

### تقييد النقابات المهنية

من أول الأمثلة على تشديد النظام لقيوده وجهود المعارضة للسمود في وجهه كان سعي النظام إلى بسط سيطرته على النقابات المهنية. ونظراً إلى أن النقابات لطالما لعبت دوراً بارزاً في الحياة العامة المصرية وإلى أن المؤسسات السياسية المصرية لا توفر مساحات ملائمة للمشاركة، تأثرت السياسات الداخلية للنقابات تاريخياً بالنقاشات السياسية العامة الدائرة على صعيد المجتمع ككل. فكما رأينا في الفصل الرابع، لطالما نادى نقابة المحامين على وجه التحديد بالإصلاح السياسي الليبرالي علناً. ولكن مع اكتساح الموجة الإسلامية للمجتمع المصري في بداية السبعينيات، بدأ الإسلاميون المعتدلون يحققون نجاحات بارزة في انتخابات مجالس النقابة، ففازوا بغالبية المقاعد في انتخابات نقابة الأطباء في العام ١٩٨٦، وفي انتخابات نقابة المهندسين في العام ١٩٨٧، وفي انتخابات نقابة الصيادلة في العام ١٩٩٠، والأهم أنهم فازوا بغالبية في انتخابات نقابة المحامين في العام ١٩٩٢.<sup>٣٧١</sup> وقد صعق هذا الفوز في انتخابات نقابة المحامين البلاد، نظراً إلى دور النقابة التاريخي كمعقل لليبرالية. غير أن التغييرات في مهنة المحاماة وخارجها - مثل فائض المحامين والركود في النشاط الاقتصادي الذي دام عقوداً وتراجع مكانة المهنة وبالتالي تغير الفئات الاجتماعية-الاقتصادية التي تمارسها - اقترنت بانتعاش التوجهات الإسلامية واجتياحها للبلاد لتنتج سطوة إسلامية قوية على نقابة المحامين.<sup>٣٧٢</sup>

وأدركت الدولة أن بإمكانها الهيمنة على نقابة المحامين، التي لطالما شكلت شوكة في خاصرتها، تحت ستار محاربة الإسلاميين المتطرفين الذين كانوا يشنون هجمات مسلحة ضد النظام بحلول العام ١٩٩٢. وسرعان ما سنّ النظام القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣، بعد ست ساعات فقط من المداولات في مجلس الشعب.<sup>٣٧٣</sup> ولتبع فوز الإسلاميين مجدداً في الانتخابات مستغلين إقبال الناخبين الضعيف، فرض هذا القانون حداً أدنى في الإقبال قدره ٥٠ في المئة من الناخبين. وإذا لم تتوفر هذه النسبة، تُعقد جولة ثانية من الانتخابات يُفرض فيها إقبال بنسبة ٣٠ في المئة من الناخبين.<sup>٣٧٤</sup> وفي حال لم يتوفر إقبال للناخبين بنسبة ٣٠ في المئة،

<sup>٣٧١</sup> وقد استفاد المرشحون الإسلاميون المندفعون بشدة في جميع تلك الحالات من الإقبال الضعيف للناخبين.

<sup>٣٧٢</sup> فاز الإسلاميون بأكثر مقعداً من أصل ٢٤ في انتخابات سبتمبر/أيلول ١٩٩٢.

<sup>٣٧٣</sup> قال رئيس حزب العمل الاشتراكي إبراهيم شكري على سبيل المزاح إن القانون مُرر بسرعة هائلة فيدا «كأنه محمّل على صاروخ».

<sup>٣٧٤</sup> رفع تعديل للقانون في العام ١٩٩٥ نسبة الإقبال المطلوبة إلى ٧٠ في المئة من أعضاء النقابة وسمح للدولة بفرض الحراسة إثر

يتم فرض حراسة قضائية على النقابة. ولعل نذير الشؤم الأخطر كان أن نصّ أحد أحكام القانون الجديد على منع النقابات من «ممارسة أي نشاط يخالف أهدافها التي أنشئت من أجلها».<sup>٣٧٥</sup> وقد اعتُبر القانون الجديد هجوماً خطيراً على استقلالية النقابات المهنية المصرية.

وفي غضون أيام من سنّ القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣، عُقد مؤتمر ضمّ ممثلين عن ١٧ نقابة، وأصدرت النقابات بياناً مشتركاً تدين فيه القانون وتطعن في دستوريته وتطالب بإلغائه. وقد أظهر أحمد سيف الإسلام حسن البنا، العضو البارز في جماعة الإخوان المسلمين والناطق الجديد باسم الغالبية الإسلامية في مجلس نقابة المحامين، درجة الوعي لدى المعارضة وإدراكها لمنفعة التقاضي أمام المحكمة الدستورية العليا عندما طلب علناً من النظام إلغاء القانون وهدده «بإحالة المسألة إلى المحكمة الدستورية العليا لإثبات عدم دستوريته».<sup>٣٧٦</sup> وفي الواقع، رفعت ١٢ نقابة دعاوى قضائية خلال السنة التالية مطالبةً بإحالة طعونها الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا،<sup>٣٧٧</sup> وقد دعم قضاة مؤيدون للتغيير هذه الجهود في تصريحات علنية. فقد أعلن القاضي الجريء أحمد مكي، نائب رئيس محكمة الاستئناف، أنه يعتقد أن القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ غير دستوري وأنه إذا تلقى أي دعوى تطعن في دستوريته فسوف يحيلها فوراً إلى المحكمة الدستورية العليا للنظر فيها.<sup>٣٧٨</sup>

وقد ارتفعت التوترات بين النظام ونقابة المحامين إلى مستويات غير مسبوقة عندما اختطفت أجهزة الدولة الأمنية المحامي الإسلامي وعضو المنظمة المصرية لحقوق الإنسان عبد الحارث مدني وعذبتة وقتلته فيما كان لا يزال قيد التوقيف في أبريل/نيسان ١٩٩٤. وقد أشعلت وفاة مدني مواجهة مباشرة بين المحامين وأجهزة الدولة الأمنية، إذ تجمع مئات المحامين أمام نقاباتهم للاحتجاج على الحادثة. وبعد يوم كامل من أعمال الشغب، اعتقلت الدولة عشرات المحامين الآخرين. وقد ركزت هذه القضية أنظار العالم على النظام المصري، وأعدت منظمة «هيومن رايتس ووتش» ومركز استقلالية القضاة والمحامين ولجنة المحامين لحقوق الإنسان تقارير في هذا الشأن.<sup>٣٧٩</sup>

ونجح النظام في نهاية المطاف في فرض الحراسة على نقابة المحامين التي كان يسيطر عليها الإسلاميون، لا عبر قانون النقابات الجديد بل من خلال التلاعب بالفصائل داخل النقابة نفسها. ففي العام ١٩٩٦، رفع

اكتشاف أي مخالفات مالية.

<sup>٣٧٥</sup> وبالتزامن مع ذلك، حاول النظام إضعاف نقابة المحامين من الداخل. ففي العام ١٩٩٣، رفع محمد صبري مبدى، أحد أعضاء الحزب الوطني الديمقراطي المنتخبين في مجلس النقابة، دعوى قضائية في محكمة إدارية تطالب بحل المجلس بناءً على مسألة تقنية. فقد اعتبر مبدى أن انتخابات العام ١٩٩٢ لم تجر وفقاً للقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ الذي ينص على وجوب تقديم أسماء جميع المرشحين إلى المدعي العام الاشتراكي قبل شهر واحد على الأقل من تاريخ إجراء الانتخابات. رُفض طلب مبدى، لكن الجدل حول القانون في المحاكم الدستورية كشف محاولات الدولة لإضعاف المجلس الإسلامي بناءً على أسباب تقنية، من دون التسبب بمواجهة علنية.

<sup>٣٧٦</sup> الأهرام الأسبوعية، ٢٥ فبراير/شباط ١٩٩٣.

<sup>٣٧٧</sup> وقد رافقت هذه الاستراتيجية القانونية استراتيجيات أكثر تقليدية. ففي ٢١ فبراير/شباط ١٩٩٣، نفذت نقابتا المحامين والأطباء إضراباً ليوم واحد شارك فيه أكثر من مئة ألف محام وطبيب، وفقاً لتقديرات المعارضة. الوفد، ٢١ فبراير/شباط ١٩٩٣.

<sup>٣٧٨</sup> الوفد، ٣ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٧.

<sup>٣٧٩</sup> للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول حادثة مدني وعلاقة النظام بالنقابات في تلك الفترة، أنظر

Clash in Egypt: The Government and the Bar (Center for the Independence of Judges and Lawyers, ١٩٩٥).



أحد أعضاء النقابة دعوى قضائية يتهم مجلس النقابة فيها بارتكاب مخالفات مالية، ففرضت المحكمة الإدارية التي نظرت في القضية إذ ذاك الحراسة على النقابة.<sup>٣٨٠</sup> وأوضحت المحاولة الفاشلة لإضعاف نقابة المحامين من الداخل في العام ١٩٩٣، ثم النجاح في إضعافها في العام ١٩٩٦، كيفية تسخير النظام للاختلافات الداخلية لمصلحته، تمامًا كما يستغل الانتقاسات الداخلية في أحزاب المعارضة.<sup>٣٨١</sup> وبالرغم من إلغاء حكم الحراسة في نهاية المطاف في العام ٢٠٠٠ بعد جدل قانوني واسع النطاق، كانت الحراسة التي استمرت لأربعة أعوام قد شلت إحدى أهم هيكليات الدفاع عن استقلالية القضاء في تلك الحقبة التي شهدت الكثير من المواجهات الحاسمة بين النظام ومناضيه.

### المحكمة الدستورية العليا وحرية الصحافة

وتعدّ المعركة لانتزاع حرية الصحافة مثالاً إضافياً على التقاء مصالح المحكمة الدستورية العليا وأحزاب المعارضة والمجموعات الحقوقية. فحتى إن إجراء مراجعة سطحية للصحافة المعارضة يظهر مدى أهمية المؤسسات القضائية في الحياة السياسية المصرية، إذ يمكن الوقوع على عدة مقالات يومية في جميع الصحف تغطي إجراءات المحاكمة في قضايا متعددة وعرائض إدارية وطعون دستورية. وقد كتب ناشطون معارضون وأساتذة قانون معظم هذه المقالات، غير أن قضاة المحكمة الدستورية العليا كانوا يلجؤون إلى هذه الصحف أيضاً لشرح إجراءات المحاكم ومعاينة نتائج بعض القضايا المحددة وشرح الدور الذي تلعبه المؤسسات القضائية في الدفاع عن الحقوق الأساسية. لذا، فإن الصحف شكلت مساحة سعت المحكمة الدستورية من خلالها إلى زيادة منسوب الوعي لدى الشعب واستغلها الناشطون السياسيون أيضاً لحشد المعارضة ضد النظام من خلال استعراض انتصاراتهم القانونية وتسييل الضوء على حدود خطاب سيادة القانون الذي يتبعه النظام وتناقضاته. وليس من المفاجئ إذًا أن المحكمة الدستورية العليا أصدرت الكثير من الأحكام الهامة في مجال حرية الصحافة خلال التسعينيات.<sup>٣٨٢</sup>

وفي ٦ فبراير/شباط ١٩٩٣، ألغت المحكمة أحد أحكام قانون الإجراءات الجنائية المتعلقة بقضايا التشهير،<sup>٣٨٣</sup> والذي كان يجبر المدعى عليهم في قضايا التشهير على إبراز دليل يثبت مزاعمهم المنشورة خلال

<sup>٣٨٠</sup> وقد أعلن الناشطون المعارضون أنهم لم يتمكنوا من الحصول على محاكمة عادلة في هذه القضية وفي الاستئنافات اللاحقة لأن الدولة تدخلت في تكوين المحاكم للتأكد من أن قضاة مؤيدين لها سينظرون في القضايا. وقد وضعت نقابة المهندسين التي كان الإسلاميون يسيطرون عليها أيضاً تحت الحراسة في العام ١٩٩٥ بسبب مخالفات مالية مزعومة.

<sup>٣٨١</sup> للاطلاع على أمثلة عن كيفية دعم لجنة الأحزاب السياسية للكتل الموالية للنظام داخل أحزاب المعارضة والمنافسة لقيادة هذه الأحزاب، انظر الفصل الرابع من هذا الكتاب.

<sup>٣٨٢</sup> وقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا عدة أحكام أخرى لحماية غيرها من الحريات المدنية المهمة خلال هذه الفترة، أهمها الأحكام التي ألغت القوانين التي تنص على أن المشتبه فيه مذنب حتى تثبت براءته والقوانين التي مكنت السلطة التنفيذية من معاقبة المشتبه فيهم من دون محاكمة. انظر مثلاً القضية ٣، للسنة القضائية ١٠، صدر في ٢ يناير/كانون الثاني ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ١٠٣-١٢٣؛ والقضية ٤٩، للسنة القضائية ١٧، صدر في ١٥ يونيو/حزيران ١٩٩٦، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٧٢٩-٧٦٢.

<sup>٣٨٣</sup> للاطلاع على خلفية تاريخية عن القيود المفروضة على الصحافة والنشر في مصر، بالإضافة إلى دور المحاكم في الفصل في هذه القضايا، انظر عبد الخالق فاروق، أزمة النشر والتعبير في مصر: القيود الثقافية والقانونية والإدارية.

مهلة خمسة أيام من تاريخ تبليغهم إشعار المدعي العام. وكانت أي أدلة يبرزها المدعى عليه بعد انقضاء هذه المهلة تُعدّ غير مقبولة.<sup>٣٨٤</sup> وجاء حكم المحكمة الدستورية العليا إثر عريضة رفعها المرشح المستقل كمال خالد،<sup>٣٨٥</sup> فوافقت المحكمة الدستورية العليا على ادعاء خالد وحكمت بأن مهلة الخمسة أيام تعيق قدرة الصحافة على مراقبة عمل الدولة وعلى كشف الفساد وانعدام الكفاءة وعلى تشجيع الحوكمة الرشيدة،<sup>٣٨٦</sup> كما أعلنت في حكمها أن حرية التعبير سمة أساسية من أي نظام ديمقراطي فاعل وأن مهلة الخمسة أيام في قضايا التشهير تشكل انتهاكاً فاضحاً يمكن تجنبه للمادة ٤٧ من الدستور. وقد استغلت المحكمة هذه الفرصة أيضاً للإدلاء بتصريحات عامة حول أهمية حرية التعبير إذ اعتبرت في حكمها أن السلام الوطني يستند إلى تقبّل الحوار المفتوح بين جميع أعضاء المجتمع من أجل مواجهة المعاناة والتوصل إلى إجماع حول الحلول. لذا فمن المنطقي، لا بل من الحتمي، أن يكفل الدستور حرية مناقشة الشؤون العامة، حتى ولو أدى ذلك إلى توجيه انتقادات لاذعة للذين يتولون مناصب عامة. من غير المقبول أن نغض الطرف عن هذه المسائل، حتى ولو كان ذلك بقوة القانون. إن خطاب القوة انتهاك للفكر والحرية والابتكار والأمل والخيال. القوة تستتبع الخوف الذي يمنع الأفراد من التعبير عن آرائهم بحرية، ما يزيد من غطرسة الذين يتولون المناصب العامة بما يهدّد استقلال البلاد وأمنها.

وفي أعقاب هذا الانتصار القانوني، نجح حزب العمل الاشتراكي في إحالة قضية إلى المحكمة الدستورية العليا طعن فيها بدستورية أحد أحكام القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الذي يتعلق بالصحافة المعارضة والمسؤولية الجنائية غير المباشرة. فوفقاً للمادة ١٥ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، يتحمل رؤساء الأحزاب السياسية مسؤولية ما يُنشر في صحفهم إلى جانب الصحافي ورئيس التحرير في قضايا التشهير ضد المسؤولين الرسميين. وقد أنتجت هذه المادة فعلياً نظاماً تعديماً مقيداً (corporatist) للسيطرة على الصحافة المعارضة. فنظراً إلى أن رؤساء الأحزاب المعارضة كانوا يتحملون مسؤولية مباشرة عن جميع ما يُنشر، فرض القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ضغوطاً على قيادات الأحزاب لممارسة رقابة ذاتية ولكبح جماح موظفيهم وكتّابهم. وبالتالي، فرض هذا القانون القيود الأكثر خطورة على حرية الصحافة المعارضة.

وقد خضع رئيس حزب العمل الاشتراكي ابراهيم شكري ورئيس تحرير صحيفة الحزب عادل حسين للمحاكمة بتهمة التشهير بوزير النفط عبر اتهامات وُجّهت إليه في صحيفة الشعب التابعة لحزب العمل، فرفع المدعى عليهما عريضة تطالب بالرقابة على دستورية المادة ١٥ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧. ورأت المحكمة أن القانون يخالف المواد ٤١ و٦٦ و٦٧ و١٦٥ من الدستور، التي تضمن كلها براءة المشتبه فيه حتى تثبت إدانته، كما تضمن الحق في الدفاع القانوني وصلاحيّة المحاكم الحصرية في الفصل في البراءة أو

<sup>٣٨٤</sup> القضية ٣٧، للسنة القضائية ١١، صدر في ٦ فبراير/شباط ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ١٨٣-٢٠٥. وقد أُنقِى الحكم الفقرة ٢ من المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجزائية.

<sup>٣٨٥</sup> في القضية الأساسية، اتهم خالد بالتشهير من مصطفى أبوزيد، وزير العدل والمدعي العام الاشتراكي سابقاً، بناءً على معلومات واردة في كتاب خالد، رجال عبد الناصر والسادات.

<sup>٣٨٦</sup> وبعد سنتين، بَتَّت المحكمة بعدم دستورية الحكم نفسه من أحكام المادة ١٢٣ في القضية ٤٢، للسنة القضائية ١٦، صدر في ٢٠ مايو/أيار ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السادس، ص. ٧٤٠-٧٦٠. وتثير مسألة بت المحكمة بعدم دستورية هذا الحكم من المادة ١٢٣ تساؤلات حول قدرة المحكمة على فرض تطبيق أحكامها بالكامل.

الإدانة.<sup>٣٨٧</sup> وقد لجأت المحكمة أيضًا إلى المادتين ١٠ و ١١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإلى مبادئ العدالة التي تلتزم بها جميع الأمم المتحدة.<sup>٣٨٨</sup>

وبعد سنتين، ألغت المحكمة الدستورية العليا حكمًا قانونيًا موازيًا بشأن المسؤولية الجنائية غير المباشرة في قضايا التشهير التي يوجهها رؤساء تحرير الصحف،<sup>٣٨٩</sup> وشكل هذا القرار الموسع سابقة مهمة أخرى، إذ كانت المرة الأولى التي تتجح فيها منظمة غير حكومية مدافعة عن حقوق الإنسان في الطعن في قانون أمام المحكمة الدستورية العليا.<sup>٣٩٠</sup> وكما سنرى لاحقًا في هذا الفصل، شجع هذا الطعن الناجح منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان على اتباع استراتيجية التقاضي باعتبارها الوسيلة الأكثر فعالية لتحدي النظام، كما دفعها أيضًا إلى تركيز حملاتها القانونية على التقاضي الدستوري.

وبالتزامن مع تحقيق المحكمة الدستورية العليا والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان وأحزاب المعارضة تقدمًا جديدًا من خلال تحدي وإلغاء التشريعات غير الليبرالية التي تقيق حرية الصحافة، أثبت النظام أنه قادر على إصدار تشريعات قمعية جديدة لاستبدال التشريعات القديمة بسهولة. ولعل المثال الأبرز على هذه السلطة خلال التسعينيات كان إصلاح النظام لقوانين الصحافة الذي تمثّل بالقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥.<sup>٣٩١</sup> فقد أعد القانون رقم ٩٣ بسرية كاملة وجرى تمريره في مجلس الشعب عبر جلسة استثنائية لم يحضرها سوى ٤٤ نايبًا من أصل ٤٤. وأطلق الناشطون المعارضون على القانون تسمية «قانون اغتيال الصحافة» لأنه سمح بحبس الصحفيين احتياطيًا وزاد مدة عقوبات السجن والغرامات التي يتعرض لها الصحفيون جراء نشر أخبار ترى الدولة أن فيها تشهيرًا أو أنها تؤدي إلى «إلحاق الضرر بالمصالح الوطنية العليا».<sup>٣٩٢</sup> وقد اعتبر

<sup>٣٨٧</sup> القضية ٢٥، للسنة القضائية ١٦، صدر في ٣ يوليو/تموز ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٤٥-٩٤.

<sup>٣٨٨</sup> للاطلاع على تحليل مفيد للمسؤولية الجنائية غير المباشرة في النظام القانوني المصري، انظر Adel Sherif, "The Supreme Constitutional Court of Egypt and Vicarious Criminal Liability," in Eugene Cotran and Adel Sherif, The Role of the Judiciary in the Protection of Human Rights (London: Kluwer Law International, ١٩٩٩).

<sup>٣٨٩</sup> رفع هذه القضية محمد ثروت أباطة. القضية ٥٩، للسنة القضائية ١٨، صدر في ١ فبراير/شباك ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٣٠٩-٢٨٦.

<sup>٣٩٠</sup> رفع مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان أيضًا استئنافات أمام المحكمة الدستورية العليا في قضايا أخرى كان يمثل فيها صحفيين يُحاكمون بموجب المادة ١٩٥. وكانت هذه قضايا الصحفيين محمود التهامي، رئيس مجلس إدارة ورئيس تحرير صحيفة روز اليوسف، وعبد البقري، رئيس تحرير صحيفة الأهالي، ومحمود المراغي، رئيس التحرير السابق لصحيفة العربي، وعصام الدين رفعت، رئيس تحرير صحيفة الأهرام الاقتصادي، ومحمود بقري، رئيس تحرير صحيفة صوت حلوان. وقد حوكم ١٨ رئيس تحرير على الأقل بموجب المادة ١٩٥ بحسب سجلات مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان.

<sup>٣٩١</sup> يمكن الاطلاع على التعليقات الأشمل والأكثر موثوقية حول القانونين رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ ورقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ في ثلاث دراسات نشرها مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان: «كل الأخبار القابلة للطباعة: دراسة للقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ وللشريعات التي تمنع حرية الصحافة في مصر ومشروع قانون لحماية حرية الصحافة والصحافيين»، «التعبير عن رأينا: تقرير مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان حول حرية الرأي والتعبير في مصر»، و«بعد هزيمة القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥: الوضع الحالي لحرية الصحافة في مصر».

<sup>٣٩٢</sup> نصّ القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ على عقوبة بالسجن مدتها ٥ سنوات على الأقل، بالإضافة إلى غرامة تتراوح بين ١٠ آلاف جنيه مصري و ٢٠ ألف جنيه للمنشورات التي تؤدي عمدًا أو بشكل غير متعمد إلى إلحاق الضرر بالاقتصاد الوطني أو بالمصالح الوطنية. أما بالنسبة إلى قضايا التشهير، فزاد القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ عقوبات السجن إلى فترة تتراوح بين سنة وثلاث سنوات وفرض غرامات تتراوح بين ٥ آلاف جنيه مصري و ١٥ ألف جنيه. كذلك، فرضت عقوبات سجن أشد لقضايا التشهير بمسؤولي الدولة، ورفعت الغرامات

الناشطون المعارضون أن توقيت القانون رقم ٩٣ كان يهدف إلى فرض قيود إضافية على الصحافة استباقاً لانتخابات مجلس الشعب المقبلة في العام ١٩٩٥.

وأثبت النظام باكراً أنه لن يتورّع عن تطبيق هذا القانون بحذافيره. فخلال ذلك العام، تم استجواب أكثر من ١٢٠ صحافياً وحوكم ٩٩ بموجب القانون الجديد، كما صدرت أحكام بالسجن بحق الكثير منهم. وأثر القانون في كل الصحف المعارضة المهمة، إذ وُجّهت تهم إلى رؤساء تحرير صحيفة الشعب التابعة لحزب العمل الاشتراكي، وصحيفة الوفد التابعة لحزب الوفد، وصحيفة الأحرار التابعة للحزب الليبرالي، وصحيفة الأهالي التابعة لحزب التجمع، وصحيفة العربي التابعة للحزب الناصري، وكذلك إلى عدد من الصحف التي تملكها الدولة. وجرّت محاكمة ٧ صحافيين من الأحرار و٥ من الشعب و٥ من الأهالي و١٣ من روز اليوسف وعشرات آخرين من منشورات أخرى.<sup>٣٩٣</sup> وقد لعب مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان دوراً أساسياً في تقديم التمثيل القانوني لعشرات الصحافيين الذين وُجّهت إليهم تهم بموجب هذا القانون.

وقد حشد الصحافيون ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان وأحزاب المعارضة قواها لمعارضة القانون الجديد،<sup>٣٩٤</sup> كما أن منظمات حقوق الإنسان المصرية لجأت إلى المنظمات الدولية لممارسة الضغط على النظام خلال أيام، إذ طالبت ٢٤ منظمة دولية بإلغاء القانون.<sup>٣٩٥</sup> وخلال ذلك العام، عقدت نقابة الصحفيين جلسات رفيعة المستوى لجمعيتها العامة، وقام الصحافيون بعدة خطوات لممارسة الضغط على الدولة، منها حملة ناشطة في الصحافة المعارضة وتجميد إصدار الصحف المعارضة لمدة من الزمن وأخيراً استقالة نقابة الصحفيين بكاملها، بما في ذلك النقيب ابراهيم نافع.

وعمل الصحافيون وأحزاب المعارضة والمجموعات الحقوقية معاً لمواجهة القانون رقم ٩٣ في المحاكم، فرفعوا استئنافات نيابة عن الصحافيين المعتقلين وبذلوا جهوداً استثنائية في مجال الاستئنافات الدستورية لكي

---

على عدة جرائم أخرى (مبهمة بمعظمها) متعلقة بالصحافة، من ضمنها المواد ١٧٢ (التحريض على الجنايات) و١٧٦ (التحريض على الكراهية أو الازدراء ضد مجموعة محددة من الناس) و٣/١٧٨ و١٧٨ معدلة (المسّ بالأخلاق العامة) و١٧٩ (إهانة رئيس الجمهورية) و١٨١ (ذمّ رئيس دولة أجنبية) و١٨٤ (إهانة رئيس مجلس الشعب أو الجيش أو المحاكم أو أي سلطة أو مصلحة عامة) و١٨٥ (قذح المسؤولين الرسميين أو الموظفين الحكوميين أو الممثلين عن الدولة أو أي شخص يمارس الخدمة العامة) و١٨٦ (المسّ بسمة قاض في قضية يجري النظر فيها)، إلخ. وقد أُنفت المادة ٥ من القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ أيضاً عدداً من المواد من قانون نقابة المحامين (رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠) والمادة ١٣٥ من قانون الإجراءات الجنائية، التي كانت تحمي الصحافيين المتهمين بارتكاب مخالفات من الحبس الاحتياطي.

<sup>٣٩٣</sup> للاطلاع على لائحة كاملة بالصحافيين ورؤساء التحرير الذين خضعوا للمحاكمة بموجب القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥، انظر مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، «التعبير عن رأينا»، ص. ٧٢-٧٣.

<sup>٣٩٤</sup> أظهرت افتتاحية بقلم عادل حمودة (رئيس تحرير روز اليوسف) كيف هدد القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ مصالح الصحافيين وأحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان المشتركة: «إذا ناقشنا مسألة الفقراء الذين يعيشون في المقابر أو السعي المزعوم للحزب الوطني الديمقراطي لإشراك الأقباط في انتخابات مجلس الشورى أو مسائل العدالة الاجتماعية، قد نساق إلى المحاكم لتهديد السلم العام». وإذا ناقشنا مسألة اللحوم المتفتنة أو المياه الملوثة أو المباني على حافة الانهيار أو الأطباء الدجالين أو الدجاج المحقون بالهرمونات، قد نسجن بتهمة «نشر الذعر بين الناس». من المحتمل أن تُعتبر كل الأخبار جريمة في النشر»، «الموت بالقانون»، روز اليوسف، ٤ حزيران/يونيو ١٩٩٥.

<sup>٣٩٥</sup> «كل الأخبار»، ص. ٦.

يتمكنوا من إلغاء القانون في المحكمة الدستورية العليا.<sup>٣٩٦</sup> وتماماً كما في الماضي، تحول جزء كبير من النقاش في الصحافة الشعبية إلى نقاش حول دستورية القانون.<sup>٣٩٧</sup> والأمر المثير للاهتمام هو أن الصحف المعارضة لاحظت في مراجعة ذاتية أن التقاضي الدستوري شكل ساحة محورية لحشد المعارضة.<sup>٣٩٨</sup> وقد سلّط الطعون الدستورية أمام المحكمة الضوء مجدداً على التباين بين القانون رقم ٩٣ والتزامات الدولة الرسمية بالاتفاقيات الدولية وكذلك بمبادئ الشريعة، والالتزام الأخير مثير للاهتمام.

وقبل أن تحصل المحكمة الدستورية العليا على فرصة الرقابة على دستورية القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥، قرر مبارك أن يلغيه، وأصدر النظام بدلاً منه القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦، الذي عالج بعض شكاوى الصحفيين. وقد ألغى هذا القانون قدرة المدعي العام على حبس الصحفيين احتياطياً، وخفّف عقوبات السجن والغرامات على جرائم التشهير وإلحاق الضرر بالمصالح الوطنية، وألغى عقوبات السجن الإلزامية وأعاد للقضاة سلطتهم التقديرية.<sup>٣٩٩</sup> ورغم أن إلغاء القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ شكل انتصاراً نادراً لأحزاب المعارضة وناشطي المجتمع المدني، ظلّ القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ يمثل خطوة إلى الوراء في مجال حرية الصحافة مقارنة بالأحكام السابقة التي كان قانون العقوبات ينصّ عليها. وبالرغم من الانتصارات التي حققتها المعارضة في المحكمة الدستورية العليا وخارجها، بقي النظام يفرض قيوداً شديدة على الصحافة المعارضة. أما صحف الدولة فاعتبرت أن إلغاء القانون رقم ٩٣ شكل خطوة مفصلية في صون حرية التعبير (وصوّرت مبارك على أنه مدافع صلب عن الحريات المدنية على المنوال نفسه)، لكنّ الصحفيين المستقلين والناشطين المدافعين عن حقوق الإنسان لم يغفلوا القيود المتعددة التي كان باستطاعة النظام فرضها على الصحافة حتى بعد إلغاء القانون.<sup>٤٠٠</sup>

<sup>٣٩٦</sup> قدّمت عريضة رفعها عبد الحليم رمضان مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا، ولكن المحكمة ردتها فوراً لأنها لم تكن تستوفي متطلباتها من حيث مصلحة المدعي في القضية. وأثار هذا الحكم جدلاً واسعاً في الصحافة، واعتبر الناشطون المعارضون وأساتذة القانون البارزون أنه يجب تعديل قواعد المحكمة الدستورية العليا للسماح للجهات المعنية بالتراجع أمامها مباشرة. انظر الشعب، أغسطس/أب ١٩٩٦، للاطلاع على التغطية الصحافية للقضية ٤٠، للسنة القضائية ١٧، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٦١٥-٦٣٠.

<sup>٣٩٧</sup> «قانون الصحافة الجديد ما زال سيئاً مسلطاً على رقابنا»، الأحرار، ٧ مايو/أيار ١٩٩٦.

<sup>٣٩٨</sup> «طعن بدستورية القانون رقم ٩٣ - مناقشة عامة»، الشعب، ٨ مارس/آذار ١٩٩٦.

<sup>٣٩٩</sup> لكن القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ أبقى للدولة القدرة على فرض الحبس الإداري في حالات التشهير برئيس الجمهورية.

<sup>٤٠٠</sup> فبالإضافة إلى العقوبات التي ما زالت نفسها (ولكن خففت مما كانت عليه في القانون رقم ٩٣) والمبنية على تهم مبهمه مثل الإضرار بالمصالح الوطنية، كانت هناك عدة أحكام تسمح بتعليق إصدار الصحف أو إغلاقها، مثل المادتين ٩ و ٢٧ من القانون ٣٦/٢٠، والمواد ١٩٨ و ١٩٩ و ٢٠٠ من قانون العقوبات، والمادة ١٧ من القانون ٧٧/٤٠، والمادة ٤٩ من القانون ٩٦/٩٦. وظلّ القانون ٩٦/٩٦ يقيّد حق إصدار الصحف ويسمح بمراقبة محدودة في المجالات المتعلقة بالأمن العام أو الوطني في زمن الحرب أو في حالات الطوارئ.

## حركة الدفاع عن حقوق الإنسان

وأتسمت الفترة الممتدة بين العامين ١٩٩١ و١٩٩٧ أيضاً بازدياد ملحوظ في أنشطة المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان، ولعل ذلك هو ما جعل هذه المنظمات أهم مكون في شبكة الدعم القضائي. وقد ازدادت قدرات حركة الدفاع عن حقوق الإنسان بشكل أساسي نتيجة ازدياد قنوات التمويل من المنظمات الدولية للدفاع عن حقوق الإنسان وبعض الحكومات الأوروبية. ومكّن ازدياد التمويل الخارجي المنظمة المصرية للدفاع عن حقوق الإنسان من فتح ١٧ فرعاً محلياً في جميع أنحاء البلاد وتوسيع عضويتها إلى عدة آلاف. واستمرت المنظمة في توثيق انتهاكات حقوق الإنسان وفي نشر مئات الصفحات من الوثائق كل سنة باللغتين العربية والإنكليزية. وكانت الصحف المعارضة تنشر هذه التقارير باستمرار، ما سمح للمنظمة بنشر نتائج تحقيقاتها على نطاق واسع وبتزويد أحزاب المعارضة بالوثائق اللازمة لإثبات اتهاماتهم للدولة بسوء استخدام السلطة.

وفي بداية التسعينيات، عززت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان أيضاً علاقاتها الدولية، ما مكّن حركة الدفاع المحلية عن حقوق الإنسان من فرض ضغوط دولية على النظام. فكانت المنظمة توزع بياناتها الصحافية بانتظام على المجموعات الدولية للدفاع عن حقوق الإنسان، كما شكلت تحقيقاتها قاعدة استندت إليها المنظمات الدولية لإعداد التقارير، بما في ذلك «هيومن رايتس ووتش» ومنظمة العفو الدولية ولجنة المحامين لحقوق الإنسان. ولولا أبحاث المنظمة المصرية وتقاريرها، لم تكن المنظمات الدولية لتطلع ولو على جزء بسيط من الانتهاكات المتكررة التي برزت خلال التسعينيات. كذلك، قامت المنظمات الدولية بزيارات دورية إلى القاهرة بمساعدة المنظمة المصرية للدفاع عن حقوق الإنسان، ما شكّل ضغطاً على النظام ولفت نظر المجتمع الدولي إلى وضع حقوق الإنسان في مصر. وبنيت المنظمة علاقات متينة مع السفارات الأجنبية في القاهرة، فبحلول منتصف التسعينيات، كان ممثلون عن السفارات الأجنبية يظهرون في المؤتمرات الصحافية وورش العمل التي تعدها المنظمة. وقد أدت هذه العلاقات إلى استنكار أشد وأسرع وأوسع وأدق لحالات انتهاك الحقوق.

وأخيراً، تسجلت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان لدى الأمم المتحدة وحازت على عضوية بصفة مراقب في عدد من المنظمات الدولية للدفاع عن حقوق الإنسان، بما في ذلك اللجنة الدولية للحقوقيين واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان والمنظمة الدولية لحرية التعبير والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. وخلال التسعينيات، استخدمت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان صفتها كعضو مراقب في هذه المنظمات لتقديم تقارير بديلة ودحض مزاعم الدولة المصرية بأن وضع حقوق الإنسان قد تحسّن أو بأن انتهاكات حقوق الإنسان ضرورة مؤسفة نظراً إلى التحديات التي يمثلها الإسلاميون المتطرفون للدولة.

وقد أسست أكثر من عشر منظمات مصرية أخرى تُعنى بحقوق الإنسان في التسعينيات، يركّز كل منها على مسألة محددة (انظر الجدول ٥.١). فتمحور عمل بعض المجموعات، مثل مركز البحوث والموارد القانونية ومعهد القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، على زيادة الوعي حول انتهاكات حقوق الإنسان في مصر

على الصعيدين الدولي والمحلي، من خلال المؤتمرات والمنشورات. وقد سعت هاتان المجموعتان أيضاً إلى إنتاج خطاب مصري محدّد عن حقوق الإنسان، يتلاءم مع تجارب التنمية في العالمين العربي والإسلامي، وكانت لغيرهما سياسات وأهداف محددة، مثل توسيع نطاق حقوق المرأة وحقوق الفلاحين وإصلاح السجون وتوفير المساعدة القانونية للفقراء وزيادة استقلالية القضاء. وتاماً كما فعلت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، بنت هذه المنظمات علاقات مع المنظمات الدولية للدفاع عن حقوق الإنسان بهدف ممارسة ضغوط دولية على النظام لتحقيق الإصلاح.

|  |      |
|--|------|
| المنظمة المصرية لحقوق الإنسان                    | ١٩٨٥ |
| مركز ابن خلدون                                   | ١٩٨٨ |
| مركز البحوث والموارد القانونية لحقوق الإنسان     | ١٩٩٢ |
| مركز النديم للعلاج والتأهيل النفسي لضحايا العنف* | ١٩٩٣ |
| معهد القاهرة لدراسات حقوق الإنسان                | ١٩٩٤ |
| مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان            | ١٩٩٤ |
| مركز المرأة للإرشاد القانوني*                    | ١٩٩٥ |
| مجموعة التنمية الديمقراطية                       | ١٩٩٦ |
| مركز الأرض لحقوق الإنسان*                        | ١٩٩٦ |
| جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء*              | ١٩٩٧ |
| المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة          | ١٩٩٧ |
| مركز هشام مبارك للمساعدة القانونية*              | ١٩٩٩ |
| جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان*          | ١٩٩٩ |

\*منظمات لحقوق الإنسان تُعنى بالتقاضي للدفاع عن المصلحة العامة

وشهدت حقبة التسعينيات أيضاً بروز صنف جديد من المنظمات الحقوقية التي لم تكف بتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان فحسب، بل كانت تتحدى الدولة في المحاكم. ومن بين المجموعات الأكثر حزمًا في التقاضي للدفاع عن حقوق الإنسان كان مركز حقوق الإنسان للمساعدة القانونية، الذي أسسه الناشط الشاب والشجاع والمناصر لحقوق الإنسان هشام مبارك في العام ١٩٩٤. وسرعان ما أصبح هذا المركز المنظمة الحقوقية الأكثر دينامية، فرفع ٥٠٠ دعوى في السنة الأولى منذ تأسيسه، و١٣٢٣ دعوى في العام ١٩٩٦ و١٦١٦ في العام ١٩٩٧.<sup>٤١</sup> وكانت مهمة المركز هي توفير المساعدة القانونية المجانية للأشخاص الذين عانوا من انتهاك حقوقهم على يد الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، كان المركز يوثق الانتهاكات ويستخدم القضايا التي يراها

<sup>٤٠</sup> في العام ١٩٩٦، كانت دعاوى المركز تتمثل على الشكل الآتي: ٤٠ في المئة من الدعاوى تمحورت حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، و١٠ في المئة حول حرية التعبير، و١٠ في المئة حول حقوق المرأة، و٨ في المئة حول سوء المعاملة والتعذيب، و٣٢ في المئة حول قضايا القاصرين. وللاطلاع على تفاصيل أنواع الدعاوى التي رفعها المركز، بما في ذلك دراسات لحالات معينة، انظر تقرير أنشطة مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، ١٩٩٦.

لزيادة الوعي حول وضع حقوق الإنسان. وكما هي حال جميع منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان في مصر، اعتمد مركز المساعدة القانونية بشكل شبه كامل على التمويل الخارجي، الذي كان سخياً خلال التسعينيات. وسرعان ما وسَّع المركز نطاق عمله، ففتح فرعين محليين في الاسكندرية وأسوان.

وأولاً بمحاكاة النموذج الذي قدمه مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، أنشأ مناصرو حقوق الإنسان منظمات إضافية للمساعدة القانونية بأهداف متعددة. فقد تأسس مركز المرأة للإرشاد القانوني في العام ١٩٩٥ لتوفير المساعدة القانونية المجانية للنساء اللواتي يواجهن عدداً من المسائل مثل الطلاق وحضانة الأطفال والصعوبات في الحصول على النفقات الزوجية بعد الطلاق وغيرها من أشكال التمييز. ورفع المركز ٧١ دعوى في السنة الأولى على تأسيسه، و١٤٢ في العام ١٩٩٦ و١٤٦ في العام ١٩٩٧، بالإضافة إلى توفيره المساعدة القانونية لـ ١٤٠٠ امرأة في السنوات الثلاث الأولى على تأسيسه.

وانضمَّ مركز الأرض لحقوق الإنسان إلى صفوف منظمات المساعدة القانونية في العام ١٩٩٦ وكرَّس جهوده لتوفير المساعدة القانونية المجانية للفلاحين. فمع دخول قانون الإصلاح الزراعي رقم ٩٢ لسنة ١٩٩٢ حيز التنفيذ بشكل كامل في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٧، واجه مئات آلاف الفلاحين خطر الطرد من أراضيهم في أواخر التسعينيات، وبدأت المحاكم تتلقى آلاف الدعاوى بين المالكين والمستأجرين. وبين العامين ١٩٩٦ و٢٠٠٠، مثل مركز الأرض الفلاحين في أكثر من ٤٠٠٠ قضية وقدَّم المساعدة القانونية لآلاف غيرهم.<sup>٤٠٢</sup>

كذلك، قدَّمت جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء المساعدة القانونية إلى المساجين وعائلات المعتقلين من خلال التحقيق في ادعاءات التعذيب ومراقبة أوضاع السجناء ومكافحة ظاهرة الاعتقال المتكرر والتعذيب من خلال التقاضي. وفي السنوات الخمس الأولى منذ تأسيسها، رفعت الجمعية أكثر من مئتي دعوى قضائية سنوياً وقدَّمت المساعدة المجانية (قانونية أو غير ذلك) إلى عدد يتراوح بين ٧ و٨ آلاف ضحية في السنة.<sup>٤٠٣</sup> وبدأت أحزاب المعارضة بتوفير المساعدة القانونية المجانية أيضاً، إذ قدمت لجنة المساعدة القانونية في حزب الوفد التمثيل القانوني المجاني في أكثر من ٤٠٠ قضية في السنة بدءاً من العام ١٩٩٧.<sup>٤٠٤</sup> ومن المنظمات الناشطة في هذا المجال أيضاً نقابة المحامين، التي وسعت قسم المساعدة القانونية فيها كثيراً إلى أن جمَّد النظام أنشطتها في العام ١٩٩٦.

وبحلول العام ١٩٩٧، أضحَت التبعئة القانونية بلا شك الاستراتيجية الأساسية لمناصري حقوق الإنسان نظراً إلى صعوبة إنتاج حركة اجتماعية واسعة. وفي هذا الشأن، قال جاسر عبد الرازق، مدير مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ومركز هشام مبارك للمساعدة القانونية لاحقاً «إنَّ الطريقة الوحيدة للبحث على الإصلاح في مصر، حيث يتمتع القضاء باستقلالية نسبية، هي في خوض المعارك القانونية باستمرار.

<sup>٤٠٢</sup> مقابلة مع محمود جبر، مدير الوحدة القانونية في مركز الأرض لحقوق الإنسان، ١٨ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠.

<sup>٤٠٣</sup> مراسلات مع محمد زراعي، مدير جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، ٢٤ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢.

<sup>٤٠٤</sup> مقابلة مع محمد جمعة، نائب رئيس لجنة المساعدة القانونية في حزب الوفد، ١٧ فبراير/شباط ٢٠٠١.



إنها الطريقة الوحيدة للعمل كقوة للتغيير». وقد أصبح القضاء القوي والمستقل محورياً في استراتيجية حركة الدفاع عن حقوق الإنسان إلى حد أن مناصري حقوق الإنسان لم يكتفوا بمكافحة التهديدات التي تواجه القضاء والمحاماة عند الضرورة فقط؛ ففي العام ١٩٩٧، قامت حركة الدفاع عن حقوق الإنسان بمأسسة دعمها لاستقلالية القضاء من خلال إنشاء المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة.

وتحت إدارة المدير السابق للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان ناصر أمين، دأب المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة على تنظيم المؤتمرات وورش العمل التي جمعت خبراء القانون وأعضاء أحزاب المعارضة ومناصري حقوق الإنسان وشخصيات مهمة من نقابة المحامين ونادي القضاة. وبدأ المركز أيضاً بإصدار تقارير سنوية حول وضع القضاء والمحاماة توثق مضايقات الدولة للمحامين بوفرة وتنتقد فرض الحراسة على نقابة المحامين وتقضح تدخل النظام في الوظائف العادية للمؤسسات القضائية. وكغيره من المنظمات الحقوقية، بنى المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة علاقات مع منظمات دولية، منها لجنة المحامين لحقوق الإنسان وحاول فرض ضغوط دولية على النظام.

وفي العام ١٩٩٧، برزت مبادرة جديدة في الاستراتيجيات التي يتبناها مناصرو حقوق الإنسان، فقد بدأت قيادة مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان تدرك أن الطعون الدستورية قد تحث على تغييرات في النظام تتعدى القضايا المحددة. فبحسب جاسر عبد الرزاق، برز هذا التغيير في التكتيكات القانونية مع حكم المحكمة الدستورية العليا في العام ١٩٩٧ حول المادة ١٩٥ من قانون العقوبات، وهي قضية كبرى ساهم محامو المركز في إعدادها.<sup>٤٠٥</sup> وكان محامو المركز وحركة حقوق الإنسان يتابعان نشاط المحكمة الدستورية العليا باهتمام بالغ، فجاسر عبد الرزاق يستذكر مثلاً

أن خطاب المستشار عوض المر حول حقوق الإنسان في أحكامه الرسمية وفي تصريحاته العلنية شجّعنا على التحاور مع المحكمة الدستورية العليا، فقد أدرك مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان أن التنازلي في المحكمة الدستورية العليا قد يسمح لنا بتغيير القوانين عن حق، لا بتحقيق العدالة في قضايا محددة فحسب.<sup>٤٠٦</sup>

بدءاً من أواخر العام ١٩٩٧، أطلق مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان حملة للطعن في دستورية التشريعات القمعية بشكل منهجي أمام المحكمة الدستورية العليا، وكان الهدف الأول للمركز هو إلغاء القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ الذي ينظم انتخابات النقابات المهنية. فقد رفع المركز ٥٠ دعوى قضائية في المحاكم الإدارية والمدنية، تضمنت كل منها عريضة للطعن في دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية العليا. وقد أحيلت ١٠ دعاوى من أصل ٥٠ إلى المحكمة الدستورية، وأصدرت الأخيرة في غضون أشهر الحكم

<sup>٤٠٥</sup> القضية ٥٩، لسنة القضائية ١٨، صدر في ١ فبراير/شباط ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٢٨٦-٢٠٩. وسوف نعاين القضية ٥٩، لسنة القضائية ١٨، لاحقاً في هذا الفصل.

<sup>٤٠٦</sup> مقابلة مع جاسر عبد الرزاق، مدير مركز هشام مبارك للمساعدة القانونية (مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان سابقاً)، ١٦ أبريل/نيسان ٢٠٠٠.

الأول الذي بتّ بعدم دستورية المادة ٣٦ من القانون.<sup>٤٠٧</sup> ونجح المركز أيضًا في إحالة ثلاث قضايا إلى المحكمة الدستورية العليا تطعن في مواد من قانون العقوبات متعلقة بمخالفات نشر الصحف وثلاث قضايا إضافية متعلقة بقانون الضمان الاجتماعي.<sup>٤٠٨</sup> وما شجّع المركز على مواصلة نشاطه هو عزم دعاة التغيير من القضاة في القضاء العادي الذين حثوا مجموعات المجتمع المدني علنًا على الطعن في دستورية تشريعات الحزب الوطني الديمقراطي، حتى إن بعض القضاة أعلنوا عن آرائهم في الصحف المعارضة وتمهدوا بأنهم إذا تلقوا طعونًا في دستورية قوانين محددة فسيحيلون تلك المسائل الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا على الفور.<sup>٤٠٩</sup>

وقد شكّل هذا البتّ بعدم دستورية القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ بالإضافة إلى ١٥ قرارًا قيد التداول في مدة ثلاث سنوات إنجازًا هامًا، نظرًا إلى بطء إجراءات التقاضي في مصر وإلى الموارد الهزيلة نسبيًا المتوفرة لدى حركة الدفاع عن حقوق الإنسان. وبالرغم من أن هذه النتائج قد تبدو متواضعة، أدرك المدافعون عن حقوق الإنسان أن التقاضي قد يشكل الوسيلة الأكثر فعالية لتحدي النظام. فإلى حين إطلاق مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان حملته، كان الناشطون وأحزاب المعارضة والأفراد يعرفون دعاوى تعالج مسائل محددة جدًا وعند الحاجة فقط، لكن استراتيجية المركز المنسّقة للتقاضي الدستوري شكّلت ابتكارًا هامًا شجّع باقي المدافعين عن حقوق الإنسان على التعامل مع احتمال التقاضي الدستوري بجديّة أكبر. وتمّ عقد عدة مؤتمرات وورش عمل لمعينة الفرص التي يوفرها التقاضي الدستوري بمشاركة جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان وقضاة المحكمة الدستورية العليا.<sup>٤١٠</sup> وبدا واضحًا أن المنظمات الحقوقية كانت حريصة على اعتماد مقاربة مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان.

فقد وضع مركز الأرض لحقوق الإنسان نصب عينيه مثلاً الطعن في دستورية برنامج الإصلاح الزراعي وعدد من قوانين العمل. وبحلول نهاية العام ٢٠٠١، نجح المركز في إحالة قضيتين إلى المحكمة الدستورية العليا، تطعن الأولى بدستورية القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ الذي حرّر العلاقة بين المالك والمستأجر في الريف، وتطعن الثانية في دستورية القانون رقم ١٧٧ لسنة ١٩٦٧ الذي كان ينظم أنشطة البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي. وكغيرهم من المدافعين عن حقوق الإنسان، قال محامو مركز الأرض إن ما شجّعهم هو كثرة الأحكام الجريئة التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا في المسائل السياسية. ولكن كما رأينا سابقًا في هذا الفصل، كان الناشطون الذين يسعون إلى الحفاظ على ما تبقى من الحقوق الاقتصادية التي منحها عبد الناصر للقراء متشائمين كثيرًا حول فرص النجاح في الدفاع عن هذه الحقوق من خلال المحكمة الدستورية

<sup>٤٠٧</sup> القضية ٧٧، للسنة القضائية ١٩، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ١١٦٥-١١٨٥. ومن بين القضايا الأخرى التي طُعن في دستورية عدة مواد من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ القضية ١٢٨ للسنة القضائية ١٩، والقضية ١٤٦ للسنة القضائية ١٩، والقضية ١٤٧ للسنة القضائية ١٩، والقضية ١٤٨ للسنة القضائية ١٩، والقضية ١٩٥ للسنة القضائية ١٩، والقضية ٢٢٠ للسنة القضائية ١٩، والقضية ١٨٤ للسنة القضائية ٢٠، والقضية ٢٠٦ للسنة القضائية ٢٠، والقضية ٤٩ للسنة القضائية ٢١.

<sup>٤٠٨</sup> القضية ٢٣٧ للسنة القضائية ٢٠، والقضية ٢٥ للسنة القضائية ٢١، والقضية ٨٣ للسنة القضائية ٢١، والقضية ١٨١ للسنة القضائية ٢١، والقضية ١٨٢ للسنة القضائية ٢١، والقضية ١٨٣ للسنة القضائية ٢١.

<sup>٤٠٩</sup> انظر مثلًا نائب رئيس محكمة النقض يكشف أن قانون النقابات المهنية غير دستوري، الوفد، ٣ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٧.

<sup>٤١٠</sup> ومن بين الأمثلة الكثيرة مؤتمر نظمه المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة الحديث العهد تحت عنوان «الدور المستقبلي للمحكمة الدستورية العليا في الرقابة الدستورية»، من ٣٠ يونيو/حزيران حتى ١ يوليو/تموز ١٩٩٨.

العليا، بالرغم من وفرة الأحكام الدستورية ذات المنحى الاشتراكي.

وتكمن المفارقة في أن مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان كانت تلجأ إلى التقاضي كوسيلة أساسية لتحدي النظام فيما تقتصر هي نفسها إلى أساس قانوني متين.<sup>٤١١</sup> فقد استمرّت معركة المنظمة المصرية لحقوق الإنسان للحصول على الترخيص طوال الفترة الممتدة بين العامين ١٩٩١ و١٩٩٧. وبعد أن فشلت محاولة المنظمة الأولى لتحدي وزارة الشؤون الاجتماعية في المحكمة الإدارية الابتدائية، حاولت قيادة المنظمة تحدي الوزارة مجدداً أمام المحكمة الإدارية العليا في العام ١٩٩١. وبحلول هذا العام كانت المنظمة قد بدأت باستخدام علاقاتها الدولية لممارسة الضغط على النظام المصري، وكان ممثلون عن لجنة المحامين لحقوق الإنسان يظهرون علناً في جلسات المحاكمة المتعلقة بقضية ترخيص المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، كما أن لجنة المحامين لفتت أنظار المنظمات الدولية المدافعة عن حقوق الإنسان إلى هذه القضية. بيد أن القضية بقيت عالقة في المحاكم لأكثر من عقد من الزمن، رغم تسخير مهارات قانونية واسعة ودعم دولي هائل لها. وفي غضون ذلك، واصلت المنظمة مهامها من دون قاعدة قانونية صلبة.

وقد سعت منظمات أخرى مدافعة عن حقوق الإنسان إلى تجنب وزارة الشؤون الاجتماعية بالكامل، بدلاً من السعي إلى الحصول على ترخيص منها. فكان مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية المنظمة الأولى التي اكتشفت ثغرة قانونية مكنتها من التسجيل كشركة مدنية لا كجمعية. وقد سارت كل مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان الأخرى تقريباً على خطى مركز ابن خلدون وتسجّلت كشركات مدنية.<sup>٤١٢</sup> وسعى بعض المجموعات، مثل مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، للحصول على ضمانات قانونية إضافية من خلال أنظمة نقابة المحامين التي تحمي مراكز المساعدة القانونية.<sup>٤١٣</sup>

وفي غضون ذلك، أطلقت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان حملة لإلغاء القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات. وأصبح التقاضي الدستوري الاستراتيجية المهيمنة لا لتحدي تشريعات النظام فحسب بل أيضاً لتوسيع القاعدة القانونية للمجتمع المدني نفسه. ففي ورشة عمل للمنظمات غير الحكومية عقدها معهد القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦، اعتبر ناشطون بارزون من المدافعين عن حقوق الإنسان أن التقاضي الدستوري يشكل المساحة الأكثر فعالية لتحدي القانون رقم ٣٢ ولتحرير الإطار القانوني الذي يقيّد أنشطة المنظمات غير الحكومية. ودار النقاش حول أحكام المحكمة الدستورية العليا السابقة وحول الأساس القانوني للطعن في دستورية القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ وحول استراتيجية رفع الدعاوى

<sup>٤١١</sup> مارست وزارة الشؤون الاجتماعية صلاحيتها في حل المنظمات غير الحكومية طوال هذه الحقبة. ومن بين الأمثلة البارزة إغلاق جمعية تضامن المرأة العربية التي أسستها نوال السعداوي. فقد زعمت الوزارة أن أنشطة الجمعية تخالف الشرع الإسلامي وتهدد السلام والأمن الاجتماعيين.

<sup>٤١٢</sup> واستمر تسجيل الجمعيات كشركات مدنية إلى أن تخلص النظام من الثغرة في العام ١٩٩٩ عبر القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بشأن الجمعيات المدنية.

<sup>٤١٣</sup> وسعى مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان إلى تكريس هذا الدور بشكل أوسع من خلال توقيع اتفاقات رسمية مع فرعي نقابة المحامين في القاهرة والجيزة.

وإحالة القضايا إلى المحكمة الدستورية العليا. ونصّ التقرير الختامي لورشة العمل على ما يلي

إن حرية تأسيس الجمعيات مكفولة في الدستور المصري، ولقد جزمت المحكمة الدستورية العليا في أحكامها بأن الدستور يخوّل المشرّع تنظيم الحقوق الدستورية (كحق تكوين المجموعات والأفراد للجمعيات) ولكن ذلك لا يعني سلب الحق أو تهديده أو تعقيده... لذا فإن المشاركين يدعون إلى رفع استئنافات قانونية تشكك في دستورية القانون...<sup>٤١٤</sup>

وتبعاً لذلك، اتضح أكثر من أي وقت مضى أن «الوعي الدستوري» لدى المجتمع المدني قد وصل إلى مستوى غير مسبوق. لا بل إن النقاش حول الأساس القانوني للطعن في دستورية قانون الجمعيات ازداد تخصصاً. فبالإضافة إلى النقاش حول أوجه مخالفة مواد محددة من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ للدستور، تباحث المشاركون في ورشة العمل في أوجه مخالفة القانون للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت مصر عليه في ٤ أغسطس/ آب ١٩٦٧ ودخل حيز التنفيذ عبر القرار الرئاسي رقم ٥٣٦ لسنة ١٩٨١. ولم يعد النقاش حول أوجه مخالفة القانون لالتزامات مصر بالمعاهدات الدولية سجلاً أكاديمياً ضيقاً فحسب، لأن المحكمة الدستورية العليا برئاسة المستشار عوض المر أثبتت أنه يمكن استخدام الاتفاقات الدولية التي أصبحت بمثابة قوانين لتدعيم تفسيرات المحكمة لأحكام الدستور. وللاستفادة من الفرصة التي وفرتها المحكمة الدستورية العليا، بدأت التكتيكات القانونية للناشطين المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يخوضون دعاوى دستورية تحاكي لغة المحكمة.<sup>٤١٥</sup>

وقد اقترن التقاضي الدستوري بتكتيكات أخرى أيضاً، فخلال العام ١٩٩٧، صاغت شبكة مؤلفة من ١٦ منظمة مدافعة عن حقوق الإنسان و٣ أحزاب معارضة أساسية وعدة أكاديميين بارزين مشروع قانون جديد بشأن الجمعيات، سعى إلى إلغاء قدرة النظام على التدخل في أنشطة المنظمات غير الحكومية. وفي شهر فبراير/ شباط ١٩٩٨، عرض علي فتح الباب من حزب العمل الاشتراكي وأيمن نور وفؤاد بدرأوي من حزب الوفد ومحمد عبر العزيز شعبان من حزب التجمع القانون أمام مجلس الشعب. لم تنتظر أحزاب المعارضة البتة أن يوافق مجلس الشعب على القانون، ولكنها استخدمت مشروع القانون كفرصة لفضح أوجه القصور في القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ في الصحف المعارضة ولجذب الأنظار نحو الحملة الهادفة إلى الطعن في دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية العليا.

<sup>٤١٤</sup> من أجل تحرير المجتمع المدني: مشروع قانون بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة (معهد القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ١٩٩٨)، ٢٨.

<sup>٤١٥</sup> لم تكن المحكمة عازمة على حماية الجمعيات المدنية كفاية في ذاتها فحسب، بل كان قضاة المحكمة يؤمنون بأن نشأة مجتمع مدني حيوي هو نقطة انطلاق أساسية لتطبيق المزيد من الإصلاحات في الدولة والمجتمع المصريين. وأوضح المستشار عوض المر في أحكامه الرسمية وفي مقالاته الأقل رسمية أنه يعتبر أن المجتمع المدني الحيوي والنظام السياسي الليبرالي يكملان بعضهما بعضاً. وبحسب المر، «لا يمكن الإنكار أن حقوق الإنسان لا تحيا بشكل ناشط ومناسب سوى في بيئة ليبرالية تكون ذروتها نشأة مجتمع مدني قادر على توفير الضمانات المناسبة والقنوات المباشرة لصون حقوق الإنسان وحرياته». «حقوق الإنسان كما تراها المحكمة الدستورية العليا المصرية»، المحكمة الدستورية العليا، الجزء السابع، ص. ٢-٣.

وفيما كانت المنظمات غير الحكومية والناشطون المعارضون يحشدون قواهم للطعن في دستورية القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ أمام المحكمة الدستورية العليا، كان النظام يحضّر قانوناً يغلق الثغرة القانونية، ما يسمح له بفرض المزيد من القيود على المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان. لذا، فإن قوة مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان المتزايدة ومناصريها في منتصف التسعينيات، إلى جانب جهود النظام المضاعفة لاحتواء المكاسب التي حققتها حركة الدفاع عن حقوق الإنسان، مهّدت الطريق لمواجهة هائلة بين النظام من جهة، والمنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان وأحزاب المعارضة والمحكمة الدستورية العليا من جهة أخرى في الفترة الممتدة بين العامين ١٩٩٨ و٢٠٠١. ولكن قبل التطرّق إلى تلك المواجهة في الفصل المقبل، لنواصل التركيز على شبكة الدعم القضائي التآزرية التي ما انفكت تنمو في منتصف التسعينيات.

### انتخابات مجلس الشعب في العام ١٩٩٥

تمثل انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥ نافذة يمكن من خلالها ملاحظة التلاقي المتزايد لمصالح كل عناصر شبكة الدعم القضائي. فبحلول موعد الانتخابات، كان عدد أحزاب المعارضة قد ارتفع إلى ١٣ (انظر الجدول ٥.٢). وباستثناء حزب العمل الاشتراكي، رفضت لجنة الأحزاب السياسية التي يهيمن عليها النظام جميع طلبات ترخيص أحزاب المعارضة. غير أن الأحكام المتتالية التي أصدرتها المحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا فتحت الباب تدريجياً أمام إنشاء أحزاب معارضة جديدة إنما ضعيفة للغاية. ففي السنوات الخمس التي أعقبت انتخابات العام ١٩٩٠، دخلت ٦ أحزاب معارضة جديدة الحلبة السياسية كنتيجة مباشرة لتدخلات المحاكم هذه.

وقد يخيل للمرء لدى النظر إلى عدد أحزاب المعارضة الناشطة في مصر أن المصريين كانوا منخرطين بفعالية في الحياة السياسية وأن أحزاب المعارضة كانت تشكل طيفاً سياسياً حيوياً يعكس توجهات المواطنين السياسية، ولكن الواقع كان مختلفاً تماماً. فبالرغم من الازدياد الكبير في عدد أحزاب المعارضة نتيجة النشاط القضائي، بلغت قوة أحزاب المعارضة المصرية دركاً أسفلاً جديداً بحلول العام ١٩٩٥، وانخفضت مشاركة المواطنين المصريين في الحياة السياسية بشكل متناسب أيضاً. فبخلاف نظامي عبد الناصر والسادات، كانت سياسة نظام مبارك تتمحور بشكل أساسي حول إحباط عزيمة المواطنين المصريين السياسية قدر المستطاع مع السماح لأحزاب المعارضة الأكثر مجاهرة بأرائها بالمشاركة في بناء واجهة ديمقراطية زائفة للاستهلاك المحلي والدولي.<sup>٤١٦</sup> ومنعت القيود الرسمية وغير الرسمية الواسعة المفروضة على أنشطة أحزاب المعارضة هذه الأحزاب من إقامة علاقات متينة مع الجمهور، وتحوّلت الحماسة الأولية التي أبدتها المصريون تبعاً لإعادة إحياء الحياة البرلمانية في السبعينيات إلى لامبالاة وخمول.<sup>٤١٧</sup>

<sup>٤١٦</sup> Maye Kassem, In the Guise of Democracy: Governance in Contemporary Egypt (Reading: Ithaca Press, ١٩٩٩).  
<sup>٤١٧</sup> أضعفت الأنظمة الانتخابية الجديدة التي وُضعت لانتخابات العام ١٩٩٠ أحزاب المعارضة أيضاً من خلال كسر احتكارها للمعارضة والسماح للناشطين بالانفصال عن أحزاب المعارضة الرسمية والترشح كمرشحين مستقلين في الانتخابات. وقد أدى خيار الضمانة الاحتياطية هذا إلى إضعاف ولاء المواطنين إلى أحزاب المعارضة وإلى الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم أيضاً.

الجدول ٥.٢: الأحزاب السياسية المصرية في العام ١٩٩٥

| الحزب                            | تاريخ التأسيس | السلطة التي منحتها الترخيص   |
|----------------------------------|---------------|------------------------------|
| الحزب الوطني الديمقراطي (الحاكم) | ١٩٧٦          | قرار رئاسي                   |
| حزب التجمع                       | ١٩٧٦          | قرار رئاسي                   |
| حزب الأحرار الاشتراكيين          | ١٩٧٦          | قرار رئاسي                   |
| حزب العمل الاشتراكي              | ١٩٧٧          | لجنة الأحزاب السياسية        |
| حزب الوفد                        | ١٩٧٨          | حكم محكمة إدارية             |
| حزب الأمة                        | ١٩٨٣          | حكم محكمة إدارية             |
| حزب الخضر                        | ١٩٩٠          | حكم محكمة إدارية             |
| حزب مصر الفتاة                   | ١٩٩٠          | حكم محكمة إدارية             |
| حزب الاتحاد الديمقراطي           | ١٩٩٠          | حكم محكمة إدارية             |
| الحزب العربي الديمقراطي الناصري  | ١٩٩٢          | حكم المحكمة الدستورية العليا |
| حزب الشعب الديمقراطي             | ١٩٩٢          | حكم محكمة إدارية             |
| حزب مصر العربي الاشتراكي         | ١٩٩٢          | حكم محكمة إدارية             |
| حزب العدالة الاجتماعية           | ١٩٩٣          | حكم محكمة إدارية             |
| حزب التكافل                      | ١٩٩٥          | حكم محكمة إدارية             |

وفي أحد الاستطلاعات المستقلة القليلة التي أُجريت في التسعينيات، قدّم مركز الأبحاث المصري غير الحكومي المشكاة مستوى النشاط السياسي والتماهي مع الأحزاب في مصر قبيل انتخابات مجلس الشعب في العام ١٩٩٥.<sup>٤١٨</sup> وكشف الاستطلاع أن ٧٢ في المئة من المجيبين كانوا في حالة من التخلي التام عن المشاركة السياسية وأن أيًا من الأحزاب السياسية لا يعكس آراءهم. وقال حوالي ١٧ في المئة من المجيبين إن الحزب الوطني الديمقراطي يمثل مصالحهم، يتبعهم ٤ في المئة فحسب أجابوا بأن حزب الوفد يمثل مصالحهم، و١.٥ في المئة لحزب العمل الاشتراكي و١ في المئة للحزب العربي الديمقراطي الناصري و٠.٤ في المئة لحزب التجمع.<sup>٤١٩</sup> ولم يعر المجيبون أي أهمية لأحزاب المعارضة المصرية الأخرى. وكشف الاستطلاع أيضًا أن ٢٢ في المئة فقط من البالغين يملكون بطاقات انتخابية وأن ١٦ في المئة منهم فقط شاركوا في انتخابات مجلس الشعب الماضية. وتظهر هذه النتائج أن غياب الجاذبية الشعبية لدى أحزاب المعارضة شكل على الأقل أحد العوامل المساهمة في انخفاض مستوى المشاركة.

<sup>٤١٨</sup> يمكن الاطلاع على النتائج الكاملة للاستطلاع، بالإضافة إلى طريقة إجرائه، في الأهرام الأسبوعي، ٢٩ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٤.  
<sup>٤١٩</sup> في المقابل، قال ٧٣ في المئة من الأشخاص الذين استطلع مركز مشكاة آراءهم إن المجموعات الإسلامية اللاعنفية تعمل لصالح الشعب. ويعود هذا الدعم بشكل شبه مؤكد إلى عمل المجموعات الإسلامية خارج الهيكلية السياسية التعددية المتقيدة (corporatist) للنظام، بالإضافة إلى أنهم يمثلون توجّهًا شعبيًا عن حق.

ليس من المستغرب إذاً أن حزب الوفد وحزب التجمع وحزب العمل الاشتراكي وحزب الأحرار الاشتراكيين والحزب العربي الديمقراطي الناصري حازوا وحدهم على تمثيل رمزي في مجلس الشعب، وأن أحزاب المعارضة الثمانية الأخرى لم تتمكن من الفوز ولو بمقعد واحد خلال العقدين الماضيين. وكانت النتيجة الضعيفة التي حققتها أحزاب المعارضة وفقدان الحماسة لدى الناخبين المصريين تعود إلى القيود الصارمة على أنشطة الأحزاب، وعدم قدرتها على التواصل بشكل مباشر مع مكوناتها الشعبية والتزوير الانتخابي الذي جعل من التصويت نشاطاً عبثياً. ولقد قال المستشار عوض المر نفسه إنه «لا يمكننا أن نتنظر من الناس أن يصوتوا إذا كانت أصواتهم لا تؤدي إلى أي تغيير».<sup>٤٢٠</sup> غير أن هذا الوضع بدأ بالتغير مع تطور شبكة الدعم القضائي وإصدار المحكمة الدستورية العليا أحكاماً محورية فرضت تطبيق إصلاحات إضافية على النظام الانتخابي.

فقبل انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥ بستة أشهر، عبّر الناشطون المعارضون عن تطلعاتهم القديمة العهد حول الفساد الانتخابي في تصريح علني مفصل موجه إلى مبارك، وهي خطوة كانوا قد قاموا بها مرات عدة في الماضي. ولكن بخلاف الانتخابات السابقة، كانت مجموعة من حركة الدفاع عن حقوق الإنسان الحديثة العهد تقف إلى جانب أحزاب المعارضة، التي أصدرت بياناً مشتركاً دعا الحكومة إلى السماح لمراقبين دوليين بالدخول إلى مراكز الاقتراع. وقد رفضت الدولة هذا الاقتراح كما كان متوقعاً، زاعمة أنه تم اتخاذ إجراءات كافية لضمان نزاهة الانتخابات وأن «التدخلات الخارجية» ليست ضرورية.

غير أن منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان الأساسية لم تستكن، وأعلنت عن نيتها في إنشاء اللجنة الوطنية المصرية لمراقبة انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥ بالتعاون مع أحزاب المعارضة الكبرى. وشكّل تأسيس لجنة مؤلفة من مواطنين لمراقبة الانتخابات سابقة تاريخية في مصر، لكن الحملة سرعان ما اكتسبت زخماً قوياً. ففي غضون بضعة أشهر فحسب، انضم إلى الحملة ١٠٠ أكاديمي و٦٠٠ ناشط مدافع عن حقوق الإنسان وعدة صحافيين بارزين وأحزاب المعارضة الخمسة الأساسية،<sup>٤٢١</sup> وعيّن الدكتور سعد الدين ابراهيم، الأستاذ في الجامعة الأميركية بالقاهرة ورئيس مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، أميناً عاماً لها.<sup>٤٢٢</sup>

وكان هدف اللجنة مراقبة الانتخابات من البداية حتى النهاية وتوثيق الفساد الانتخابي بشكل منهجي في مصر للمرة الأولى. وأملت اللجنة من خلال القيام بذلك في كشف التزوير الانتخابي وفي ممارسة ضغوط محلية وخارجية لتطبيق إصلاحات سياسية وفي مساعدة المرشحين عبر توثيق المخالفات الانتخابية التي قد تسهّل إقامة الدعاوى القضائية.

<sup>٤٢٠</sup> مقابلة مع المستشار عوض المر، ١١ يونيو/حزيران ٢٠٠٠.

<sup>٤٢١</sup> أنشئت اللجنة رسمياً خلال ورشة عمل في ٢٢ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٥ أقامتها المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ومركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ومركز الأبحاث والموارد القانونية لحقوق الإنسان ومركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية وحضرها قادة من حزب الوفد وحزب التجمع والحزب العربي الديمقراطي الناصري وحزب العمل الاشتراكي وحزب الأحرار الاشتراكيين. وقد أصدرت اللجنة تقريراً نهائياً بعنوان «شهادة للتاريخ: تقرير اللجنة الوطنية المصرية لمراقبة الانتخابات البرلمانية للعام ١٩٩٥». كذلك، أصدرت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تقريرها الخاص بعنوان الديمقراطية في خطر: لم يجتز أحد الانتخابات (القاهرة: المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ١٩٩٦)، وأصدر مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان تقريراً مفصلاً من أربعة أجزاء حول المخالفات التي ارتكبت في الانتخابات.

<sup>٤٢٢</sup> للاطلاع على لأحة تتضمن جهات بارزة أخرى انضمت إلى اللجنة، انظر شهادة للتاريخ، ص. ٢٢٣-٢٢٨.

وقد توّصلت اللجنة إلى نتائج صادمة، ففي الأشهر التي سبقت الانتخابات، تلقت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان المشاركة في اللجنة ١١٠٠ شكوى من مرشحين حول مخالفات في لوائح الناخبين وحول المضايقات التي تعرضوا لها من موظفين حكوميين.<sup>٤٢٣</sup> وتبيّن للجنة أن نسبة تتراوح بين ٥ و ٨ في المئة من الأسماء الواردة في لوائح الناخبين كانت تعود إلى أشخاص متوفين وأن بعض الأسماء وردت أكثر من مرة في ٥٠ دائرة انتخابية من أصل ٨٨ دائرة جرى الكشف عليها،<sup>٤٢٤</sup> وفي بعض الدوائر وردت الأسماء نفسها عشرين مرة. ووثّقت المجموعات الحقوقية أيضاً حملة النظام القاسية ضدّ المرشحين المعارضين في الأشهر التي سبقت الانتخابات. ففي أكتوبر/تشرين الأول، خضع ٨٥ إسلامياً بارزاً، من ضمنهم أربعة أعضاء سابقين في مجلس الشعب، للمحاكمة أمام محكمة عسكرية وأغلق النظام المركز غير الرسمي لجماعة الإخوان المسلمين في حي التوفيقية في القاهرة.<sup>٤٢٥</sup> علاوة على ذلك، احتجز النظام ما مجموعه ١٣٩٢ إسلامياً وعضواً في أحزاب المعارضة بين ١٥ نوفمبر/تشرين الثاني و ١٢ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥.<sup>٤٢٦</sup> وقد احتجز معظم هؤلاء قبل موعد الجولة الأولى من الانتخابات بأيام قليلة، ما حدّد من قدرة المرشحين المعارضين على إرسال مراقبين وممثلين عنهم إلى مراكز الاقتراع لمنع النظام من تزوير نتائج الانتخابات. وصادر النظام أيضاً معدات الحملات الانتخابية للشخصيات المعارضة وأعاق عشرات ورش العمل حول الانتخابات ومنع إقامة مسيرات المعارضة وقمّعها.

ولقد وثّقت منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان عدداً أكبر من المخالفات خلال الانتخابات نفسها.<sup>٤٢٧</sup> ففي اليوم الأول من الانتخابات، قدّم المرشحون والمقترعون أكثر من ألف شكوى، رفع أكثر من نصفها مرشحون من جماعة الإخوان المسلمين ومن حزب العمل الاشتراكي ذي التوجهات الإسلامية. ومن بين تلك الشكاوى، اتهمت ١٤٩ شكوى رؤساء مراكز الاقتراع برفض فتح صناديق الاقتراع قبل بدء التصويت للتأكد من أنها فارغة. وفي حالات عدة، فُتحت الصناديق بأمر من القضاة الذين كانوا يديرون مراكز اقتراع محددة ووجدت في داخلها أصوات مزوّرة. ورفع مراقبو مراكز الاقتراع ٤٩٦ شكوى إثر منعهم من الدخول إلى مراكزهم رغم أنهم يحملون الأوراق اللازمة، كما قدّم مراقبون طردوا من مراكز الاقتراع على يد بلطجية ٣٧٢ شكوى. وقُدّمت ١٨٦ شكوى أخرى تتعلق باعدياءات جسدية مارسها المرشحون أو مؤيديهم أو البلطجية الذين يعملون لصالحهم، و ٢١١ شكوى تتعلق بفتح مراكز الاقتراع قبل الموعد المحدد بساعة أو ساعتين مع وجود أعضاء

<sup>٤٢٣</sup> شهادة للتاريخ، ص. ١٨٤. استطاعت اللجنة أن تتحقق من صدقية ٢٦٤ من هذه الشكاوى، ولكنها افترضت أنه تم ارتكاب حالات أخرى من الفساد ولم يبلغ عنها.

<sup>٤٢٤</sup> شهادة للتاريخ، ص. ١٨٥.

<sup>٤٢٥</sup> صدرت أحكام بالسجن لخمس سنوات مع الأشغال الشاقة بحق ٥ أعضاء في جماعة الإخوان المسلمين، وثلاث سنوات مع الأشغال الشاقة بحق ٤٢ عضواً، وثلاث سنوات بحق ٩ أعضاء. ومن بين الأشخاص الذين صدرت أحكام بحقهم الدكتور عصام العريان، الأمين العام لتقابة الأطباء، والدكتور ابراهيم الزعفراني، رئيس فرع الإسكندرية في الجماعة، وحسن الجمال، وهو عضو سابق في مجلس الشعب، ووجهت إليهم تهمة السعي إلى إعادة إحياء منظمة محظورة.

<sup>٤٢٦</sup> الديمقراطية في خطر، ص. ١٧. وقد نشر مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان أرقاماً تعود إلى فترة زمنية مختلفة قليلاً، ولكنها تظهر أن عدداً أكبر من الأشخاص تم احتجازه. فيحسب المركز، احتجز ١٧١٢ شخصاً بين ٢٦ نوفمبر/تشرين الثاني و ٨ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥.

<sup>٤٢٧</sup> يمكن الاطلاع على نتائج تحقيقات لجنة المراقبة خلال الجولة الأولى من الانتخابات في شهادة للتاريخ، ص. ١٧٩-١٩٢.



الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم مسبقاً في داخلها، وقدّم بعض المقترعين شكاوى أيضاً إثر منعهم من الدخول إلى مراكز الاقتراع، وقدّرت اللجنة أن ١٥ إلى ٢٠ في المئة من المقترعين تخلّوا عن التصويت بسبب المضايقات التي مارسها عناصر الشرطة والبلطجية بحقهم.

وبعد الجولة الأولى من الانتخابات، وقبل بدء الجولة الثانية التي عُقدت في ٦ ديسمبر/كانون الأول، قدّمت ٦٠٠ شكاوى إضافية، لم تتحقق للجنة سوى من ٤٠ في المئة منها تقريباً. وكان الكثير من هذه الشكاوى يتعلق باعتقال المرشحين المعارضين ومؤيديهم وبتلقي مرشحي الحزب الوطني الديمقراطي دعماً من السلطات المحلية. فعلى سبيل المثال، استُخدمت المساجد التي تملكها وزارة الأوقاف لحشد الدعم لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي، كما استضافت معامل القطاع العام مندييات للترويج لبرامج هؤلاء المرشحين.

وأفضى التعاون بين أحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان في اللجنة الوطنية إلى نتائج فورية حتى قبل بدء الجولة الثانية من الانتخابات. واستخدم المرشحون المعارضون الوثائق التي وفرتها مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان لرفع الدعاوى في المحاكم الإدارية، التي اعتبرت أن الأدلة التي قدمتها لجنة مراقبة الانتخابات صحيحة في معظم الحالات. وعشية الجولة الثانية من الانتخابات، كانت المحاكم الإدارية قد حكمت بأن المخالفات المرتكبة في ٥٠ دائرة انتخابية خطيرة إلى حد يستدعي تعليق الجولة الثانية.<sup>٤٢٨</sup> وقد أثبت أحزاب المعارضة على دور القضاء المصري في فضح فساد النظام من خلال عناوين في الصفحات الأولى من الصحف مثل «القضاة يؤكّدون انهيار شرعية النظام».<sup>٤٢٩</sup> غير أن النظام رفض إلغاء الجولة الثانية من الانتخابات واستأنف الدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا، مستخدماً هذه القضية المستمرة كذريعة لإجراء الجولة الثانية.<sup>٤٣٠</sup>

وفي اليوم الذي أُجريت فيه الجولة الثانية من الانتخابات، تلقّت منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان ٤٠٦ شكاوى إضافية، قدّم معظمها المرشحون الإسلاميون أيضاً. واتهمت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان واللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات النظام بارتكاب «مخالفات فاضحة» في ٣٣ دائرة انتخابية على الأقل من أصل ٨٨ دائرة كانت خاضعة للمراقبة.<sup>٤٣١</sup> وتكررت في الجولة الثانية أيضاً حالات التأخر في فتح مراكز الاقتراع والعتور على صناديق اقتراع فيها أصوات مزوّرة وشراء الأصوات والاعتداء الجسدي على المقترعين

<sup>٤٢٨</sup> وحكمت المحاكم الإدارية لاحقاً ببطلان انتخابات الجولة الأولى في ٥٩ دائرة.

<sup>٤٢٩</sup> الشعب، ٨ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥.

<sup>٤٣٠</sup> رفضت المحكمة الإدارية العليا هذا الاستئناف لاحقاً في أغسطس/آب ١٩٩٦ واستنكرت المناورة القانونية المريبة التي قامت بها وزارة الداخلية.

<sup>٤٣١</sup> ولخص هشام قاسم، أحد الناشطين المدافعين عن حقوق الإنسان الذين كانوا يراقبون انتخابات العام ١٩٩٥، المسألة على النحو الآتي: «كنا نبحث عن عنوان للتقرير النهائي الذي كنا في صدد إعداده. هناك ٢٢٢ دائرة انتخابية في مصر كما تعلم، لذا اقترحت أن نغنون التقرير «٢٢٢ طريقة لتزوير الانتخابات». كان النظام خلافاً جداً... قام بكل ما يمكنك تصوّره، من استخدام وحشية الشرطة المفرطة وطرده الجميع من مراكز الاقتراع وحجز صناديق الاقتراع حتى الساعة الخامسة بعد الظهر، إلى اختلاق تهديد وهمي بوجود قنبلة كذريفة لتبديل الصناديق. وأفضى ذلك إلى إنتاج أسوأ برلمان في تاريخ مصر».

والمرشحين.<sup>٤٣٢</sup> ومع انتهاء الجولة الثانية، كان الحزب الوطني الديمقراطي قد عزّز هيمنته على مجلس الشعب، ولم تحصل أحزاب المعارضة سوى على بضعة مقاعد منها ٦ لحزب الوفد و٥ لحزب التجمع ومقعد واحد لحزب الأحرار الاشتراكيين ومقعد واحد للحزب العربي الديمقراطي الناصري. وبالتالي، سيطر الحزب الوطني الديمقراطي على مجلس الشعب لسنوات خمس جديدة، حائزاً على ٩٤ في المئة من المقاعد.

وتبعاً لذلك، يمكن القول إن انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥ كانت الأعنف والأكثر فساداً في تاريخ مصر، إذ قُتل ٦٠ شخصاً وتعرض ٨٢٠ آخرين لإصابات خطيرة. وجاء هذا التصاعد في وتيرة العنف والتزوير الانتخابي الفاضح الذي مارسته وزارة الداخلية كنتيجة غير مباشرة لحكم المحكمة الدستورية العليا الذي غيّر النظام الانتخابي من نظام اللوائح الحزبية إلى نظام الدوائر الانتخابية، ما زاد من حدة التنافس بين الأفراد على مستوى الدوائر الانتخابية وأدخل المرشحين المتنافسين في مواجهات مباشرة للمرة الأولى، أدت في أغلب الأحيان إلى ردود فعل عنيفة. وأدى النظام الانتخابي الجديد أيضاً إلى ازدياد عنف الدولة الذي حلّ مكان وسائل السيطرة القانونية شكلاً، مثل عتبة الـ ٨ في المئة التي ضمنت هيمنة الحزب الوطني الديمقراطي في الانتخابات السابقة.

ودأبت الصحف المعارضة، خلال الانتخابات وفي أعقابها، على نشر المخالفات الانتخابية وكوّست مساحات واسعة لنتائج تحقيقات منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان. فصحيفة الشعب مثلاً وصفت الانتخابات بـ«المدبحة» وصحيفة الوفد وصفتها بـ«الانتخابات الأسوأ في تاريخ مصر». حتى إن مقالات في صحيفة الأخبار التابعة للدولة لم تنكر أن «أسماء أشخاص أحياء اختفت من اللوائح وظهرت أسماء أشخاص متوفين».<sup>٤٣٣</sup> وفي الأشهر التي تلت الانتخابات، أُحيلت ٩١٤ دعوى تشكك في نتائج الانتخابات إلى محكمة النقض عبر البلاد، وشكّلت التقارير المفصلة وعمليات التوثيق الشاملة التي قامت بها المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان الأدلة الأهم في هذه الدعاوى. وقد تبين للقضاة أن التزوير الانتخابي كان متفشياً في الانتخابات إلى حد يستوجب تنحية ٢٢٦ نائباً (أكثر من نصف النواب البالغ عددهم ٤٤٤) في مجلس الشعب. وأطنبت أحزاب المعارضة في الحديث عن هذا الانتصار في صحفها، فأعلن جمال بدوي من حزب الوفد مثلاً أنه «يبدو أن هؤلاء الجناة أصحاب السلطة نسوا أن في مصر سلطة قضائية. هل ما زال بإمكان الحزب الوطني الديمقراطي، بعد هذه السرقة العامة، أن يزعم أنه يمثل الأغلبية وأنه يحكم مصر وفقاً للقانون؟».

لكن وبالرغم من النجاح الباهر الذي حققته المعارضة في المحاكم، لم ينتج النظام عن أي مقعد نيابي لصالح المرشحين المعارضين. ولم تُعقد انتخابات جديدة لملء المقاعد التي حكمت المحاكم الإدارية ببطلان نتائجها. وكما في الانتخابات السابقة، استعان مجلس الشعب الذي يهيمن عليه الحزب الوطني الديمقراطي بالمادة ٩٣ من الدستور، التي تنص صراحة على أن «المجلس يختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه... ولا

<sup>٤٣٢</sup> للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول المخالفات التي ارتكبت في الجولة الثانية من الانتخابات، انظر شهادة للتاريخ، ص. ١٩٣-٢٢٢.  
<sup>٤٣٣</sup> انظر مثلاً «استياء واسع في مصر»، الوفد، ٥ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥؛ و«يوم أسود للديمقراطية»، الأحرار، ٢٠ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥؛ و«أربعاء أسود في تاريخ الديمقراطية»، الحقيقة، ٢ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥.

تعتبر العضوية باطلّة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس». وقد استخدم رئيس المجلس فتحي سرور المادة ٩٣ كذريعة لرفض أحكام المحكمة والزعم بأن مجلس الشعب سيعقد جلسات استماع خاصة به للنظر في ادعاءات التزوير الانتخابي.<sup>٤٣٤</sup> علاوة على ذلك، أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكماً في ١٧ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٦ أعطى مجلس الشعب بدلاً من المحاكم الإدارية الكلمة الفصل للبتّ في الطعون الانتخابية. وقد أتى هذا الحكم مخيباً للآمال في أوساط الناشطين المعارضين، وانزعج القضاة أنفسهم من عدم قدرتهم على فرض تنفيذ أحكامهم. إلا أن العبارات الصريحة في الدستور هي التي منعت القضاء مجدداً في هذه الحالة من تأدية دور أكثر جزماً.<sup>٤٣٥</sup>

وبعد انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥، لجأت أحزاب المعارضة مجدداً إلى المحكمة الدستورية العليا في محاولة للتخلّص من سيطرة النظام على الانتخابات. وعمل المحامون الذين يمثلون أحزاب المعارضة المصرية الأساسية معاً للطمع في دستورية القانون الانتخابي، مصوّبين أنظارهم على المادة ٨٨ من الدستور التي تنصّ على أنّ «القانون يحدد الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب، ويبيّن أحكام الانتخاب والاستفتاء، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية». ورفع الناشطون المعارضون دعوى قضائية مبنية على هذه المادة للطمع في دستورية الهيكلية القانونية التي تنظم الانتخابات والتي تسمح لموظفي الدولة بمراقبة مراكز الاقتراع التي شهدت معظم حالات التزوير الانتخابي.<sup>٤٣٦</sup> وقد أثمرت جهود الناشطين بعد خمس سنوات عندما أصدرت المحكمة أحد أجراء أحكامها، فإرضاء إجراء الانتخابات تحت إشراف قضائي كامل.<sup>٤٣٧</sup>

<sup>٤٣٤</sup> وأعطى هذا الإجراء الحزب الوطني الديمقراطي أداة جديدة للسيطرة على أعضائه في مجلس الشعب. فظنوا إلى أن غالبية الأعضاء وصلوا إلى مناصبهم من خلال التزوير الانتخابي، يمكن للحزب أن يستخدم المادة ٩٣ لعقد جلسات استماع وطرده أي من هؤلاء الأعضاء في أي وقت كان بذريعة حماية الديمقراطية.

<sup>٤٣٥</sup> والسبيل الوحيد للمتضررين من التزوير الانتخابي للحصول على حق الرجوع كان في العودة إلى المحاكم للمطالبة بالتعويض المالي، الذي تراوح بشكل عام بين ٢٥ ألف جنيه مصري و١٠٠ ألف جنيه (٧٣٥٠ دولار أميركي و٢٩٤٠٠ دولار). واستخدم المرشحون المعارضون هذه المبالغ في أغلب الأحيان لتسديد نفقات حملاتهم الانتخابية المقبلة. ويقول الدكتور حسام عيسى، أستاذ القانون والمناصر لحقوق الإنسان، إن في المسألة مفارقة كبيرة «إذ إن المواطنين يدفعون مرتين. فهم يدفعون أولاً لدولة غير شرعية وغير فعالة، وثانياً عندما تسدد الدولة التعويضات من أموال الشعب». مقابلة شخصية، ٢٩ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٧.

<sup>٤٣٦</sup> وكان كمال خالد قبل ذلك قد نجح في إحالة دعوى مماثلة إلى المحكمة الدستورية العليا بعد انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٠، ولكن في العام ١٩٩٥ لم تكن المحكمة قد أصدرت حكماً في القضية بعد.

<sup>٤٣٧</sup> وفي تلك الأثناء، لم تتوقف منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان عن فرض الضغوط على النظام من خلال المنظمات الدولية. فعندما استضافت الدولة المصرية مؤتمراً دولياً للاتحاد البرلماني الدولي في سبتمبر/أيلول من العام ١٩٩٧، حثّت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان الاتحاد على التحقيق في ادعاءات التزوير الانتخابي في انتخابات مجلس الشعب المصري. وقد وُزعت المنظمة وثائق حول المخالفات الانتخابية للمشاركين في المؤتمر، ما سبب إحراجاً شديداً للدولة. وبالتزامن مع ذلك، رعت جماعة تنمية الديمقراطية مؤتمراً موازياً جمع الناشطين في المنظمات غير الحكومية وأعضاء أحزاب المعارضة وشخصيات أكاديمية منقشات استراتيجيات الدفع قدماً ببرنامج الإصلاح.

## المحكمة الدستورية وإصلاح الانتخابات المحلية: تفكك المشهد السياسي التعددي المقيد (corporatist) في مصر على الصعيد المحلي

قدّم الناشطون المعارضون أيضاً طعناً جديدة في دستورية القوانين التي تنظم الانتخابات المحلية، تماماً كما فعلوا على صعيد الانتخابات الوطنية في الثمانينيات. وبدأت المحكمة الدستورية العليا بتطبيق الإصلاحات من خلال إلغاء أحد أحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذي يمنع مشاركة المرشحين المستقلين في الانتخابات.<sup>٤٣٨</sup> إلا أن النظام لم يتخلّ تماماً عن نظام اللوائح الحزبية، بل ابتدع نظاماً مختلطاً يخصص مقعداً واحداً في كل من المجالس المحلية يمكن للمرشحين المستقلين التنافس للفوز به، فيما تخضع جميع المقاعد الأخرى لنظام اللوائح الحزبية.

وكانت مصلحة الدولة تكمن في الإبقاء على نظام اللوائح الحزبية في انتخابات المجالس المحلية للأسباب نفسها التي دفعها إلى تفضيل هذا النظام في الانتخابات على الصعيد الوطني، والتي يمكن اختصارها بالقول إن نظام اللوائح يمكن الدولة من إدارة المشهد السياسي بشكل أفضل ويسهل سيطرتها عليه. فمن الأسهل للدولة أن تؤنّب عدداً محدوداً من أحزاب المعارضة وأن تعاقبها وتسيطر عليها وتخضعها لهيمنة، بدلاً من أن تضطر إلى التعامل مع عشرات آلاف المرشحين المستقلين عبر البلاد. والدخول إلى الميدان السياسي في ظلّ نظام اللوائح مقيد، كما أن الأحزاب تلتزم بموجبه بتفاهم غير رسمي يرسم حدود تحديدها للنظام قبل أن تتعرض للمعاقبة. ويجدر التذكير بالأثر الأهم لنظام اللوائح الحزبية، وهو أنه يدفع الأحزاب إلى كبح جماح أعضائها، فالتنظيم الداخلي لأحزاب المعارضة غير ديمقراطي عن حق، ولا تتبدّل القيادة فيها سوى بعد وفاة رؤسائها، وسرعان ما يتعرّض الناشطون المعارضون الذين يحاولون توسيع أفق النشاط السياسي إلى المعاقبة داخل أحزابهم نفسها. بالإضافة إلى ذلك، كانت مصلحة النظام تكمن في الحفاظ على نظام اللوائح الحزبية على صعيد الانتخابات المحلية لأن أحزاب المعارضة كانت ضعيفة ببساطة وغير قادرة على ترشيح الأعضاء عبر البلاد. ففي انتخابات المجالس المحلية في العام ١٩٩٢ على سبيل المثال، فازت نسبة ٨٤ من لوائح الحزب الوطني الديمقراطي بالتركية من دون مواجهة مع أحزاب المعارضة لأن الأخيرة افتقرت إلى الموارد التنظيمية اللازمة لإجراء حملة انتخابية فعالة. وأخيراً، امتنع النظام عن التخلي عن نظام اللوائح الحزبية في انتخابات المجالس الشعبية المحلية لأن الناشطين الإسلاميين كانوا يوفرّون خدمات للفقراء على الصعيد المحلي يعجز جهاز الدولة الإداري الفاسد وغير الفعال عن تأمينها بشكل ملائم.<sup>٤٣٩</sup> لذا، فإن تغيير نظام اللوائح الحزبية كان سيمكّن جماعة الإخوان المسلمين، وغيرها من الناشطين ذوي التوجهات الإسلامية غير المنضوين في أحزاب رسمية، من المشاركة في الانتخابات كمرشحين مستقلين.

<sup>٤٣٨</sup> القضية ١٤، للسنة القضائية ٨، صدر في ١٥ أبريل/نيسان ١٩٨٩، المحكمة، الجزء الرابع، ص. ١٩١-٢٠٤.

<sup>٤٣٩</sup> للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول هذه المسألة، انظر:

Tamir Moustafa, "The Dilemmas of Decentralization and Community Development in Authoritarian Contexts." Journal of Public and International Affairs ١٣ (٢٠٠٢): ١٢٣-١٤٤.

ولم تدم جهود الدولة الهادفة إلى الالتفاف على أثر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في العام ١٩٨٩ إلا إلى حين إصدار المحكمة حكمًا جديدًا في هذا الشأن. فعندما أسقط كمال خالد مجلس الشعب وفرض إصلاح قوانين الانتخابات الوطنية للمرة الثانية في العام ١٩٩٠ عبر المحكمة الدستورية العليا، رأى عصام الإسلامبولي ونجاد البرعي في ذلك إشارة لرفع دعوى مماثلة تطعن في الأحكام القانونية نفسها التي تنظم انتخابات المجالس الشعبية المحلية. وقد أدخل عصام الإسلامبولي ونجاد البرعي في عريضتهما المحاكم في نقاش دستوري صريح واستخدما حكم المحكمة الدستورية الصادر في العام ١٩٩٠ لبناء حجتهما. ومع بداية العام ١٩٩٤، أحيلت الدعوى من المحاكم الإدارية إلى المحكمة الدستورية العليا، وبعد سنتين من ذلك، أصدرت المحكمة الدستورية حكمًا وصفت فيه القانون الانتخابي على أنه «منحاز بالكامل لصالح المرشحين المدرجة أسماؤهم في لوائح الأحزاب الانتخابية»، خلافًا للمواد ٧ و ٨ و ٤٠ و ٦٢ من الدستور.<sup>٤٤٠</sup>

لم تحاول الدولة الالتفاف على حكم المحكمة الدستورية العليا بشأن الانتخابات المحلية هذه المرة، وتخلّت عن نظام اللوائح الحزبية بالكامل، وعقدت انتخابات المجالس الشعبية المحلية في العام ١٩٩٧ بناءً على نظام ترشح فردي. إلا أن الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم لم يفقد سيطرته، وفاز بحوالي ٩٣ في المئة من المقاعد الـ ٤٧٣٨٢ في المجالس المحلية عبر البلاد. وللهولة الأولى، يبدو أن تغيير نظام اللوائح الحزبية لم يفض إلى أي نتيجة، نظرًا إلى أن الحزب الوطني الديمقراطي حافظ على أغلبية ساحقة في المجالس المحلية. ولكن من غير الواقعي أن ينتظر المرء من حكم واحد أن يؤدي إلى انتقال ديمقراطي.

فالأثر اللافت والأقل وضوحًا للإصلاح الذي فرضته المحكمة الدستورية العليا تمثل في كيفية تأقلم الدولة مع النظام الانتخابي الجديد. فقد اضطرت الدولة أن تلجأ إلى إجراءات غير قانونية أوسع بكثير للحفاظ على سيطرتها في انتخابات العام ١٩٩٧، بدلًا من الاعتماد على نظام تعددي مقيّد (corporatist)، قانوني شكلاً، لإدارة المعارضة كما في الماضي. وتماّمًا كما في انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥، شهدت انتخابات المجالس المحلية في العام ١٩٩٧ ازديادًا في حالات الحيس الاحتياطي للمرشحين المعارضين (خصوصًا الإسلاميين منهم)، والإكراه الجسدي للمرشحين ومؤيديهم والتزوير الانتخابي على مستوى غير مسبوق. وقد أعلنت المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان التي راقبت الانتخابات أن النظام «لم يراع أي قواعد أو ضمانات تكفل الاقتراع الصحيح واحترام إرادة المقتربين».<sup>٤٤١</sup> وقد حمل هذا الإكراه غير القانوني الدولة ثمنًا باهظًا من حيث شرعيتها القانونية.

<sup>٤٤٠</sup> القضية ٢، لسنة القضائية ١٦، صدر في ٣ فبراير/شباط ١٩٩٦، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٤٧٠-٥٠١.

<sup>٤٤١</sup> للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول الفساد والإكراه اللذين شابا الانتخابات، انظر التقرير السنوي للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ص. ٩٧-١٠٣، والبيان الصحافي الذي أصدره مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان بعنوان «ملخص مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان لانتخابات المجالس الشعبية المحلية»، ٩ أبريل/نيسان ١٩٩٧.

## دعاوى الإسلاميين أمام المحكمة الدستورية العليا، ١٩٩١-١٩٩٧

واصل الإسلاميون رفع الدعاوى أمام المحكمة الدستورية العليا خلال التسعينيات، وحاولوا عشرات المرات إلغاء قوانين بناءً على المادة ٢ من الدستور التي تنصّ على أن «مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع».<sup>٤٤٢</sup> وفي واحدة من القضايا المثيرة للاهتمام في هذا الشأن، طعن الإسلاميون في دستورية سلسلة من القوانين التي تنظم قطاعي الخمر والميسر. وقد زعم المدعي أن هذه القوانين تخالف المادتين ٢ و ١٢ من الدستور، والأخيرة تنص على أن المجتمع «يلتزم برعاية الأخلاق وحمايتها، والتمكين للتقاليد المصرية الأصيلة، وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية... والآداب العامة، وذلك في حدود القانون. وتلتزم الدولة بإتباع هذه المبادئ والتمكين لها».<sup>٤٤٣</sup> ولم يطالب المدعي بإلغاء القوانين وبمصادرة الدولة للمواد والأدوات المستخدمة في الخمر والميسر فحسب، بل طالب الدولة أيضًا ببناء المساجد مكان الملاهي الليلية في جميع أنحاء البلاد كتعويض معنوي للشعب. وقد وافق رئيس المحكمة المدنية التي كانت تنظر في هذه القضية على طعن المدعي الدستوري وأحاله إلى المحكمة الدستورية العليا، التي كانت محقة في رفضها للدعوى على أساس ألا مصلحة مباشرة للمدعي في القضية.<sup>٤٤٤</sup>

وتظهر عشرات الطعون المماثلة في دستورية سلسلة من القوانين التوترات الواسعة النطاق في المؤسسات القضائية المصرية. فقضاة المحاكم الدنيا كانوا متعاطفين مع قضايا الإسلاميين، لكنّ الطعون الإسلامية لم تلق الكثير من الاهتمام متى وصلت إلى المحكمة الدستورية العليا. وفي الواقع، فإن الطعون الدستورية الأكثر إثارة للاهتمام والمبنية على المادة ٢ من الدستور لم تكن تلك التي رفعها المتقاضون أمام المحاكم، بل تلك التي رفعها قضاة المحاكم الدنيا الذين استخدموا صلاحيتهم في إحالة القوانين المشكوك في أمرها إلى المحكمة الدستورية العليا للنظر فيها بمبادرتهم الخاصة. فعلى سبيل المثال، قرر قاضي المحكمة الابتدائية في منطقة أبو حمد، لدى ترؤسه جلسة بشأن الدعارة في العام ١٩٩٠، أن يعلق القضية ويطلب من المحكمة الدستورية العليا مراقبة دستورية القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦١.<sup>٤٤٥</sup> فقد رأى القاضي أن هذا القانون، الذي يفرض عقوبة على الدعارة، يخالف متطلبات الشرع الإسلامي وبالتالي المادة ٢ من الدستور. واعتبر القاضي أن الشرع الإسلامي يفرض عقوبة الرجم بالحجارة على الزنا إذا كان الزنا متزوجين، وعقوبة الجلد إذا كان الزنا غير متزوجين، فيما القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦١ لا يعاقب على الزنا سوى بالسجن. وتمكنت المحكمة الدستورية العليا من ردّ الطعن ورفض القضية على أساس أن القانون صدر قبل تعديل العام ١٩٨٠ للدستور، الذي جعل من

<sup>٤٤٢</sup> رفضت المحكمة الدستورية المزيد من الطعون الإسلامية في أحكام القانون المدني المتعلقة بالفائدة المالية بين العاميين ١٩٩١ و ١٩٩٧ للأسباب نفسها كما في قضية الأزهر المحورية في العام ١٩٨٥. انظر مثلاً القضية ١٢، لسنة القضائية ١٤، صدر في ٥ سبتمبر/أيلول ١٩٩٢، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ٤٠-٤٦؛ والقضية ٢٦، لسنة القضائية ١٥، صدر في ٢ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٢٢٦-٢٣٩؛ والقضية ٩٣، لسنة القضائية ٦، صدر في ١٨ مايو/أيار ١٩٩٦، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٧٠٩-٧١٥.

<sup>٤٤٣</sup> وزعم المدعي أيضًا أن القوانين الخاصة بالخمر والميسر تخالف المواد ٩ و ٧٩ و ١٥٥ من الدستور.

<sup>٤٤٤</sup> القضية ٣، لسنة القضائية ١٢، ٢ يناير/كانون الثاني ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ١٢٤-١٣٠.

<sup>٤٤٥</sup> القضية ٨٩، لسنة القضائية ١٢، صدر في ١٦ مايو/أيار ١٩٩٢، المحكمة، الجزء الخامس (١)، ص. ٣٣٨-٣٤٣.

الشريعة المصدر الرئيسي للتشريع، تماماً كما فعلت في قضية الفائزة المالية التي رفعها شيخ الأزهر سابقاً.<sup>٤٤٦</sup>

لكن بحلول بداية التسعينيات، بات من الصعب على المحكمة الدستورية العليا أن ترفض طعون الإسلاميين بناءً على اجتهاد عدم سريان المفعول الرجعي للتعديل الدستوري الذي أقامته في قضية الأزهر. فالقوانين الجديدة الصادرة بعد التعديل الدستوري في العام ١٩٨٠ كانت خاضعة للرقابة الدستورية وفقاً لمنطق المحكمة، وقد ازدادت وتيرة الطعون التي رفعها الإسلاميون بناءً على المادة ٢ من الدستور. وفي واحدة من دعاوى اللافته، سعى الإسلاميون إلى إلغاء قرار صادر عن وزير التربية يمنع الطالبات في المدارس الرسمية من ارتداء النقاب.<sup>٤٤٧</sup> ورداً على هذا القرار، رفع والد الطالبتين طعناً دستورياً وصل إلى المحكمة الدستورية العليا، اعتبر فيه أن الزي المدرسي يخالف المادة ٢ من الدستور، التي تنص على أن الإسلام هو دين الدولة وأن الشريعة هي المصدر الرئيسي للتشريع، والمادة ٤٦ التي تنص على أن الدولة تكفل حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية. لكن المحكمة الدستورية العليا حكمت بأن القرار الوزاري لا يتعارض مع أي من المتطلبات الأساسية للإسلام.<sup>٤٤٨</sup> وأضافت المحكمة أن «الفقهاء تنازعوا في ما بينهم في مجال تأويل النصوص القرآنية، وما نقل عن الرسول من أحاديثه صحيحها وضعيفها، وإن آل إلى تباين الآراء في شأن لباس المرأة»، معتبرة أنه:

ليس [للمرأة] شرعاً أن تطلق إرادتها في اختيارها لزيها، ولا أن تقيم اختيارها هذا بهواها، ولا أن تدعي تعلق زيها بدخائلها، بل يتعين أن يستقيم كيانها، وأن يكون لباسها عوناً لها على القيام بمسؤوليتها في مجال عمارة الأرض، وبمراعاة أن هيئة ثيابها ورسمها، لا تضبطهما نصوص مقطوع بها سواء في ثبوتها أو دلالتها، لتكون من المسائل الاختلافية التي لا يتغلق الاجتهاد فيها، بل يظل مفتوحاً في إطار ضابط عام حددته النصوص القرآنية ذاتها.

ليخرج لباس المرأة بذلك عن أن يكون من الأمور التعبدية التي لا تبديل فيها، بل يكون لولي الأمر السلطة الكاملة التي يشرع بها الأحكام العملية في نطاقها، تحديداً لهيئة رداؤها أو ثيابها على ضوء ما يكون سائداً في مجتمعها بين الناس مما يعتبر صحيحاً من عاداتهم وأعرافهم التي لأي صادم مفهومها نصاً قطعياً، بل يكون مضمونها متغيراً بتغير الزمان والمكان، وإن كان ضابطها أن تحقق الستر بمفهومه الشرعي، ليكون لباس المرأة تعبيراً عن عقيدتها.

<sup>٤٤٦</sup> القضية ٢٠، لسنة القضائية ١، ٤ مايو/أيار ١٩٨٥، المحكمة، الجزء الثالث، ص. ٢٠٩-٢٢٤ (يمكن الاطلاع على تفاصيلها في الفصل السابق).

<sup>٤٤٧</sup> القراران ١١٣ و٢٠٨ لسنة ١٩٩٤ الصادران عن وزير التربية.

<sup>٤٤٨</sup> القضية ٨، لسنة القضائية ١٧، صدر في ١٨ مايو/أيار ١٩٩٦، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٣٤٤-٣٦٧.

وفي الوقت نفسه، لم يخفِ قضاة المحكمة الدستورية العليا رأيهم في النقاب:

[ليس] من سنننا الحميدة على أن لباس المرأة يتعين شرعاً أن يكون احتجاباً كاملاً، متخذاً نقاباً محيطاً بها منسدلاً عليها لا يَظْهَرُ منها إلا عينيها ومحجريهما.<sup>٤٤٩</sup>

وقد حكمت المحكمة الدستورية العليا بأن وزير التربية لم يتجاوز صلاحيته في تنظيم الزي المدرسي وأن قراره لا يخالف المادة ٤٦ من الدستور. وفُسِّرَت المحكمة المادة ٤٦ على النحو الآتي «حرية العقيدة التي نص عليها الدستور في المادة ٤٦، هذه الحرية - في أصلها - تعني ألا يحمل الشخص على القبول بعقيدة لا يؤمن بها، أو التنصل من عقيدة دخل فيها أو الإعلان عنها، أو مما لأه إحداهما تحاملاً على غيرها سواء بإنكارها أو التهوين منها أو ازدرائها».

وبالرغم من الطعون في دستورية بعض القوانين التي رأى الإسلاميون أنها تخالف الشريعة، كانت معظم الدعاوى التي استندت إلى المادة ٢ من الدستور تهدف إلى تعزيز الطعون الدستورية، وقد استخدمت المادة ٢ كأداة لهذه الغاية. فعلى سبيل المثال، لجأ المتقاضون إلى الشريعة لتعزيز ادعاءاتهم في قضايا حقوق الملكية، التي لا علاقة مباشرة لها بالشرع الإسلامي في الجوهر.<sup>٤٥٠</sup> كذلك، استندت عشرات القضايا المتعلقة بمسائل الطلاق،<sup>٤٥١</sup> والنفقة الزوجية،<sup>٤٥٢</sup> والحق في حضانة الأطفال،<sup>٤٥٣</sup> إلى المادة ٢ من الدستور للطعن في دستورية أحكام قوانين تنظيم الأسر، رغم أن قوانين الأحوال الشخصية في القانون المدني المصري مستندة في الغالب إلى تفسيرات متوافق عليها للشريعة.<sup>٤٥٤</sup> ورغم أن بعض هذه الطعون الدستورية رفعها أشخاص يؤمنون فعلاً بأن قوانين الأحوال الشخصية تخالف الشريعة وأنها تفرض بالتالي حقوقاً وواجبات مدنية تتعارض مع مفهومهم للواجبات الدينية، من المرجح أن كثيرين رفعوا تلك الطعون مستخدمين الشريعة ببساطة كوسيلة لدعم ادعاءاتهم. وفي بعض الحالات، استندت المحكمة الدستورية العليا نفسها إلى مبادئ الشرع الإسلامي لتعزيز الثقل الأخلاقي لأحكامها، ولكنها أبدت حماسة أشد لاستخدام القوانين الأجنبية والدولية لتدعيم أحكامها.

<sup>٤٤٩</sup> Awad al-Murr, "Judicial Sources for Supporting the Protection of Human Rights," in *The Role of the Judiciary in the Protection of Human Rights*, ١٤-١٩.

<sup>٤٥٠</sup> انظر مثلاً القضية ٣٦، للسنة القضائية ٩، المحكمة، الجزء الخامس، ص. ٢٢٤-٢٥٩؛ والقضية ٦٥، للسنة القضائية ٤، المحكمة، الجزء الخامس، ص. ٣٠٧-٣٢٣؛ والقضية ٦، للسنة القضائية ٩، صدر في ١٨ مارس/آذار ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السادس، ص. ٥٤٢-٥٦٦؛ والقضية ١١٦، للسنة القضائية ١٨، صدر في ٢ أغسطس/آب ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٧٨٩-٨٠٨.

<sup>٤٥١</sup> انظر مثلاً القضية ٣٥، للسنة القضائية ٩، السنة القضائية ١٦، والقضية ٤، للسنة القضائية ١٦، والقضية ٢١، للسنة القضائية ١٦، والقضية ٢١، للسنة القضائية ١٣، والقضية ٢٥، للسنة القضائية ١٣، والقضية ٢٥، للسنة القضائية ١٥، الصادرة في ١٤ أغسطس/آب ١٩٩٤، و١ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٤، و٥ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٤، المحكمة، الجزء السادس، ص. ٣٣١-٣٥٧؛ والقضية ٣٧، للسنة القضائية ١٦، صدر في ٥ أغسطس/آب ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السابع، ص. ١٠٢-١٠٥.

<sup>٤٥٢</sup> انظر مثلاً القضية ٢٩، للسنة القضائية ١١، والقضية ٥، للسنة القضائية ١٤، والقضية ٢١، للسنة القضائية ١٦، صدر في ٢٦ مارس/آذار ١٩٩٤، المحكمة، الجزء السادس، ص. ٢٣١-٢٥٦؛ والقضية ٥، للسنة القضائية ٨، صدر في ٦ يناير/كانون الثاني ١٩٩٦، والقضية ٤٦، للسنة القضائية ١٧، صدر في ٤ مايو/أيار ١٩٩٦، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٣٤٧-٣٨٧.

<sup>٤٥٣</sup> انظر مثلاً القضية ٧، للسنة القضائية ٨، صدر في ١٥ مايو/أيار ١٩٩٣، المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ٢٦٠-٢٩٠.

<sup>٤٥٤</sup> للاطلاع على منطق المحكمة الدستورية العليا في هذه القضايا، انظر:

Lombardi, "Islamic Law as a Source of Constitutional Law in Egypt," ٣٠٧-٢٢٣.



## تدويل أحكام المحكمة الدستورية العليا

في ظلّ رئاسة المستشار عوض المر، جرى تدويل قرارات المحكمة الدستورية العليا. فبدءاً من العام ١٩٩٢، بدأت أحكام المحكمة تشدّد على أن الدولة المصرية قد وقّعت وصادقت على معاهدات دولية، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. واستخدمت المحكمة هذه المعاهدات الدولية لتقديم تفسيرات تقدّمية للدستور ولإضفاء ثقل قانوني وأخلاقي على أحكامها. وكان هذا التوجه مؤاتياً بشكل خاص على ضوء الطابع الغريب لدستور العام ١٩٧١، الذي نصّ الكثير من أحكامه على حقوق مبهمّة ومتناقضة في بعض الأحيان. والمفارقة هي أن الدولة المصرية وقّعت وصادقت على هذه المعاهدات لتحسين صورتها ليس إلا، ولم تتوقع أن مؤسسة المحكمة الدستورية العليا ستستخدمها لإلغاء التشريعات القمعية.

وبدأ قضاة المحكمة الدستورية العليا بالاستعانة بأحكام محاكم أجنبية في ظلّ رئاسة المستشار عوض المر، كما استندت أحكام المحكمة بشكل متزايد على السوابق القضائية الأجنبية، خصوصاً تلك الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة العليا للولايات المتحدة الأميركية.<sup>٤٥٥</sup> وفي منتصف التسعينيات، تضمّنت نسبة تتراوح بين ربع ونصف أحكام المحكمة الدستورية العليا جوانب محددة من القانون الدولي أو من أحكام المحاكم الأجنبية. لا بل أشار عددٌ أكبر من الأحكام إلى «المعايير الدولية المتفق عليها»، بصورة عامة، وإلى المبادئ القضائية المشابهة لدى «الدول المتحضرة» الأخرى.<sup>٤٥٦</sup>

وقد أقرّ قضاة المحكمة الدستورية العليا بصراحة بأن هذه التقنيات ساعدتهم في تدعيم أحكامهم وتقديم تفسيرات تقدّمية للدستور. فعلى سبيل المثال، قال قاض بارز في المحكمة إن «التوجه الجديد للمحكمة في تفسير الضمانات الدستورية على ضوء معايير حقوق الإنسان الدولية المطبقة في الدول الديمقراطية يمنحها القدرة على توسيع نطاق تفسيرها للحريات والحقوق التي ينصّ عليها الدستور. ونتيجة لذلك، يجب أن تتابع المحكمة برأيي السير في هذا الاتجاه».<sup>٤٥٧</sup> وبالرغم من الفوائد التي تحدث عنها قضاة المحكمة أنفسهم،

<sup>٤٥٥</sup> انظر مثلاً القضية ٤١، للسنة القضائية ٧، صجر في ١ فبراير/شباط ١٩٩٢ [استند إلى منطق المحكمة العليا الأمريكية في قضية أوليفر براون ضد مجلس التعليم في مدينة توبیکا في ولاية كانساس الأمريكية]، المحكمة، الجزء الخامس، ص. ٨٩-١٠٢؛ والقضية ٣٣، للسنة القضائية ١٥، صدر في ٢ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥، المحكمة، الجزء السابع، ص. ٢٩٧-٣١٥؛ والقضية ٤٨، للسنة القضائية ١٨، صدر في ١٥ سبتمبر/أيلول ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٨٥٤-٨٧١؛ والقضية ١٤٢، للسنة القضائية ١٩، صدر في ٧ فبراير/شباط ١٩٩٨، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ١١٨٦-١١٨٨. وفي بعض القضايا، أشارت المحكمة صراحة إلى الدستور الأمريكي. انظر مثلاً القضية ١٩، للسنة القضائية ١٥.

<sup>٤٥٦</sup> يتناول المستشار عادل عمر شريف نفسه لجوء المحكمة الدستورية العليا إلى القانون الدولي في أحكامها في مقاله "The Primacy of the Law and the Constitution – The Egyptian Experience" in Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law, ed. Eugene Cotran and Martin Lau, Vol. ١٠, ٣-١٩ (The Hague: Kluwer Law International, ٢٠٠٦).  
<sup>٤٥٧</sup> القاضي عبد الرحمن نصير، «المحكمة الدستورية العليا وحماية حقوق الإنسان» (مخطوطة غير منشورة، نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٢، ص. ٥٤). وقد أكد على هذا التصريح عدة قضاة من المحكمة الدستورية العليا أجريت معهم مقابلات بين شهري يناير/كانون الثاني ٢٠٠٠ ومارس/آذار ٢٠٠١.

تكبدت المحكمة أثماناً أيضاً نتيجة استعانتها بأحكام المحاكم الأجنبية وهيكلية حقوق الإنسان الدولية، إذ إن المحكمة أصبحت عرضة لإثر ذلك لاتهامات بتشويه النظام القانوني المصري.

ولقد تعدى تدويل المحكمة الدستورية العليا للنزاعات القانونية المحلية الاستعانة بالمعاهدات الدولية وبأحكام المحاكم الأجنبية، إذ بذلت المحكمة جهوداً براغماتية لبناء علاقات مع المجتمع القانوني الدولي ومع الجمعيات المدنية المحلية المرتبطة بالمنظمات الدولية المدافعة عن حقوق الإنسان. وظهرت ثمار هذه الجهود في مؤتمرات دوليين استضافتهما القاهرة في العامين ١٩٩٦ و١٩٩٧ تحت رعاية المحكمة الدستورية العليا والمجلس الثنائي البريطاني.<sup>٤٥٨</sup> واجتذبت المؤتمران مئات الشخصيات من جميع أنحاء العالم العربي وأفريقيا وأوروبا والولايات المتحدة. وخلال الأيام الثلاثة، تشارك قضاة المحكمة الدستورية العليا والقضاة الأجانب والناشطون في المنظمات غير الحكومية الآراء في عشرات الفرق حول أهمية مؤسسات صون سيادة القانون في حماية حقوق الإنسان.<sup>٤٥٩</sup> واستغلت المحكمة الدستورية العليا المناسبة لعرض سجلها ولإعلان أنها تمكنت من بلوغ الساحة الدولية في أقل من عقدين من الزمن.

### التحديات الأولى لاستقلالية المحكمة الدستورية العليا

ولكن بالرغم من ذلك، ظهرت إشارات مبكرة تدلّ على أن الدولة كانت قلقة من نشاط المحكمة الدستورية العليا في ظل رئاسة المستشار عوض المر. فبالإضافة إلى توجيه تهديدات مباشرة إلى المحكمة عبر قنوات خاصة، شنّ مسؤولو النظام البارزون هجمات علنية على المحكمة في منتصف التسعينيات. وقد أطلق رئيس مجلس الشعب فتحي سرور التحدي الأول من هذا النوع في العام ١٩٩٦ خلال مقابلة مطوّلة نُشرت في مجلة المصور اتهم سرور فيها المحكمة بفرض تفسيرات منحرفة للدستور تهدد مصالح الوطن وتزعزع الهيكلية القانونية للدولة.<sup>٤٦٠</sup> وفي استشراف صريح لما كان النظام يخبئه للمحكمة بعد خمس سنوات، اعتبر سرور أن مواصلة المحكمة الدستورية العليا لنشاطها قد تؤدي إلى أزمة شبيهة بمواجهة الرئيس الأميركي فرانكلين د. روزفلت مع المحكمة العليا للولايات المتحدة. وقد اقترح سرور حلاً يقتضي السماح للمحكمة بممارسة رقابة نظرية على دستورية مشاريع القوانين بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس الوزراء فقط، وبعد معاينة مشاريع القوانين وإقرارها تصبح محصنة ضد أي رقابة دستورية مستقبلية عليها. وبعد مقابلة سرور الفاضحة في المصور، شنّ وزير العدل والمدعي العام الاشتراكي السابق مصطفى أبو زيد

<sup>٤٥٨</sup> ونُشرت تقارير المؤتمرين لاحقاً في

Kevin Boyle and Adel Omar Sherif, eds., Human Rights and Democracy: The Role of the Supreme Constitutional Court of Egypt (London: Kluwer Law International, ١٩٩٦) and Eugene Cotran and Adel Omar Sherif, Democracy, the Rule of Law, and Islam (London: Kluwer Law International, ١٩٩٩).

<sup>٤٥٩</sup> وبنيت المحكمة علاقات دولية مماثلة على صعيد أقل رسمية من خلال الزيارات الدورية التي قام بها موظفو السفارات الأجنبية وناشطو المنظمات غير الحكومية الدولية إلى المحكمة.

<sup>٤٦٠</sup> المصور، ١٥ مارس/ آذار ١٩٩٦، ص. ٣٤-٣٦ و٨٢-٨٣. أنظر أيضاً تحليل هشام فوزي في رقابة دستورية القوانين، ص. ٣١٦-٣١٨.

هجومًا على المحكمة.<sup>٤٦١</sup> ودعم أبو زيد اقتراح سرور، لا بل اتهم المحكمة ببذل جهود ترمي إلى «تطبيق الدستور الأمريكي».<sup>٤٦٢</sup> وبدا واضحًا إذ ذاك أن المحكمة بدأت بدفع ثمن استعانتها بسوابق المحاكم الأجنبية وبأطر حقوق الإنسان الدولية في أحكامها.

وقد ردّ عوض المر بحزم على اقتراح سرور بفرض رقابة مسبقة على دستورية القوانين في مقابلة مطوّلة أجزاها بدوره وأوضح فيها دور المحكمة الأساسي في الحفاظ على الضمانات الدستورية للحقوق المدنية والسياسية، شارحًا كيف تقوّض الرقابة المسبقة عمل المحكمة.<sup>٤٦٣</sup> واستمرّ عوض المر في التحذير من خطر الرقابة المسبقة في كل المحاضرات العلنية التي أجزاها تقريبًا، خلال توليه رئاسة المحكمة وبعد انتهاء عهده. ولدى سؤاله عن اقتراح الرقابة المسبقة خلال محاضرة في جامعة القاهرة، شدد المر على أنها غير فعالة لأن المحاكم في أغلب الأحيان لا تدرك تبعات القوانين إلا بعد تطبيقها، وقال إن الأخطر من ذلك هو كيفية استغلال النظام لأي هيكلية تفرض الرقابة المسبقة على مشاريع القوانين.

هل تظنون أن الدكتور فتحي سرور سيحيل في يوم من الأيام مشروع قانون إلى المحكمة ويطلب منها البتّ في ما إذا كان صحيحًا أم خاطئًا؟ هل تتصورون أن رئيس الوزراء سيسألنا عن رأينا في مشاريع القوانين التي يرسلها إلى مجلس الشعب لإقرارها؟ هل تظنون أن لدينا معارضة من ٦٠ شخصًا لهم مصلحة في سؤالنا ما إذا كان القانون صحيحًا أم خاطئًا؟ ولكن فلنفترض أن لدينا فعلاً ٦٠ شخصًا في المعارضة وقد طلبوا منا مراقبة دستورية أحد القوانين. لا بل فلنفترض أن رئيس الوزراء حريص على مصلحة بلاده وقد طلب منا البتّ في ما إذا كان مشروع القانون صحيحًا أم خاطئًا. هل تعلمون ما سيقوم به رئيس الوزراء المصري؟ سوف يرسل إلينا ٢٠ مشروع قانون في اليوم نفسه، قائلًا إن الحكومة وافقت على هذه القوانين، التي قد تكون من سنوات مختلفة، ويطلب منا البتّ في دستورتها كلها. سيتضمن كل مشروع قانون ٢٠٠ مادة تقريبًا، وسيتوجب على المحكمة الدستورية أن تبتّ في دستورية ٤ آلاف أو ٥ آلاف أو ٦ آلاف مادة قانونية في مهلة ٣٠ يومًا. لقد تطلّب الأمر عامًا كاملًا لكي نبتّ في دستورية مادة واحدة، فتخيلوا لو طلب منا البتّ في ٦ أشهر في دستورية جميع مشاريع القوانين التي توافق عليها السلطة التنفيذية قبل أن يوقع عليها الرئيس. سوف يفدقوا القوانين علينا لكي يحصلوا على ختم موافقة من المحكمة الدستورية العليا، والنتيجة ستكون استحالة الطعن في دستورية هذه القوانين لاحقًا... إذا أردتم تدمير المحكمة الدستورية العليا، فلنطبّق نظام الرقابة

<sup>٤٦١</sup> افترض البعض أن هجوم مصطفى أبو زيد كان ناجمًا عن ثأر شخصي لأن المحكمة حكمت ضده في طعن كمال خالد الناجح في دستورية مهلة الأيام الخمسة لإبراز الأدلة التي نصّ عليها قانون الإجراءات الجنائية. فقد منع قرار المحكمة أبو زيد من مطالبة خالد بمبلغ ٥٠٠ ألف جنيه مصري.

<sup>٤٦٢</sup> الأهرام، ١٧ يونيو/حزيران ١٩٩٦؛ الأهرام، ١ يوليو/تموز ١٩٩٦، Rutherford، ص. ٤٠٠. انظر أيضًا تحليل هشام فوزي في رقابة دستورية القوانين، ص. ٣١٨-٣٢٢.

<sup>٤٦٣</sup> المصوّر، ٢٢ مارس/آذار ١٩٩٦.

وقد اصطفّت أحزاب المعارضة والمنظمات غير الحكومية معاً لدعم موقف عوض المر،<sup>٤٦٥</sup> كما أثبتت ردود الفعل على تصريحات فتحي سرور العلنية في الصحافة المعارضة مجدداً أن المحكمة الدستورية العليا تحظى بدعم من عدة جهات فاعلة في المجتمع المصري. ففيما بدأ النظام بتوجيه تهديدات مبطنّة إلى المحكمة الدستورية العليا، سعت المنظمات غير الحكومية إلى الدفاع عن المحكمة، فشددت منظمات مدافعة عن حقوق الإنسان، مثل مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، على أنه «يجب إلغاء القيود التي تمنع المؤسسات من رفع الشكاوى لكي تتمكن الأحزاب السياسية والنقابات والمنظمات غير الحكومية من الطعن مباشرة في دستورية التشريعات».<sup>٤٦٦</sup>

والمثير للاهتمام هو أن قضاة المحكمة الدستورية العليا نسبوا الفضل في عدم تنفيذ الدولة لتهديدها بكبح نشاط المحكمة إلى رد الفعل الشعبي، كما نسبوا الفضل إلى أنفسهم في صياغة هذا الموقف الشعبي. وقد أعلن عادل عمر شريف، أحد قضاة المحكمة البارزين، أن «المحكمة نشرت الوعي الدستوري لدى الشعب، وزادت من إدراكه لضرورة حماية آلية العمل الديمقراطية واحترام الحقوق والحريات الشخصية بشكل خاص، وبفضل هذين العاملين فشل هذا الهجوم الذي شنّه النظام على المحكمة».<sup>٤٦٧</sup> ومن غير المعروف ما إذا كان عادل عمر شريف يؤمن حقاً بأن المحكمة الدستورية العليا تمكّنت من الحفاظ على استقلاليتها بفضل هذا الاحتجاج الشعبي، إلا أنه يقول صراحة في كتاباته إنه ينبغي على الشعب أن «يلعب دوراً فاعلاً» في حماية استقلالية القضاء حتى يتمكن من «التنبه إلى أي محاولة للانتقاص من هذه الضمانة الدستورية المهمة للغاية وقطع الطريق عليها».<sup>٤٦٨</sup>

وسعى النظام إلى ترهيب المحكمة الدستورية العليا مجدداً في أواخر العام ١٩٩٧ عندما قدّم عضو الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم حامد الشناوي مشروع قانون مصمماً لتجريد المحكمة من صلاحيتها في مراقبة دستورية القوانين إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى في مجلس الشعب. وكان مشروع القانون يقضي بأن أي قانون تبّت المحكمة بعدم دستوريته يبقى قائماً إلى حين إرساله إلى مجلس الشعب لمناقشته، وإذا لم يوافق مجلس الشعب على منطلق المحكمة، يمكنه رفض قرارها نهائياً. بعبارة أخرى، كان مشروع القانون هذا سيلغي الطابع الإلزامي لأحكام المحكمة، بيد أنه سُرّب إلى الصحافة بعد أن أُحيل إلى اللجنة الدستورية في مجلس الشورى، وهي المرحلة الأخيرة قبل إحالته إلى مجلس الشعب لمناقشته. وقد أمطرت الصحف المعارضة

<sup>٤٦٤</sup> محاضرة للمستشار عوض المر في جامعة القاهرة، ٢٥ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠.

<sup>٤٦٥</sup> انظر مثلاً مصطفى سالم، «الهجوم الفاضح على المحكمة الدستورية العليا»، الشعب، ٢١ يونيو/حزيران ١٩٩٦؛ الشعب، ٢ أبريل/نيسان ١٩٩٦؛ الوفد، ٢٣ مارس/آذار ١٩٩٦.

<sup>٤٦٦</sup> مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، «السلطة العليا»، ص. ٢٦.

<sup>٤٦٧</sup> Adel Omar Sherif, "Attacks on the Judiciary: Judicial Independence – Reality or Fallacy?" Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law ٦ (١٩٩٩-٢٠٠٠): ١٨.

<sup>٤٦٨</sup> Adel Omar Sherif, "Attacks on the Judiciary," ٢١.

مشروع القانون بوابل من الانتقادات لأيام متواصلة بعد تسريبه، وأجمعت منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان على إدانته. كذلك، أصدر المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة الحديث العهد ومركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان تصريحات شديدة اللهجة في هذا الصدد.

وقد أنكر فتححي سرور وقيادة الحزب الوطني الديمقراطي مسؤوليتهما عن مشروع القانون وأعلن أن حامد الشناوي قدّم الاقتراح بمبادرته الخاصة من دون استشارة قيادة الحزب الوطني الديمقراطي. غير أن الناشطين المعارضين لم يصدقوا هذه المزاعم، نظراً إلى أن فتححي سرور أحال مشروع القانون إلى مجلس الشورى بنفسه، كما أن حامد الشناوي رجل أعمال يعمل في مجال السياحة ولا خبرة له في القانون الدستوري على الإطلاق. وقد أجمع الإصلاحيون على أن مشروع القانون والتسريب الصحافي نفسه شكلاً تهديدياً لم يسع النظام إلى تبطينهما كثيراً، وذلك لتحذير المحكمة الدستورية العليا والناشطين المعارضين بأن النظام ما زال يمسك بزمام الأمور ويمكنه تجريد المحكمة من صلاحياتها إذا واصلت الدفع ببرنامجهما الإصلاحي.

### حدود نشاط المحكمة الدستورية العليا: الالتفاف على القضاء العادي من خلال المحاكم العسكرية

كما رأينا في الفصل السابق، لجأ النظام كثيراً إلى محاكم أمن الدولة ومحاكم أمن الدولة طوارئ خلال الثمانينيات لتهميش المنافسين السياسيين الذين رأى فيهم تهديداً استثنائياً للدولة. ونظراً إلى أن مصر ما زالت في حالة طوارئ مستمرة منذ العام ١٩٦٧ باستثناء فترة ١٨ شهراً، شكلت محاكم أمن الدولة عملياً نظاماً قانونياً موازياً يقدم ضمانات إجرائية أقل من القضاء العادي. وبالرغم من أن الفرصة سنحت عدة مرات للمحكمة لإلغاء الأحكام القانونية التي تحرم المواطنين من حقهم في استئناف أحكام محاكم أمن الدولة أمام المؤسسات القضائية العادية، من شبه المؤكد أنها امتنعت عن القيام بذلك لأن إعاقة مهام محاكم أمن الدولة كانت ستهدد مصالح النظام الأساسية وتؤدي على الأرجح إلى مواجهة عبثية مع الدولة. وفي التسعينيات، واجهت المحكمة مأزقاً شبيهاً ذي تبعات أخطر بكثير، إذ تلقت دعاوى تطالبها بمراقبة دستورية لجوء الدولة المتزايد إلى المحاكم العسكرية.

وبالرغم من الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية في محاكم أمن الدولة طوارئ، برزت في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات بعض الحالات المنفردة التي حاولت فيها هذه المحاكم تقييد صلاحيات السلطة التنفيذية. فعلى سبيل المثال، برأت إحدى محاكم أمن الدولة طوارئ الشيخ عمر عبد الرحمن و٤٨ من أتباعه في العام ١٩٩٠ بعدما تبين أن اعترافاتهم انتزعت تحت التعذيب. وقد تمكنت الدولة من إلغاء الحكم «لأسباب إجرائية» وإعادة محاكمة المتهمين، ولكن بعدما سببت المسألة إحراجاً للنظام وكشفت تجاهله لحقوق الإنسان. وخلال محاكمة ٢٤ إسلامياً متهمين باغتيال رئيس مجلس الشعب رفعت المحجوب في بداية التسعينيات، رفضت هيئة المحكمة مجدداً القضية بعد أن اكتشفت أن اعترافات المتهمين انتزعت تحت التعذيب.<sup>٤٦٩</sup>

<sup>٤٦٩</sup> لم يوفر القاضي وحيد محمود ابراهيم الحديث عن أي تفاصيل، إذ أعلن أن التقارير الطبية أثبتت أن المتهمين تعرضوا للضرب المبرح،

وقد حثّت المضايقات الظرفية التي تسببت بها بعض أحكام محاكم أمن الدولة طوارئ النظام على اللجوء إلى المحاكم العسكرية للنظر في قضايا الإرهاب خلال التسعينيات،<sup>٤٧٠</sup> إذ إن هذه المحاكم تشكّل وسيلة محكمة تمكّن النظام من محاكمة خصومه. فجميع القضاة في هذه المحاكم ضباط عسكريون يعيّنهم وزير الدفاع ورئيس الجمهورية مباشرة لمدة سنتين قابلتين للتجديد، وليس من الضروري أن يكون هؤلاء القضاة قد تلقوا تدريباً في القانون، كما أنهم يعملون لصالح وزارة الدفاع لا وزارة العدل. وأخيراً، توفر المحاكم العسكرية ضمانات إجرائية أقل من المحاكم العادية، ويمكن محاكمة المتهمين فيها سرّاً، ولا يحق للمتهمين استئناف الأحكام الصادرة في حقهم.

وكانت القضايا الأولى المحالة إلى المحاكم العسكرية تخصّ أشخاصاً متهمين بارتكاب أعمال إرهابية محدّدة، ولكن في غضون سنوات قليلة، بدأت الدولة بمحاكمة المدنيين أمام هذه المحاكم لمجرّد انتمائهم إلى تنظيمات إسلامية معتدلة مثل جماعة الإخوان المسلمين.<sup>٤٧١</sup> وقد لقي لجوء الدولة إلى المحاكم العسكرية لمحاكمة المدنيين معارضة شديدة، وحاول خصوم النظام شنّ معركة قانونية لمواجهة هذا الإجراء في بداية التسعينيات. واعتبر كل من الإصلاحيين الليبراليين والناشطين الإسلاميين أن قانون القضاء العسكري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ يعطي الرئيس صلاحية إحالة قضاة كاملة من الجرائم إلى القضاء العسكري كحد أقصى، ولكنه لا يسمح له بانتقاء قضايا محددة وإحالتها إلى المحاكم العسكرية. وقد صدر حكم من محكمة إدارية دنيا في ١٠ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٢ يؤيّد هذا الرأي.<sup>٤٧٢</sup>

وردّاً على ذلك، شنّت الدولة هجمة قانونية مضادة، فاستأنف محامو الدولة أولاً قرار المحكمة الإدارية الدنيا أمام المحكمة الإدارية العليا. وفي ٢٣ مايو/أيار ١٩٩٣، أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكماً ملزماً ألغى قرار المحكمة الإدارية الدنيا وأكّد على حق رئيس الجمهورية في إحالة أي جريمة إلى المحاكم العسكرية خلال حالة الطوارئ. واستندت المحكمة الإدارية العليا في حكمها على المادتين ٧٣ و٧٤ من الدستور وعلى حكم أصدرته سابقاً المحكمة العليا الخاضعة لهيمنة السلطة التنفيذية، والتي استمرت في العمل من العام

---

وعُلقوا رأساً على عقب، وتعرضوا لصدمات كهربائية في أعضائهم التناسلية.

Michael Farhang, "Terrorism and Military Trials in Egypt: Presidential Decree No. ٣٧٥ and the Consequences for Judicial Authority." *Harvard International Law Journal* ٣٥ (١٩٩٤): ٢٢٥-٢٣٧.

ويمكن الاطلاع على تراثات إضافية مبنية على اتهامات بالتعذيب في

Brown, *The Rule of Law in the Arab World*, ٩٨-٩٩.

٤٧٠ أحوال مبارك القضية الأولى من هذا النوع إلى محكمة عسكرية عبر القرار الرئاسي ٣٧٥ لسنة ١٩٩٢. وفي الفترة الممتدة بين ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٢ وأبريل/نيسان ١٩٩٥ فقط، حوكم ٤٨٣ مدنياً أمام المحاكم العسكرية، وحُكّم على ٦٤ مدنياً بالإعدام. ووفقاً لتقرير المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة السنوي للعام ١٩٩٨، بلغ عدد المدنيين الذين حوكموا أمام المحاكم العسكرية ٣١٧ في العام ١٩٩٧ فحسب.

٤٧١ أُحيلت بموجب القرار الرئاسي ٢٩٧ لسنة ١٩٩٥ قضايا ٤٩ عضواً في جماعة الإخوان المسلمين من القضية العسكرية ٨ رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٥ في محكمة أمن الدولة العليا إلى القضاء العسكري. انظر التفاصيل في التقرير الصادر عن مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، «القضاء العسكري في مصر: قضاء بغير ضمانات... قضاء بدون حصانة، متهمون بلا حقوق». وفي العام ١٩٩٦، أحالت الدولة مجدداً ١٢ عضواً في حزب الوسط الحديث العهد إلى القضاء العسكري.

٤٧٢ تجدر الإشارة إلى أن هذا الحكم صدر عن محكمة إدارية برئاسة طارق البشري، وهو قاض بارز ذي توجهات إسلامية.

١٩٦٩ حتى العام ١٩٧٩.<sup>٧٣</sup> وبعد ذلك، حاولت المحكمة إضفاء شرعية قانونية على إحالة المدنيين إلى القضاء العسكري من خلال الطلب من المحكمة الدستورية العليا ممارسة صلاحيتها في تفسير التشريعات وإعطاء تفسير نهائي للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦.<sup>٧٤</sup> وقد أذعنّت المحكمة الدستورية العليا لهذا الطلب، وأكدت على أوسع تفسير للقانون في يناير/كانون الثاني من العام ١٩٩٣.<sup>٧٥</sup>

وبعدما فشل الناشطون أمام القضاء الإداري، حاولوا الطعن في دستورية قانون القضاء العسكري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ أمام المحكمة الدستورية العليا، فقد طالب فريق الدفاع عن الإخوان المسلمين في قضية أمام محكمة عسكرية بحق الطعن في دستورية قانون القضاء العسكري.

وفي ٧ نوفمبر/تشرين الثاني، وافقت محكمة إدارية على طلبهم،<sup>٧٦</sup> وفي غضون شهر رُفِع كتاب الطعن في دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية العليا، ولكن إلى حين إعداد هذه الدراسة، لم تصدر المحكمة أي حكم بشأن هذه القضية. ونظرًا إلى حساسية هذه القضية الشديدة من الناحية السياسية، فمن المرجح ألا تصدر المحكمة الدستورية العليا يومًا أي حكم يهدد مصالح النظام الأساسية هذه. علاوة على ذلك، فإن المحكمة الدستورية العليا مجبرة على الالتزام بحكم المحكمة العليا السابقة الذي أكد على دستورية القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦، إلا إذا تمكنت من إيجاد طريقة مبتكرة للالتفاف على منطوق المحكمة العليا.

ويظهر حكم المحكمة الإدارية العليا وتفسير المحكمة الدستورية العليا للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ وعدم إصدار المحكمة الدستورية العليا أي حكم بشأن دستورية محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية حدود الإصلاح السياسي من خلال القنوات القضائية. فبشكل عام، يدافع قضاة المحاكم الإدارية عن الحريات المدنية وحقوق الإنسان كلما تمكنوا من القيام بذلك، ولكنهم يخضعون في نهاية المطاف للقيود التي تفرضها شبكة التشريعات غير الليبرالية التي أصدرتها الدولة. ونظرًا إلى أن قضاة المحكمة الدستورية العليا يتمتعون بصلاحيات الرقابة على دستورية القوانين، فهم ليسوا خاضعين لقيود التشريعات غير الليبرالية كمنظراتهم من المحاكم الإدارية،<sup>٧٧</sup> ولكن ينبغي عليهم الحفاظ على مصالحهم البعيدة المدى مع النظام واختيار المعارك التي يقررون خوضها على هذا الأساس، نظرًا إلى التفاوت الواضح في القوة بين الطرفين. ومن المدهش أن المستشار عوض المر، رئيس المحكمة الدستورية العليا سابقًا، أقر بصحة هذا التوصيف عندما وصف السياسة المصرية على أنها «نظام من الخطوط الحمراء»، مبني على تناهات ضمنية بين النظام والمعارضة حول حدود

<sup>٧٣</sup> تنص المادة ٧٤ من الدستور على أنه «يحق لرئيس الجمهورية إذا قام خطر جسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر [...] ويوجه بيانًا إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يومًا من اتخاذها».

<sup>٧٤</sup> تنص الفقرة ٢ من المادة ٦ من قانون القضاء العسكري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ على أنه «لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يحيل إلى القضاء العسكري أيًا من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر».

<sup>٧٥</sup> المحكمة، الجزء الخامس (٢)، ص. ٤١٧-٤٢٨. وقد ظن البعض أن هذا الحكم أكد على دستورية القانون، إلا أن تفسير التشريعات وظيفته أخرى تؤديها المحكمة وهي مختلفة تمامًا عن الرقابة على دستورية القوانين.

<sup>٧٦</sup> قدم الطعن الدستوري المحامي الإسلامي البارز سليم العوا والناشط في حزب الوفد والأستاذ في جامعة القاهرة عاطف البنا.  
<sup>٧٧</sup> ولكن بعض أحكام الدستور غير ليبرالية أيضًا.

والمفارقة هي أن قدرة الدولة على إحالة قضايا محددة إلى المحاكم العسكرية سهّلت على الأرجح نشأة السلطة القضائية في القضاء العادي. فقد تمكنت المحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا من الدفع ببرنامج ليبرالي ومن الحفاظ على استقلاليتهما المؤسسية عن السلطة التنفيذية لأن النظام كان واثقاً من أنه في نهاية المطاف سيطر على خصومه السياسيين بالكامل.<sup>٤٧٩</sup>

حتى إن الدولة تعتقل خصومها السياسيين بمعزل عن المحاكم العسكرية لفترات زمنية طويلة، في انتهاك فاضح للأوامر القضائية، من خلال إجراء يُسمى بـ«الاعتقال المتكرر».<sup>٤٨٠</sup> فيموجب المادة ٣ من قانون الطوارئ، يحق للمدعين العامين اعتقال أي مواطن لمدة ٣٠ يوماً من دون تهمة. وبعد أن يفرج عن المعتقل الإداري ضمن مهلة الـ ٣٠ يوماً، يتم نقله ببساطة إلى سجن أو معتقل آخر ويسجل لمدة ٣٠ يوماً جديدة، ما يسمح للدولة فعلياً باعتقال أي شخص تريده لأشهر أو حتى لسنوات متواصلة.

وقد سلّطت منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان الضوء على ظاهرة الاعتقال المتكرر للمرة الأولى من خلال التوثيق المكثف لها في التسعينيات. فقد لاحظت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان أن المشكلة برزت بشكل خاص منذ العام ١٩٩٢، عندما شنّ النظام حملة طويلة الأمد ضدّ الإسلاميين المتشدّدين.<sup>٤٨١</sup> وبين العامين ١٩٩١ و١٩٩٦، وثّقت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ٧٨٩١ حالة من الاعتقال المتكرر،<sup>٤٨٢</sup> وفي ٩٠ في المئة من هذه الحالات، تعرّض المعتقلون للتعذيب وحُرم معظمهم من الحصول على التمثيل القانوني أو من رؤية أفراد عائلته. علاوة على ذلك، واجه بعض المعتقلين نمطاً فاضحاً من العقاب الجامعي، إذ مارست الدولة مضايقات بحق عائلات المعتقلين واعتقلت عائلات بأكملها.

فالمادة ٣ من قانون الطوارئ تتيح لرئيس الجمهورية «القبض على المشتبه بهم أو الخطيرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم»، غير أن قانون الطوارئ لا يعرف مصطلحات «الخطيرين» و«الأمن» و«النظام العام»، تاركاً حرية تطبيق التفسير الأوسع لهذا الحكم القانوني للمدعين العامين.<sup>٤٨٣</sup> وقد أصدرت المحاكم الإدارية

<sup>٤٧٨</sup> مقابلة شخصية، ١١ يونيو/حزيران ٢٠٠٠.

<sup>٤٧٩</sup> يصل براون إلى الخلاصة نفسها: «وإذ نجح النظام في الحفاظ على قنوات للمناورة خارج القضاء العادي، اطمان إلى أن نشأة الشرعية الليبرالية مجدداً لن يؤثر بالضرورة في المسائل السياسية الأكثر حساسية... فهذا الشكل، فسحت قسوة القضاء العسكري أمام استقلالية باقي القضاء».

The Rule of Law in the Arab World, ١١٦.

<sup>٤٨٠</sup> تسمي المنظمة المصرية لحقوق الإنسان هذا الإجراء بـ«الإفراج على السجل».

<sup>٤٨١</sup> وتفاقت مشكلة الاعتقال المتكرر مع إصدار قانون «مكافحة الإرهاب» رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٢ الذي زاد من صلاحيات مكتب المدعي العام وخفف من إشراف المحاكم الإدارية.

<sup>٤٨٢</sup> يمثل هذا الرقم الحالات التي تمكنت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان من توثيقها ومن المرجح أن يكون عدد حالات الاعتقال المتكرر أكبر بكثير. انظر المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، الاعتقال المتكرر، سجناء بلا محاكمة.

<sup>٤٨٣</sup> وما فاقم هذه المشكلة هو عدم استقلال النيابة العامة عن النظام، فالنيابة لا تتمتع بالصلاحيات نفسها كما القضاة في ما يتعلق بالتعيينات والترقيات والإجراءات التأديبية.



عدة أحكام لمحاولة تعريف المصطلحات الواردة في المادة ٣ ووضع حدود لتطبيقها، غير أن هذه الأحكام لم تُقضى إلى أي نتيجة.<sup>٤٨٤</sup> والمفارقة هي أن صلاحيات الدولة الهائلة في فرض الاعتقال الإداري سمحت للمحكمة الدستورية العليا ولل قضاء العادي أيضا بالدفع ببرنامجهما الليبرالي وبالحفاظ على استقلاليتهما المؤسسية، لأن النظام كان يدرك أنه يسيطر على خصومه.

وبالرغم من القيود المفروضة على نشاط المحكمة الدستورية العليا في نهاية المطاف، حققت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان وأحزاب المعارضة انتصارات سياسية لافتة من خلال المحكمة في الفترة الممتدة بين العامين ١٩٩١ و١٩٩٧. ونتيجة لذلك، ازداد قلق الدولة من احتمال بروز تحديات سياسية أخطر بفضل المحكمة في المستقبل، كما ازدادت حيرتها في المفاضلة بين فائدة أحكام المحكمة في الميدان الاقتصادي وجرأة أحكامها في مجال الحقوق السياسية. وقد لقيت أولى محاولات الدولة لتقييد صلاحيات المحكمة انتقادات لاذعة من حركة الدفاع عن حقوق الإنسان ومن أحزاب المعارضة ومن المحامين أنفسهم. واستشرف رد الفعل العنيف على تصريحات فتحي سرور مواجهة كبرى بين المحكمة الدستورية العليا وداعميها من جهة، والنظام من جهة أخرى. ورغم أن الدولة فازت في نهاية المطاف، لم تدعن المحكمة الدستورية العليا وداعموها إلا بعد خوض معركة قاسية. وسوف نتناول تفاصيل هذه المواجهة في الفصل المقبل.

<sup>٤٨٤</sup> للاطلاع على أمثلة عن أحكام المحاكم الإدارية المتعلقة بالاعتقال الإداري والاعتقال المتكرر انظر المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، الاعتقال المتكرر، ص. ٤١-٤٥.

# الفصل السادس



## إعادة تموضع السلطة التنفيذية والمستقبل المجهول (١٩٩٨-٢٠٠٥)

«أليس تعديل الدستور سهلاً إلى حد أنه يمكن تطبيقه بين ليلة وضحاها؟»

«بلى، يمكن تعديل الدستور في مصر في أقل من ثانية.»

من جلسة أسئلة وأجوبة خلال ندوة لرئيس المحكمة الدستورية العليا السابق عوض المر  
في جامعة القاهرة، في ٢٥ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠

بحلول أواخر التسعينيات بدأ قلق الدولة المصرية من نشاط المحكمة الدستورية العليا يزداد. ففي أقل من عقدين منذ إنشائها، أضحت المحكمة الدستورية العليا الساحة الأهم التي يتحدى الناشطون السياسيون عبرها النظام، وقد استمرت المحكمة في إصدار الكثير من الأحكام التي قوّضت أعمدة السيطرة لدى النظام تدريجياً. فكانت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان المصرية تقضح الممارسات القمعية للدولة في الداخل والخارج، كما بدأت المجموعات الحقوقية بإضفاء طابع رسمي على استراتيجيات التقاضي الدستوري التي تعتمد عليها. وبحلول العام ١٩٩٨، كانت هذه المجموعات قد بدأت بتقديم عشرات الطعون الدستورية كل سنة. وقد سعى النظام، الذي كان مصمماً على استعادة السلطة المطلقة، إلى إحكام قبضته على المحكمة الدستورية العليا وحركة الدفاع عن حقوق الإنسان وأحزاب المعارضة في أواخر التسعينيات.

يعاين هذا الفصل تلاشي استقلالية المحكمة الدستورية العليا بين العامين ١٩٩٨ و٢٠٠٥. وقد سعت المحكمة الدستورية العليا وشبكة الدعم القضائي (judicial support network) في هذه الفترة إلى مواجهة القيود السياسية من خلال دعم كل منهما للآخرى. فقد عارضت أحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان والنقابات المهنية والمحامون التعديلات الأولى على المحكمة الدستورية العليا. كذلك، لعبت المحكمة دوراً حساساً في الدفاع عن مناصري حقوق الإنسان وأحزاب المعارضة بإصدارها اثنين من أكثر أحكامها جرأة على الإطلاق: أحدهما ضد قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية القمعي الذي أصدرته الدولة في العام ١٩٩٩، والآخر فرض إشراكاً قضائياً كاملاً على الانتخابات. ولكن تمكنت الدولة في نهاية المطاف من فرض إرادتها من خلال الإضعاف المستمر لشبكة الدعم القضائي (judicial support network) وإغراق المحكمة الدستورية العليا بالتقاضي الجدد. وقد أدى اعتماد الناشطين السياسيين الحصري على التقاضي، من دون أي وسيلة مباشرة أخرى للتعبئة السياسية، إلى الحد من قدرتهم على الدفاع عن أنفسهم وعن استقلالية المحكمة الدستورية العليا.

## المحكمة الدستورية العليا تتعرض للمهاجمة

كما رأينا في الفصلين الرابع والخامس، أفرغت أحكام المحكمة الدستورية العليا في مجال حقوق الملكية صناديق الدولة من مليارات الجنيهات المصرية. وكانت هذه الأحكام الأولى في مجال حقوق الملكية تبدو بسيطة مقارنة بالقضايا التي كانت المحكمة قاب قوسين أو أدنى من البت فيها، ومن أهمها ٩٢ دعوى تطعن في دستورية عدد من أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات. فقد قدّر وزير العدل سيف النصر أن الأحكام المحتملة في هذا المجال قد تكلف الدولة حوالي ٧.٧ مليار جنيه مصري (حوالي ٢.٣ مليار دولار).<sup>٤٨٥</sup> وكانت المحكمة الدستورية العليا تقوم بمهامها عملياً عبر حماية حقوق الملكية من انتهاكات الدولة، ولكن هل كانت الدولة ستستمر في الامتثال لأحكام المحكمة؟

اتضح الإجابة على هذا التساؤل مع أول صراع فعلي على استقلالية المحكمة الدستورية العليا. ففي يوليو/تموز من ذلك العام، حاولت الدولة تحصين نفسها من الأحكام التي قد تصدر في الميدان الضريبي، فأصدر الرئيس حسني مبارك آنذاك قراراً رئاسياً حصر الأثر الرجعي للتعويض نتيجة أحكام المحكمة في الميدان الضريبي بالفريق الذي يقدم الطعن الدستوري فقط.<sup>٤٨٦</sup> وبالتالي، حُرم كل المواطنين الآخرين من الحق في الاستفادة من الأثر الرجعي للتعويض الخاص بالمادة غير الدستورية نفسها.<sup>٤٨٧</sup> وبررت المذكرة الإيضاحية للقرار الرئاسي الجديد الحاجة إلى التعديل بضرورة «الحفاظ على... الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي». فبحسب المذكرة الإيضاحية،

الحد من الإسراف في إطلاق قاعدة الأثر الرجعي لأحكام المحكمة الدستورية العليا وما يترتب عليه من إخلال بالمراكز القانونية المستقرة وتحميل الدولة بأعباء مالية تتواءم بها خزانتها بما يضعفها في مجال تحقيق مهامها الترميمية والنهوض بالخدمات والمرافق العامة التي تمس مصالح المواطنين في مجموعهم وكذا تخويل المحكمة سلطه تقرير أثر غير رجعي لحكمها على ضوء الظروف التي تتصل ببعض الدعاوى التي تنظرها بمراعاة الظروف المحيطة بها وقدر الخطورة التي تلازمها.<sup>٤٨٨</sup>

<sup>٤٨٥</sup> الأهرام الأسبوعي، ١٠-١٦ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٨.

<sup>٤٨٦</sup> القرار الرئاسي رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ المعدل للفقرة ٣ من المادة ٤٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩. وتنص المادة المعدلة على ما يلي: «يترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون الإخلال باستفادة المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص».

<sup>٤٨٧</sup> منح أحد جوانب قرار مبارك الرئاسي المحكمة حيزاً أوسع للتصرف إذ سمح لها بتحديد تاريخ لسريان أحكام البت بعدم الدستورية في القضايا غير الجنائية، ما سهّل قدرة المحكمة على تجنب المشاكل السياسية (مثل حل مجلس الشعب في العامين ١٩٨٧ و١٩٩٠) إذا أرادت.  
<sup>٤٨٨</sup> في الوقت عينه، سعت المذكرة الإيضاحية للقرار إلى التأكيد على أن القرار يحترم «متطلبات الشرعية الدستورية». أعيد ذكر المذكرة الإيضاحية للقرار الرئاسي ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ في عبد الله ناصف، حجية وأثار أحكام المحكمة الدستورية العليا قبل وبعد التعديل. (دار النهضة العربية، ١٩٩٨)، ص. ٧٥-٧٨.

وكانت الدولة جريئة في إقرارها بأن هدفها كان حماية نفسها من الأحكام الوشيكة الصدور والمستقبلية بشأن حقوق الملكية في الميدان الضريبي. وكانت تلك الفرصة الحقيقية الأولى لاكتشاف ما إذا كان أنصار المحكمة سيدافعون عن أحكامها. وقد واجه النظام عاصفة من الاحتجاجات تمامًا كما في حالة التهديدات المقنعة السابقة، إذ امتلأت الصحف المعارضة بالافتتاحيات التي أصرت على أن القرار الرئاسي غير دستوري لا شكلاً ولا مضموناً.<sup>٤٨٩</sup> وشاركت جمعيات أهلية مثل المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة الحديث العهد في الحملة ضد القرار الرئاسي ونشرت مقالات نقدية مفصلة في الصحف المعارضة.<sup>٤٩٠</sup> وانتقد محامون بارزون مثل رئيس فرع القاهرة في نقابة المحامين القرار الرئاسي أيضاً.<sup>٤٩١</sup> وفي المقابل، حاول وزير العدل سيف النصر وغيره من داعمي النظام تبرير شرعية وقانونية التعديل.<sup>٤٩٢</sup>

وشكل الجدل الذي تبع ذلك، والذي ظهر في الصحافة الرسمية وفي الصحف المعارضة لأشهر، إشارة مؤكدة على أن المحكمة الدستورية العليا أصبحت مركزاً للصراع، يتولى البت في مسائل التفاعل بين الدولة والمجتمع وصياغته في الوقت عينه. علاوة على ذلك، أظهر الجدل في الصحافة أن المحكمة الدستورية العليا قد غيرت الخطاب الذي يستخدمه كل من النظام واللاعبين الاجتماعيين إلى حد بعيد، إذ بات كل من الطرفين يبني شرعية موقعه على حجج دستورية. وأثبتت ردود أحزاب المعارضة والمدافعين عن حقوق الإنسان وجمعيات المحامين أن المشهد السياسي المصري تحول بشكل كبير منذ أواخر السبعينيات حين تأسست المحكمة الدستورية العليا. ولم يكن هذا المشهد السياسي الجديد محض صدفة، بل إن كل المجموعات التي بادرت إلى دعم المحكمة الدستورية العليا في مواجهاتها المتتالية مع النظام قد أعيد تأهيلها وازدادت قوتها بفضل أحكام المحكمة. وبالتالي، يمكن القول إن المحكمة نجحت في بناء شبكة دعم قضائي خاصة بها خلال العقدين الأولين منذ تأسيسها، وبدأت الآن بجني ثمار جهودها.

لكن توصيف المحكمة الدستورية العليا على أنها مؤسسة تعتمد بشكل كامل على اللاعبين الاجتماعيين لمواجهة تهديدات النظام يقلل من قدرتها الخاصة على إصدار أحكام ثأرية ضد إرادة السلطة التنفيذية. فتشير

<sup>٤٨٩</sup> يمكن تلخيص الحجة الشكلية للطمع في عدم دستورية القانون بأن مبارك لم يكن مضطراً للالتفاف على مجلس الشعب عبر إصدار قرار رئاسي. أما الحجج المتعلقة بمضمون القانون فكانت تستند إلى أحكام الدستور التي تحمي حقوق الملكية وتضمن الحق في اللجوء إلى العدالة. انظر مثلاً نعمان جمعة، «القانون مناقض للدستور واعتداء على وظيفة المحكمة»، الوفد، ١٢ يوليو/تموز ١٩٩٨؛ «تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا تعد على حقوق المواطنين»، الأمل، ١٥ يوليو/تموز ١٩٩٨؛ محمد هلال، «ثلاثة أسباب خلف الهجوم على المحكمة الدستورية العليا»، الشعب، ٤ أغسطس/آب ١٩٩٨؛ محمد شكري عبد الفتاح، «انزعوا أيديكم عن المحكمة الدستورية»، الحقيقة، ٨ أغسطس/آب ١٩٩٨. أعيد نشر عدد من هذه المقالات في ناصف، حجية وأثار أحكام المحكمة.

<sup>٤٩٠</sup> انظر التقرير الشامل للمركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة الذي نُشر في الوفد، ١٤ يوليو/تموز ١٩٩٨. وانظر أيضاً النقد المفصل الصادر عن مركز البحوث والموارد القانونية لحقوق الإنسان والذي نُشر في الوفد، ١٧ يوليو/تموز ١٩٩٨. وأصدر مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان بعد بضعة أيام تقريره الخاص في الوفد، ٢٠ يوليو/تموز ١٩٩٨.

<sup>٤٩١</sup> انظر مقالة عبد العزيز محمد، «التعديل الخائن للدستور وللنانون»، الوفد، ١٦ يوليو/تموز ١٩٩٨.

<sup>٤٩٢</sup> سيف النصر، «ثلاثة أسباب خلف تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا»، الأهرام المسائي، ١٣ يوليو/تموز ١٩٩٨؛ محمد مرسي، رئيس اللجنة التشريعية في مجلس الشعب، «أويد القرار الرئاسي بتعديل قانون أحكام المحكمة الدستورية العليا وهذه أسبابي»، أخبار اليوم، ١٨ يوليو/تموز ١٩٩٨؛ محمد بدران، «القرار الرئاسي خطوة في الاتجاه الصحيح»، الأهرام، ٢٧ يوليو/تموز ١٩٩٨.

مصادر موثوقة إلى أن المحكمة، أثناء فترات التوتر الشديد بينها وبين النظام، استخدمت قنوات غير رسمية للتحذير من أنها ستصدر أحكاماً تأريية في قضايا كانت لا تزال قيد البحث لديها إذا ما تعرضت استقلاليتها لأي انتهاك. وإذا عايناً المسألة من هذا المنظور، لم يكن «نظر» المحكمة في المسائل السياسية الحساسة (مثل شرعية إحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية أو الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات) لأكثر من عقد من الزمن نتيجة للتفاهم غير المعلن بين قضاة المحكمة حول الحدود المقبولة لتحديهم للدولة بكل بساطة. بل على العكس، كانت للمحكمة الدستورية العليا مصلحة في إبقاء القضايا السياسية الحساسة جداً قيد البحث لأنه يمكن استخدامها كتهديد مضاد إذا ما تعرضت المحكمة للمهاجمة من النظام. ساذج من يظن أنه هناك توازن مؤسسي في القوة بين المحكمة الدستورية العليا والسلطة التنفيذية، ولكن من الخطأ أيضاً القول إن المحكمة لاعب مغلوب على أمره لا يمتلك أي حوافز إيجابية أو سلبية (خصوصاً منح الشرعية القانونية أو سحبها).

أما المفارقة فهي أن المحكمة الدستورية العليا نفسها اضطرت إلى تقرير مصير القرار الرئاسي ١٦٨ لسنة ١٩٩٨، الذي عدل صلاحيات المحكمة. ففي غضون الأشهر الستة الأولى بعد التعديل القانوني، تلقت المحكمة خمس دعاوى منفصلة تطعن في دستورية القرار الرئاسي، وبحلول فبراير/شباط ٢٠٠١، ارتفع عدد الطعون الدستورية لدى المحكمة إلى ١٨.٤٩٣ ومع ارتفاع عدد الطعون، واجهت المحكمة ضغوطاً متزايدة لإصدار حكم بشأن القرار الرئاسي، ما وضعها في موقف محرج: فإما أن تشرّع القيود التي فرضت عليها، أو تدخل في مواجهة مباشرة مع النظام. وتشكل الطعون في دستورية القرار الرئاسي رقم ١٦٨، إلى جانب الطعون في دستورية إحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية، الاختبار الأهم لقدرة المحكمة على مراقبة تعديات السلطة التنفيذية لصلاحياتها.

## ردّ الجميل – المحكمة الدستورية العليا تدافع عن مناصري حقوق الإنسان

بحلول العام ١٩٩٨، بلغ قلق الدولة من حركة الدفاع عن حقوق الإنسان مستويات جديدة. ففي عقد وتيّف من الزمن، نمت هذه الحركة لتشمل أكثر من عشر منظمات، أقام الكثير منها علاقات مع المجتمع الدولي للدفاع عن حقوق الإنسان وتمكن من الحصول على صفة عضو مراقب في عدد من المنظمات الحقوقية الدولية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. وازدادت قدرة حركة الدفاع عن حقوق الإنسان على فرض الضغوط الدولية على الدولة المصرية عبر هذه القنوات. وعلى الصعيد المحلي، بدأت منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان بالتعاون عن كُتب مع أحزاب المعارضة والنقابات المهنية، كما بدا واضحاً في حملة الاعتراض على تمرير القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٥ وللإشراف على انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥. فضلاً عن ذلك، لجأت المنظمات الأكثر حيوية إلى المحاكم أكثر فأكثر إذ رأت فيها ساحة فعالة لتحدي النظام.

<sup>٤٩٣</sup> الطعون التي تلقتها المحكمة الدستورية العليا بحلول فبراير/شباط ٢٠٠١ هي القضايا ١٩٣ و٢٠٤ و٢٠٩ و٢٢٠ لسنة القضائية ٢٠٠١؛ والقضايا ٣١ و٧١ و١١٠ و١٢٥ و١٣٠ و١٣٥ و٢٠٣ و٢١٧ لسنة القضائية ٢١؛ والقضايا ٣١ و٧٦ و٩٧ لسنة القضائية ٢٢؛ والقضية ٧ لسنة القضائية ٢٣. حصلنا على أرقام القضايا من مقابلة مع نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا حنفي جبال في ١٢ فبراير/شباط ٢٠٠١.

وردًا على ذلك، بدأ النظام بإحكام القيود على حركة الدفاع عن حقوق الإنسان منذ العام ١٩٩٥ من خلال التهريب وحملات تشويه السمعة في الإعلام الرسمي وتهي المنادين عن التبرع بالأموال لصالح الجمعيات والمؤسسات الأهلية المحلية. ومنذ العام ١٩٩٨، خاض النظام حملة شاملة لإضعاف حركة الدفاع عن حقوق الإنسان بعد أن نشرت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تقريراً مفصلاً حول حادثة مروعة من العنف الطائفي وقعت في قرية الكشح في أغسطس/ آب ١٩٩٨. وكشف تقرير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان عن تفاصيل هذه الحادثة التي شكلت إحدى أخطر موجات العنف الطائفي في مصر، والطائفية تشكل إحدى المحرّمات السياسية في حد ذاتها، لا بل إنه أظهر أيضاً أن أجهزة الدولة الأمنية عذبت مئات المواطنين لأسابيع بعد وقوع الحادثة. وتبعاً لنشر التقرير، اتهمت نيابة أمن الدولة الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان حافظ أبو سعدة بـ«تلقّي الأموال من دولة أجنبية بهدف الإخلال بالمصلحة الوطنية ونشر الإشاعات التي تنال من مصالح البلاد ومخالفة القرار الذي يمنع جمع التبرعات من دون الحصول على موافقة السلطات المختصة».<sup>٤٩٤</sup> واحتُجز أبو سعدة لستة أيام لاستجوابه ثم أفرج عنه بكفالة. وأجلت المحاكمة إلى أجل غير مسمى، لكن التهم ضد أبو سعدة بقيت قائمة.<sup>٤٩٥</sup> وشكل استجواب أبو سعدة إنذاراً للمدافعين عن حقوق الإنسان بأن الدولة لن تتساهل مع المعارضة الشديدة لها أو مع التمويل الأجنبي. وفي أعقاب هذه الحادثة، رضخت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان لضغوط الدولة وتوقفت عن تلقي التمويل الأجنبي.

وفي العام التالي، سنّت الدولة قانوناً جديداً ينظم نشاط الجمعيات والمؤسسات الأهلية، زاد من حدة القيود الشديدة أساساً التي كانت مفروضة بموجب القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤. فقد ألغى القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ الثغرة التي كانت موجودة في قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية السابق، والتي سمحت للمنظمات بالعمل كمؤسسات أهلية. وأجبرت جميع المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان على التسجيل لدى وزارة الشؤون الاجتماعية لكي لا تتعرض للإغلاق الفوري. ومنع القانون الجديد الجمعيات والمؤسسات الأهلية أيضاً من المشاركة في «أي نشاط سياسي أو نقابي مقصورة ممارسته على الأحزاب السياسية والنقابات». علاوة على ذلك، احتفظت وزارة الشؤون الاجتماعية بحق حل أي منظمة «تهدد الوحدة الوطنية أو تمسّ بالنظام العام والآداب العامة...».<sup>٤٩٦</sup> وسدد القانون الجديد ضربة لحركة حقوق الإنسان في نقطة ضعفها من خلال الحد أكثر من قدرتها على تلقي التمويل الأجنبي من دون موافقة الدولة المسبقة.<sup>٤٩٧</sup> وأخيراً، منع القانون رقم ١٥٣ الجمعيات والمؤسسات الأهلية حتى من التواصل مع المنظمات الأجنبية من دون تبليغ الدولة بذلك

<sup>٤٩٤</sup> طبعت صحيفة الأسبوع، في ٢٣ نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٨، نسخة عن شيك مصري بقيمة ٢٥٧٠٣ دولارات أمريكية موجه من لجنة حقوق الإنسان في مجلس العموم البريطاني في صفحتها الأولى، وأرفقته بعبارة «ثمن الخيانة».

<sup>٤٩٥</sup> يستخدم النظام هذه الاستراتيجية غالباً لترهيب خصومه لأنهم يعرفون أن بإمكان النائب العام أن يتابع القضية متى شاء.

<sup>٤٩٦</sup> المادة ١١. كما هي الحال في القوانين الأخرى التي تقيّد الحقوق السياسية، لا يحدد القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ ما الذي يشكل تهديداً للوحدة الوطنية أو انتهاكاً للنظام العام.

<sup>٤٩٧</sup> تنص المادة ١٧ على ما يلي: «لا يجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من الخارج سواء من شخص مصري أو شخص أجنبي أو جهة أجنبية أو من يمثلها في الداخل... إلا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية». لم يكن هذا المنع جديداً بالكامل، إذ إن الأمر العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ كان يفرض القيود نفسها على التمويل الأجنبي. غير أن أحكام القانون رقم ١٥٣ أضفت طابعاً رسمياً على الأمر العسكري وساهم في زيادة التشريعات المكررة في النظام القانوني.



مسبقاً.<sup>٤٩٨</sup> وشكلت هذه الأنظمة الجديدة محاولات واضحة سعى النظام من خلالها إلى فرض قيود جديدة على مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان التي كانت تمارس ضغوطاً دولية فعالة على النظام المصري من خلال شبكات الدفاع عن حقوق الإنسان العابرة للأوطان. وبالتالي، تحولت الثروة الأبرز لدى حركة الدفاع عن حقوق الإنسان إلى نقطة ضعفها الكبرى.

فضلاً عن ذلك، لم يقتصر إضعاف حركة الدفاع عن حقوق الإنسان على تقويض القانون الجديد للدعم المادي الذي تتلقاه وللعلاقات المؤسسية التي بنتها مع منظمات أخرى، بل إن الدولة سعت بشكل متزايد إلى تحدي السلطة الأخلاقية التي تتمتع بها هذه الحركة من خلال تصوير اعتمادها على الدعم الأجنبي على أنه خيانة للدولة. وترافق القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ مع حملة تشويه في الإعلام الرسمي، صورت المجموعات الحقوقية على أنها طابور خامس خائن تدعمه قوى أجنبية تريد تشويه سمعة مصر والتحريض على الانقسامات الداخلية. ومن الأمثلة عن ذلك الافتتاحية التي كتبها كرم جبر في مجلة روز اليوسف التابعة للدولة:

جلّ ما أردته [مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان] هو تلتخيخ سمعة البلاد التي كانت تسعى إلى تطوير وبناء قاعدة اقتصادية صلبة يعجب بها الناس حول العالم... لم تشعر هذه الجمعيات بأي عار عندما استجدت رحمة المنظمات الدولية. منذ عدة سنوات، طلبوا حماية الولايات المتحدة مع أنهم مصريون. وبالتالي، ظهرت هذه الجمعيات على حقيقتها. فبدلاً من النضال لمبادئ الديمقراطية والحرية وبناء الوطن، كانوا يحاربون للمصالح الأجنبية ويطلبون حماية المنظمات الأجنبية. كيف يمكن لجمعيات حقوق الإنسان أن تبيع كرامتها الوطنية في سوق العبيد وتزعم أن الدولة كانت تقيّد عملها المدني عبر الإشراف عليه؟ هل يمكن لهذه الفوضى، وسببها المنظمات التي تتلقى دعماً مالياً من منظمات أجنبية بعضها له علاقات مع الصهاينة والإرهابيين، أن تعبر بمصر إلى الألفية الثالثة؟<sup>٤٩٩</sup>

وقد حشدت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان معارضة واسعة ضد قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الجديد في فترة قصيرة من الزمن. ففي غضون أسبوع، نظمت المجموعات الحقوقية مؤتمراً صحافياً تمهدت فيه بمواجهة القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ في المحكمة الدستورية العليا إذا لم يتم إلغاؤه. وفي الوقت عينه، التقت هذه المجموعات مع أحزاب المعارضة والنقابات المهنية للتأكد من دعمها. وبعد بضعة أيام، أنشئ ائتلاف وطني من الجمعيات والمؤسسات الأهلية، ضمّ أكثر من مئة جمعية عبر البلاد. وقررت الجمعيات فرض ضغوط محلية ودولية على الدولة من خلال تنظيم تظاهرة أمام مجلس الشعب والإضراب عن الطعام لمدة أسبوع وإقامة دعاوى قضائية. وسرعان ما بدأت الضغوط الأجنبية مع إصدار منظمة «هيومن رايتس ووتش»

<sup>٤٩٨</sup> تنص المادة ١٦ على ما يلي: «يجوز للجمعية أن تنضم أو تشارك أو تنتسب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية... بشرط إخطار الجهة الإدارية بذلك...».

<sup>٤٩٩</sup> روز اليوسف، ١٤ أغسطس/ آب ١٩٩٩.

(Human Rights Watch) ومنظمة العفو الدولية والحركة العالمية لحقوق الإنسان ولجنة المحامين لحقوق الإنسان (Lawyers' Committee for Human Rights) وغيرها بيانات في هذا الشأن. كذلك، انتقد الناطق باسم وزارة الخارجية الأمريكية جايمس روبين القانون الجديد في بيان رسمي، كما عبرت السفارة الأمريكية في القاهرة عن قلقها في عدة اجتماعات مع مسؤولين رفيعي المستوى في الدولة المصرية.

غير أن الحكومة أظهرت تصميمها على كبح نشاط مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان. ففي فبراير/ شباط من العام ٢٠٠٠، أعلنت نيابة أمن الدولة عن إعادة فتح قضية المدافع عن حقوق الإنسان حافظ أبو سعدة ومحاكمته أمام محكمة أمن الدولة طوارئ بموجب الأمر العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ بتهمة تلقي الأموال من مانحين أجنبى من دون موافقة الدولة.<sup>٥٠٠</sup> وكانت العقوبة القصوى للتهمة الموجهة ضد أبو سعدة سبع سنوات من السجن. لكن الإعلان جاء أثناء تواجد أبو سعدة في فرنسا، فبقي هناك خلال الأسبوعين التاليين بهدف طلب لجوء سياسي بحسب ما قيل آنذاك. وقد أرسل زكريا عزمي، رئيس ديوان رئاسة الجمهورية، وكمال الشاذلي، وزير الدولة لشؤون مجلس الشعب، إلى فرنسا للتفاوض مع أبو سعدة وإنهاء تلك الحادثة السياسية المرحجة. وعاد أبو سعدة إلى مصر في مارس/ آذار من ذلك العام، لكنه لم يخضع للمحاكمة، وقد يكون ذلك بسبب صفقة عقدها مع الدولة. غير أن التهم الموجهة ضده لم تُسحب رسمياً، ما يعني أنه كان باستطاعة الدولة أن تعيد فتح القضية متى أرادت في السنوات العشر التالية. وقد أرخت هذه التهم بظلالها لا على أبو سعدة والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان فحسب، بل أيضاً على حركة الدفاع عن حقوق الإنسان برمتها، إذ إنها كانت تعتمد بشكل شبه كامل على التمويل الأجنبي.

وقد واجهت حركة الدفاع عن حقوق الإنسان خطر التفكك بالكامل بسبب قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الجديد والترهيب الذي مارسته الدولة والقيود على تلقي التمويل الأجنبي. والأسوأ من ذلك كان ظهور خلافات ضمن المجموعات الحقوقية نفسها حول كيفية التعاطي مع هجوم الدولة الجديد. فبعض الجمعيات الحقوقية، مثل المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، أعلنت عن نيبتها في محاربة القانون الجديد عبر القنوات الرسمية، ولكن مع التزامها بالمتطلبات التي يفرضها القانون والتسجيل رسمياً لدى وزارة الشؤون الاجتماعية. في المقابل، قررت مجموعة التنمية الديمقراطية تعليق أنشطتها في مارس/ آذار من العام ٢٠٠٠ اعتراضاً على القانون الجديد وعلى تمديد حالة الطوارئ واستجواب أبو سعدة. أما مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، وهو الجمعية الأهم المنخرطة في مجال التقاضي الحقوقي، فواجه انقسامات داخلية عندما اختلف القياديون فيه حول ما إذا كان يجب الرضوخ للقانون الجديد أو محاربتة. ونتيجة لذلك، انقسم مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان إلى جمعيتين، رضخت إحداها للقانون الجديد وتسجلت لدى وزارة الشؤون الاجتماعية تحت اسم جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان. أما القسم الثاني الذي رفض المساومة فأسس مركز هشام مبارك للمساعدة القانونية تحت قيادة جاسر عبد الرازق.<sup>٥٠١</sup> ونظراً إلى غياب التنسيق بين مجموعات الدفاع

<sup>٥٠٠</sup> بعد بضعة أيام من ذلك، مُدّدت حالة الطوارئ إلى ثلاث سنوات إضافية.

<sup>٥٠١</sup> سُمي مركز هشام مبارك تيمناً باسم مؤسس مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان الذي توجّه في العام ١٩٩٧.

عن حقوق الإنسان وإلى الخلافات ضمن المجموعات نفسها، لم تتمكن الحركة من الوقوف في جبهة موحدة لمواجهة الدولة.

وبالرغم من المستقبل السوداوي الذي كان يلوح في الأفق بالنسبة إلى حركة الدفاع عن حقوق الإنسان، ظهرت مبادرة أمل في أبريل/نيسان من العام ٢٠٠٠ عندما أصدرت هيئة المفوضين لدى المحكمة الدستورية العليا تقريرها الأولي بشأن طعن دستوري في القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩. وقدمت هذا الطعن جمعية أهلية في مدينة طنطا اسمها الجمعية الشرعية، كانت تكافح أمراً صادراً عن وزارة الشؤون الاجتماعية يمنع الكثير من أعضائها من الترشح لانتخابات مجلس إدارة الجمعية.<sup>٥٠٢</sup> وقد أوصت الهيئة الاستشارية لدى المحكمة الدستورية العليا بالبت بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لعدة أسباب. أولاً، اعتبرت المحكمة في التقرير أن القانون غير دستوري بناء على أسباب إجرائية، لأنه لم يُحل إلى مجلس الشورى لمناقشته كما تنص المادة ١٩٥ من الدستور.<sup>٥٠٣</sup> واعتبر التقرير أن القانون غير دستوري لجهة المضمون أيضاً، لأنه يمنح المحاكم المدنية الصلاحية الحصرية لإصدار أحكام ملزمة حول الخلافات بين وزارة الشؤون الاجتماعية والجمعيات الأهلية، خلافاً للمادتين ٦٨ و١٧٢ من الدستور، اللتين تنصان على أن المحاكم الإدارية تختص في الفصل في النزاعات بين المواطنين وأجهزة الدولة.<sup>٥٠٤</sup> وأخيراً، قررت هيئة المفوضين أن القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ يفرض قيوداً غير منطقية على حرية التنظيم المكرسة بموجب المادة ١٩٥ من الدستور.

وفي ٣ يونيو/حزيران من العام ٢٠٠٠، أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها النهائي في القضية، فألغت أحد أبرز القوانين التي كانت تنظم عمل الجمعيات الأهلية.<sup>٥٠٥</sup> وقد صاغت المحكمة الحكم وأصدرته بطريقة استراتيجية زادت من تأثيره وقللت من احتمالات المواجهة المباشرة مع النظام. فقد رأت المحكمة أن القانون لم يُحل إلى مجلس الشورى لمناقشته، وهو شرط منصوص عليه في الدستور، وأنه يتعدى أيضاً على اختصاص المحاكم الإدارية. وأضافت المحكمة أن عدة أوجه من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ تنتهك حرية التنظيم، ولكنها لم تبين حكمها بعدم دستورية القانون على هذا السبب. فمن خلال البت بعدم دستورية القانون شكلاً مضموناً، بدأ الحكم أقل استفزازاً، ولكنه حمل في الوقت عينه تحذيراً مبطناً بأن المحكمة ستبت بعدم دستورية أي قانون جديد للجمعيات الأهلية يقيد حرية التنظيم.

وبدا أن توقيت إصدار الحكم كان استراتيجياً أيضاً، فقد أصدرته المحكمة قبل خمسة أيام فقط من

<sup>٥٠٢</sup> اتخذت وزارة الشؤون الاجتماعية الإجراءات الأولية ضد الجمعية الشرعية بموجب قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية القديم (رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤)، ورفعت الجمعية دعوى ضد تلك الإجراءات لدى محكمة إدارية. غير أن القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ ينص على أن الخلافات بين وزارة الشؤون الاجتماعية والجمعيات الأهلية يجب أن تُحال إلى محاكم الدرجة الأولى. لذا، أحالت المحكمة الإدارية القضية إلى المحكمة الدستورية العليا للبت في المسألة.

<sup>٥٠٣</sup> بحسب المادة ١٩٥ من الدستور، يؤخذ رأي مجلس الشورى في جميع مشروعات القوانين المتعلقة بالحرريات الأساسية التي يكفلها الدستور قبل إقرارها.

<sup>٥٠٤</sup> من المرجح أن الدعوى أُحيلت بهذه السرعة إلى المحكمة الدستورية العليا لأن القانون الجديد شكل تهديداً على اختصاص المحاكم الإدارية. وكانت لهذا الخلاف حول الاختصاص تداعيات سياسية لأن المحاكم الإدارية تتمتع باستقلالية أوسع من المحاكم المدنية.

<sup>٥٠٥</sup> القضية ١٥٣ لسنة القضائية ٢١، صدر في ٣ يونيو/حزيران ٢٠٠٠. المحكمة، الجزء التاسع، ص. ٥٨٢-٦٠٠.

انتهاء جلسة مجلس الشعب للعام ٢٠٠٠، فمنعت الدولة بالتالي من إصدار قانون جديد للجمعيات الأهلية في الوقت المناسب لاستبدال القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٩٩. ونتيجة لذلك، حصلت المجموعات الحقوقية على فرصة لاستعادة حيويتها خلال الأشهر الخمسة المقبلة. فضلاً عن ذلك، أجبر الحكم الدولة عملياً على إصدار قانون جديد للجمعيات الأهلية عبر مجلس الشعب، مانحاً أحزاب المعارضة والمجموعات الحقوقية والنقابات المهنية فرصة الضغط على الدولة لإلغاء الكثير من القيود في القانون الجديد. وأخيراً، جاءت هذه الفرصة في وقت حساس بالنسبة إلى الناشطين المدافعين عن حقوق الإنسان ودعاة الإصلاح الداعمين للديمقراطية، فموعد انتخابات مجلس الشعب المقبلة كان بعد أشهر قليلة، وأمل الناشطون في لعب دور بارز في الإشراف على الانتخابات كما فعلوا للمرة الأولى في العام ١٩٩٥.

وخطت المحكمة عبر إصدار هذا الحكم خطوة جريئة، لا للدفاع عن حرية التنظيم بحد ذاتها فحسب، بل أيضاً لحماية الجمعيات الأهلية المدافعة عن حقوق الإنسان، التي أصبحت مدافعاً وقيماً عن استقلالية المحكمة الدستورية العليا والتي شكلت قناة هامة تتلقى المحكمة من خلالها الدعاوى الضرورية لتوسيع نطاق صلاحياتها. كذلك، كان كثيرون ينظرون إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا آنذاك محمد ولي الدين جلال على أنه أقل استعداداً لمواجهة النظام من سلفه المستشار عوض المر. لكن الحكم المتعلق بقانون الجمعيات الأهلية أظهر أن العصر الذهبي للمحكمة الدستورية العليا لم ينته بعد.

## المحكمة الدستورية العليا تفرض إشرافاً قضائياً كاملاً على الانتخابات

في الفترة التي سبقت الانتخابات الرئاسية في العام ١٩٩٩ وانتخابات مجلس الشعب في العام ٢٠٠٠، برزت مسألة الإصلاح الانتخابي مجدداً، واتضح تقاطع المصالح بين أحزاب المعارضة والجمعيات الأهلية والقضاة أكثر من أي وقت مضى. وقد جاءت الخطوة الأولى من أحزاب المعارضة الأربعة الأساسية – أي حزب الوفد وحزب العمل الاشتراكي والحزب العربي الديمقراطي الناصري وحزب التجمع – بالتعاون مع عدد من الجمعيات الأهلية، إذ أصدروا دعوة للإصلاح مؤلفة من خمس نقاط تطالب برفع حالة الطوارئ وإطلاق المعتقلين السياسيين وتقديم ضمانات بإجراء انتخابات حرة ونزيهة وحرية إنشاء الأحزاب السياسية من دون إذن من لجنة الأحزاب السياسية، وحرية إدارة وسائل إعلامية مستقلة، وضمان استقلالية المجتمع المدني. ولكن نظراً لاختيار مجلس الشعب، الذي يهيمن عليه الحزب الوطني الديمقراطي، مبارك كمرشح وحيد للانتخابات الرئاسية في العام ١٩٩٩، كانت النتيجة مقررته سلفاً، لذا، تركزت جهود الإصلاح على انتخابات مجلس الشعب.<sup>٥٠٦</sup>

وقدم رئيس حزب التجمع خالد محي الدين مشروع قانون حول الإصلاح الانتخابي إلى مجلس الشعب نيابة عن أحزاب المعارضة الأساسية.<sup>٥٠٧</sup> وطالب مشروع القانون بإخضاع الانتخابات لإشراف وإدارة

<sup>٥٠٦</sup> ساهمت وزارة الداخلية في فبركة «ولاية» رابعة لمبارك زاعمة أنه فاز بنسبة ٩٣.٧٩ من الأصوات في ظل إقبال الناخبين بنسبة ٧٩.٢. <sup>٥٠٧</sup> كان خالد محي الدين قد قدم نسخاً مماثلة من الإصلاح المقترح ثماني مرات خلال عشر سنوات، لكن الحزب الوطني الديمقراطي كان يمنع مشاريع القوانين هذه من الوصول إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى في مجلس الشعب.

«لجنة انتخابات عليا» مؤلفة من تسعة قضاة رفيعي المستوى من محكمتي الاستئناف والنقض، بدلاً من وزارة الداخلية. وطالب مشروع القانون أيضاً بتغييرات إجرائية في العملية الانتخابية، مثل إصلاح لوائح الناخبين القائمة وتقديم ضمانات هادفة إلى الحد من التزوير الانتخابي وفرض إشراف قضائي كامل على مراكز الاقتراع. وقد دعم القضاة المصريون والجمعيات الأهلية مقترحات الإصلاح التي قدمتها المعارضة في الكثير من المساحات العامة. ففي أحد «مؤتمرات العدالة» تحت رعاية نادي القضاة، صدر قرار يطالب بإصلاح قانون مباشرة الحقوق السياسية قبل انتخابات مجلس الشعب في العام ٢٠٠٠. كذلك، عقد المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة منتدى في فبراير/شباط من العام ٢٠٠٠ حول مسألة الإشراف القضائي في الانتخابات المقبلة.<sup>٥٨</sup> وضمّ المنتدى قضاة بارزين، بينهم الرئيس السابق لنادي القضاة المستشار يحيى الرفاعي، ونائب رئيس محكمة النقض المستشار أحمد مكي، وممثلين عن مختلف أحزاب المعارضة والجمعيات الأهلية. ونُشرت مقالات في الصحف المعارضة تسلط الضوء على فرص الإصلاح الانتخابي وجهود أحزاب المعارضة والجمعيات الأهلية والمحاميين أنفسهم لتحقيق الإصلاحات.

وسعت الدولة إلى إجهاض جهود تحالف المعارضة والجمعيات الأهلية من خلال الإعلان أنها ستفند إصلاحات خاصة بها قريباً. ووعد حسني مبارك وكمال الشاذلي وغيرهما من رموز النظام بأن انتخابات العام ٢٠٠٠ ستكون أكثر نزاهة من الماضي لأن الإشراف القضائي لن يشمل مراكز الاقتراع الأساسية فحسب، بل أيضاً بعض مراكز الاقتراع الثانوية في الحد الأدنى، وخصوصاً تلك التي تشهد أكبر عدد من حالات التزوير عادة. ولكن الدولة عادت وزعمت أن عدد القضاة المتوفرين للإشراف على الانتخابات كان ٥٦٦١ من أصل ٩٩٤٩، وهو عدد غير كافٍ للإشراف على ٤٢ ألف مركز اقتراع عبر البلاد. وبدلاً من الاقتراح الأولي، وافق مجلس الشعب على تعديل قدمه الحزب الوطني الديمقراطي لقانون مباشرة الحقوق السياسية سمح بتوسيع الإشراف القضائي على مراكز الاقتراع الثانوية بشكل جزئي فقط.<sup>٥٩</sup> وبموجب التعديل الجديد، يشرف كل قاضٍ على ٦ إلى ٨ مراكز اقتراع ثانوية. وشكل هذا التدبير الجديد مبادرة لا قيمة لها، لأنه كان من المستحيل أن يتمكن قاضٍ منفرد من منع التزوير الانتخابي في ٦ مراكز اقتراع منفصلة ومنتشرة على امتداد دائرة انتخابية في الوقت نفسه.

وقد استقطعت أحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان هذا التعديل واعتبرت أنه إذا لم يكفِ عدد القضاة للإشراف على ٤٢ ألف مركز اقتراع في الوقت نفسه، ينبغي على الدولة دمج مراكز الاقتراع الثانوية وإجراء الانتخابات على دفعات متتالية عبر البلاد.<sup>٦٠</sup> وقد ازداد قلق القضاة من أنهم، إذا توسع دورهم في الإشراف القضائي ولكنه بقي جزئياً، لن يتمكنوا من ضمان انتخابات نزيهة وسيثورطون في التزوير الانتخابي الذي يمارسه النظام. لذا، عقد نادي القضاة «مؤتمر عدالة» ثانياً أصدر خلاله بياناً بالإجماع، مفاده

<sup>٥٨</sup> عُقد المنتدى في ١٠ فبراير/شباط من العام ٢٠٠٠ تحت عنوان «الإشراف القضائي على الانتخابات في مصر: ضمانات مهمة».

<sup>٥٩</sup> القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠، الذي عُمد بموجبه القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦، الصادر في ١١ أبريل/نيسان من العام ٢٠٠٠.

<sup>٦٠</sup> انظر بيان المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تحت عنوان «نداء إلى أعضاء البرلمان ومجلس الشورى لتقديم ضمانات حقيقية لإجراء انتخابات عامة نزيهة».

أن القضاة سيمتنعون تماماً عن الإشراف على الانتخابات ما لم يتواجدوا بشكل مستمر في مراكز الاقتراع. لكن الدولة رفضت الرضوخ لمطالب المعارضة، ولزيادة الطين بلة، سعى النظام إلى تعزيز موقعه أكثر، تهيؤاً لانتخابات مجلس الشعب، من خلال فرض تعديل في اللحظة الأخيرة على القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية عبر البلاد. وأقرت إعادة توزيع الدوائر الانتخابية في اليوم الأخير من الجلسة التشريعية وأدخلت تعديلات على نظام الدوائر الـ ٣٣. وقد أدت عملية الغش الصارخة إلى تقسيم الدوائر التي شكلت معاقل تقليدية للمرشحين المعارضين.

لكن الأسوأ هو أنه عندما اتضح أن سعد الدين إبراهيم وغيره من الناشطين المدافعين عن حقوق الإنسان يبذلون جهوداً لبناء ائتلاف من المجتمع المدني للإشراف على الانتخابات كما فعلوا في العام ١٩٩٥ وحققوا نتائج مبهرة، أثبت النظام عزمه على كبح نشاط حركة الدفاع عن حقوق الإنسان، أكان ذلك بموجب قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الذي بتت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته قبل مجرد أسابيع أو من بدونه.<sup>٥١١</sup> ففي ٣٠ يونيو/حزيران من العام ٢٠٠٠، اعتُقل إبراهيم بتهمة «تلقي الأموال من جهة أجنبية بهدف تنفيذ أعمال تضر بمصلحة مصر الوطنية ونشر الدعاية السياسية المستفزة التي قد تلحق ضرراً بالمصلحة العامة».<sup>٥١٢</sup> وكان مركز ابن خلدون وجمعية دعم الناخبين اللذين أنشأهما إبراهيم قد تلقيا تمويلًا أجنبيًا - من الاتحاد الأوروبي هذه المرة - لإنتاج فيلم قصير لتوعية الناخبين حول حقوقهم وحول إجراءات الانتخابات الصحيحة. وكما في حالة حافظ أبو سعدة والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان، تعرض مركز ابن خلدون الذي أنشأه إبراهيم لتهمة الخيانة بسبب اعتماده على التمويل الأجنبي. واعتُقل إبراهيم وعشرة من زملائه لشهرين بتهمة تلقي الأموال من الاتحاد الأوروبي خلافاً للأمر العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٩٢.<sup>٥١٣</sup>

وبعد أيام قليلة من اعتقال إبراهيم وزملائه، أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكماً مدوياً فرض إشرافاً قضائياً كاملاً على الانتخابات للمرة الأولى في التاريخ المصري.<sup>٥١٤</sup> وأعلنت المحكمة الدستورية العليا بشكل لا لبس فيه أن المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ غير دستورية لأنها تسمح لموظفي القطاع العام

<sup>٥١١</sup> كما رأينا سابقاً، كان إبراهيم الداعي الأساسي لحملة الإشراف على الانتخابات في العام ١٩٩٥ والتي فضحت وسائل التزوير الانتخابي ونقاطه الواسعة للمرة الأولى، أمام أمين المصريين والمجتمع الدولي على حد سواء. ووفرت عملية التوثيق هذه قاعدة للمرشحين المعارضين لتجدي التزوير الانتخابي في المحاكم الإدارية، ما ألقى بظلال الشك على شرعية مجلس الشعب طوال السنوات الخمس من ولايته.

<sup>٥١٢</sup> بالإضافة إلى دوره في تنظيم حملة الإشراف على انتخابات مجلس الشعب، رفع إبراهيم سقف المواجهة مع الدولة في الكثير من القضايا السياسية الحساسة لفترة طويلة. فقد عقد مركز ابن خلدون برئاسة إبراهيم مؤتمرات ونشر تقارير حول وضع الأقليات الدينية في مصر وفي الشرق الأوسط. وبعد وفاة الرئيس السوري السابق حافظ الأسد وتولي نجله بشار السلطة، نشر إبراهيم مقالاً سياسياً حول «العائلات العربية الحاكمة الجديدة»، وتطرق صراحة إلى تحضير نجل مبارك، جمال، لتولي السلطة بعد والده في مصر.

<sup>٥١٣</sup> حشدت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان المصرية الدعم الدولي مجدداً لدعم إبراهيم. ففي غضون أيام، أصدرت تسع منظمات تُعنى بحقوق الإنسان، بينها منظمة العفو الدولية و«هيومن رايتس ووتش»، بياناً مشتركاً أدانت فيه اعتقال إبراهيم ودعت إلى إطلاق سراحه فوراً. ويُقال أيضاً إن السفارة الأمريكية عبرت عن قلقها «على أرفع المستويات» في الدولة المصرية. وقد تبين أن الضغوط الدولية كانت فعالة، إذ أُلخِي سبيل إبراهيم بعد شهرين من الاعتقال. وتماماً كما في حالة اعتقال حافظ أبو سعدة، لم تُسقط التهم ضد إبراهيم، بل عُلقَت بكل بساطة مع احتمال إعادة فتح القضية في أي لحظة.

<sup>٥١٤</sup> القضية ١١، للسنة القضائية ١٣، صدر في ٨ يوليو/تموز ٢٠٠٠.

بالإشراف على مراكز الاقتراع، بالرغم من أن المادة ٨٨ من الدستور تضمن «أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية». وكان كمال حمزة النشرتي، الذي ترشح لانتخابات مجلس الشعب في العام ١٩٩٠، قد قدم هذا الطعن منذ عشر سنوات. وبالرغم من أن الناشطين المعارضين انتقدوا المحكمة لمماطلتها في البت بالقضية، رحبوا بصدور الحكم واعتبروه خطوة بارزة نحو تحقيق الديمقراطية في مصر. وحققت المعارضة من خلال التقاضي الدستوري ما عجزت عن تحقيقه في مجلس الشعب طوال العقود الثلاثة الماضية. لا بل إن العضوية في حزب الوفد أيمن نور اعتبر أن المحكمة الدستورية العليا قد حلت مكان أحزاب المعارضة لجهة الدفع بالبرنامج الإصلاحي، قائلًا إن «هذا الحكم والأحكام السابقة سيؤثران بلا شك في السياسات المحلية المستقبلية... لقد اضطلع القضاء بدور الأحزاب السياسية عبر إجبار الدولة على اتخاذ إجراءات تضمن السير قدمًا نحو الديمقراطية».<sup>٥١٥</sup>

ونظرًا إلى أن المحكمة الدستورية العليا بتت في القضية بعد عشر سنوات كاملة، اعتبر الجميع تقريبًا أن توقيت إصدار الحكم كان مناورًا استراتيجيًا للمحكمة. فقد اعتبر يحيى الرفاعي أن إصدار الحكم في نهاية ولاية مجلس الشعب للفترة الممتدة بين العامين ١٩٩٥-٢٠٠٠ قُدر مسبقًا بالتنسيق مع الرئيس مبارك شخصيًا بهدف التخفيف من الاضطراب السياسي.<sup>٥١٦</sup> في المقابل، اعتبر سعد الدين إبراهيم أن توقيت إصدار الحكم كان مرتبطًا بشكل شبه مؤكد بسعي النظام إلى إحباط قدرة حركة الدفاع عن حقوق الإنسان على الإشراف على الانتخابات كما فعلت في العام ١٩٩٥. فبحسب إبراهيم، «كان توقيت حكم المحكمة الدستورية العليا بشأن الإشراف القضائي على الانتخابات مرتبطًا بشكل واضح بهذه القضية [اعتقال موظفي مركز ابن خلدون]». كان باستطاعة المحكمة أن تصدر الحكم قبل سنة أو بعد سنة. لكنها أصدرت قرارها في هذا التوقيت لسبب محدد.<sup>٥١٧</sup> وأثبت حكم المحكمة الدستورية العليا هذا أن عصر المحكمة الذهبي لم يندثر مع تقاعد المستشار عوض المر. لا بل إن الحكم بشأن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية والحكم المتعلق بالإشراف القضائي على الانتخابات يعتبران من أكثر المحاولات جرأة للدفع ببرنامج إصلاحي ولحماية عنصرين أساسيين من شبكة الدعم القضائي (judicial support network). وسرعان ما تحول تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا إلى محور الصراع بين الدولة والمجتمع (state-society contention).

### حدود النشاط: تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا بشأن الإشراف القضائي على الانتخابات

في غضون أسبوع من إصدار المحكمة الدستورية العليا لحكمها، أصدر مبارك قرارًا رئاسيًا عدل بموجبه القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ مجددًا لضمان إشراف قضائي مستمر على جميع مراكز الاقتراع، بما في ذلك

<sup>٥١٥</sup> الأهرام الأسبوعي، ٢-٩ أغسطس/ آب ٢٠٠٠.

<sup>٥١٦</sup> يشير الرفاعي إلى مقابلة مع فتحي سرور في مجلة روز اليوسف (١٥ يوليو/ تموز ٢٠٠٠). قال إن الصحافي دفع فتحي سرور خلالها إلى الاعتراف بأن المحكمة أبرمت اتفاقًا مع السلطة التنفيذية. انظر استقلال القضاء، ص. ١٠٨.

<sup>٥١٧</sup> من مقابلة شخصية مع سعد الدين إبراهيم، أجريت في ٢٥ سبتمبر/ أيلول ٢٠٠٠.



المراكز الثانوية. ولتحقيق هذا الإشراف، قررت الدولة أن تجري الانتخابات على ثلاث جولات متتالية يغطي كل منها مناطق مختلفة من البلاد، مع دمج مراكز الاقتراع الثانوية لتخفيض عددها.

وفي الأسابيع التي تلت صدور الحكم، دأب نادي القضاة على تحديد قواعد وأنظمة الإشراف القضائي، واضعاً توجيهات للقضاة للتحقق من لوائح الناخبين ومنع التزوير أثناء الانتخابات والحفاظ على نزاهة العملية الانتخابية. لكن النظام كان مصمماً على ممارسة جميع أشكال السيطرة الممكنة على العملية الانتخابية للحد من أثر حكم المحكمة الدستورية العليا. فبدلاً من منح نادي القضاة أو مجلس القضاء الأعلى أو لجنة مختصة من القضاة صلاحية إدارة الإشراف على الانتخابات، بقيت هذه الصلاحية في يد وزارتي الداخلية والعدل، اللتين تخضعان لسيطرة السلطة التنفيذية المباشرة. وسرعان ما كُلف وزير الداخلية حبيب العادلي بتعيين القضاة في مراكز الاقتراع وعيّن النائب العام ماهر عبد الواحد رئيساً للجنة تابعة لوزارة العدل مكلفة بإدارة الإشراف القضائي. فضلاً عن ذلك، جرى اختيار عدد كبير من القضاة للإشراف على مراكز الاقتراع من النيابة العامة وحتى من هيئة قضايا الدولة – وكانوا جميعاً خاضعين لسيطرة السلطة التنفيذية. وأعلنت الدولة أيضاً أن القضاة الذين يشاركون في الإشراف على الانتخابات سيتلقون مكافأة مالية بقيمة ٦٦٠٠ جنيه مصري (١٧٠٠ دولار أمريكي)، وهو مبلغ هائل للقضاة الذين يتقاضون أجورهم من الدولة. وخشي دعاة الإصلاح أن تُستخدم هذه المكافأة كسياسة ترغيب وترهيب لتشجيع التعاون مع وزارتي الداخلية والعدل.

وحدثت هذه العيوب في عملية الإشراف القضائي القضاة وأساتذة القانون على نشر الكثير من المقالات في الصحف المعارضة. وقد شنّ الرئيس الفخري لنادي القضاة يحيى الرفاعي هجوماً شرساً في سلسلة مقالات في صحيفة الوفد،<sup>٥١٨</sup> معتبراً أن طريقة امتثال الدولة للحكم كانت ناقصة لأن الإشراف القضائي لا يكون فعالاً إذا خضع القضاة لسلطة وزارتي الداخلية والعدل:

فليعلم كل مصري أن جلّ ما حققه القانون الجديد هو زيادة عدد القضاة الخاضعين عملياً لإشراف وزارتي الداخلية والعدل، اللتين تشكلان جزءاً لا يتجزأ من السلطة التنفيذية.

ما قيمة زيادة عدد القضاة المشرفين على العملية الانتخابية إذا كانوا مجرد موظفين يعملون تحت هيمنة الدولة، وإذا لم تؤمن الدولة بقيمتهم ولم تطبق الدستور بصدق وأمانة، مستخدمة إياه كستار لتحقيق أهدافها؟

هل كل هذا مجرد غطاء، لكي يقال للناس عندما يعترضون على نتائج الانتخابات إن القضاة راقبوا العملية؟ المطلوب هو بقاء الأمور كما هي ولجوء الجهة المتضررة إلى

<sup>٥١٨</sup> انظر الوفد، ١٦ يوليو/تموز ٢٠٠٠؛ ٢٠ يوليو/تموز ٢٠٠٠؛ ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٠؛ ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٠. أعيد نشر جميع هذه المقالات في يحيى الرفاعي، استقلال القضاء ومحنة الانتخابات، ص. ٢٨-٩٣.



المحكمة الدستورية العليا لتخوض معركة قانونية تستمر لسنوات عشر جديدة.<sup>٥١٩</sup>

وقد أصر الرفاعي على أن يخضع القضاة لرقابة هيئة مستقلة، مثل نادي القضاة أو مجلس القضاء الأعلى، لكي تسيير عملية الإشراف القضائي على الانتخابات بشكل سليم. واستغل الفرصة أيضاً للتأكيد مجدداً على القيود الرسمية وغير الرسمية التي تفرضها السلطة التنفيذية على عملية تطبيق العدالة والتي يشكو منها القضاة منذ زمن بعيد:

استقلالية القضاء مكفولة في الدستور، لكن جميع الشؤون الإدارية والمالية للقضاء والقضاة - بما في ذلك الشؤون الطبية والاجتماعية - ما زالت في يد وزير العدل، أي أنها ما زالت في يد السلطة التنفيذية. حتى إن هيئة التفتيش القضائي، التي يخضع لها القضاة في المسائل التقنية والإدارية وفي ما يخص إجراءات التأديب (والتي تمتلك صلاحية ترقية القضاة ونقلهم ومكافأتهم على العمل الإضافي الذي يؤديه) هي جزء من مكتب وزير العدل، أي أنها جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية. ويتعارض كل ما سبق مع أحكام الدستور والقانون ويخالف كل ما هو قائم في الأنظمة الديمقراطية الحقيقية والفعالية.<sup>٥٢٠</sup>

ومما لا شك فيه أن الرفاعي وغيره من القضاة لم يطمئئوا إلى الدور الموسع، ولكن الجزئي، الذي أُعطي لهم في عملية الإشراف على الانتخابات. فقد خشي القضاة والناشطون المعارضون على حد سواء أن الإشراف القضائي الذي أقره النظام لن يكون كافياً لضمان انتخابات نزيهة عن حق، وأن يبدأ القضاة وكأنهم متورطون في التزوير أمام أعين الشعب بسبب دورهم الموسع في الإشراف على الانتخابات. واعتبر الرفاعي أن «مشاركة آلاف القضاة في الانتخابات المقبلة، في ظل هيمنة السلطة التنفيذية ومن دون تطبيق [حكم المحكمة الدستورية العليا] بالكامل، سترزع الثقة في القضاء والقضاة عموماً».<sup>٥٢١</sup> وكانت لدى رئيس محكمة النقض زكريا شلش المخاوف نفسها، إذ اعتبر أنه «في نهاية المطاف، سيحاسب القضاة على نتائج الانتخابات، ويبدو لي أن مصداقية القضاء ستكون تحت المجهر. فإذا أفضت الانتخابات إلى نتيجة تدفع إلى الاعتقاد بأن القضاء يساند الحزب الحاكم، سوف نفقد ثقة الناس بنا».<sup>٥٢٢</sup> كذلك، أعلن الرئيس السابق للمحكمة الدستورية العليا عوض المر أنه «إذا حصل تزوير في هذه الانتخابات، فلن يقع اللوم إلا على القضاة».<sup>٥٢٣</sup>

وبالإضافة إلى إخضاع القضاة ووكلاء النيابة إلى إدارة السلطة التنفيذية المباشرة، اتضح أن النظام سيستعيض عن تراجع سلطته داخل مراكز الاقتراع بالتميز خارج هذه المراكز. فكما في السنوات الماضية،

٥١٩ الوفد، ٢٥ آب/أغسطس ٢٠٠٠. أُعيد نشره في استقلال القضاء ومحنة الانتخابات، ص. ٧٨-٩٣.

٥٢٠ استقلال القضاء، ص. ١٣١-١٣٢.

٥٢١ الوفد، ٣١ أغسطس/آب ٢٠٠٠، «انتخابات... وكلام... وكلام... ولا ضمانات»، أُعيد نشره في استقلال القضاء، ص. ٩٤-١١٠.

٥٢٢ الأهرام الأسبوعي، «تعريف الإشراف الكامل».

٥٢٣ محاضرة عامة في جامعة القاهرة، ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

أدت الانتخابات إلى إطلاق حملة ضد الحركة الإسلامية. فقد منح قانون الطوارئ النظام غطاءً قانونياً لإطلاق حملة اعتقالات واحتجاجات جديدة ضد أعضاء جماعة الإخوان المسلمين. ففي صيف العام ٢٠٠٠، اعتُقل أكثر من ٧٥٠ شخصاً مشتبهاً في انتمائهم إلى الجماعة واحتُجز أكثر من ٢٥٠ إضافيين. وبحلول موعد انتخابات مجلس الشعب، اعتُقل ١٦٠٠ إسلامياً إضافياً.<sup>٥٢٤</sup> وكان معظم هؤلاء من المرشحين إلى الانتخابات أو من منظمي الحملات الانتخابية بطبيعة الحال. علاوة على ذلك، لم يقتصر قمع النظام للمعارضة على اعتقال مرشحي جماعة الإخوان المسلمين واحتجازهم. فقد أصدرت لجنة الأحزاب السياسية قراراً قضى بتجميد أنشطة حزب العمل الإسلامي، بما في ذلك تعليق إصدار صحيفة الشعب، وهي الصحيفة الوحيدة ذات الميول الإسلامية في تلك الفترة.<sup>٥٢٥</sup> وجاء توقيت تعليق أنشطة الحزب ومنع إصدار صحيفته مناسباً لعرقله استعدادات الحزب لانتخابات مجلس الشعب.<sup>٥٢٦</sup>

لكن بالرغم من الظروف غير المؤاتية، حاول ناشطو المجتمع المدني تنظيم أنفسهم مجدداً. فقد عاود سعد الدين إبراهيم العمل على تنظيم حملة الإشراف على انتخابات مجلس الشعب بعد إطلاق سراحه في أغسطس/آب من العام ٢٠٠٠. ظنّت الدولة أن الاعتقال سيُسكت إبراهيم، لكنه سرعان ما عاد إلى الجامعة الأمريكية بالقاهرة لإلقاء محاضرة عامة أطلق عليها مماًزحاً عنوان «هكذا أمضيت عطلة الصيف: مذكرات معتقل رأي». وقد هاجم إبراهيم النظام لمنعه الإصلاح السياسي ودعا المتطوعين للمساهمة في حملة الإشراف على الانتخابات. وعمل المتطوعون بلا هوادة خلال الأسابيع التالية لتنظيم الحملة. وكان إبراهيم قد بدأ بجمع التقارير حول العقوبات التي يواجهها المرشحون المعارضون لدى محاولتهم الترشح للانتخابات عندما اعتُقل مجدداً. وأعلن مكتب النائب العام أن إبراهيم وزملاءه الـ ٢٧ سيُحاكمون أمام محكمة أمن الدولة طوارئ، ووُجّهت إليهم رسمياً تهمة «نشر الإشاعات بهدف النيل من سمعة مصر»، وتلقي التمويل غير المصرح به من مصدر أجنبي خلافاً للأمر العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٩٢.

وقد هزّت التهم الموجهة إلى إبراهيم أركان حركة الدفاع عن حقوق الإنسان. فنظراً إلى أن إبراهيم أستاذ مرموق في الجامعة الأمريكية بالقاهرة وله علاقات واسعة في مصر وفي الخارج (حتى إن زوجة الرئيس مبارك كانت إحدى طالبات إبراهيم) وهو يحمل الجنسييتين المصرية والأمريكية، أثبت اعتقاله تصميم النظام على منع انبثاق ائتلاف من المجتمع المدني يشبه اللجنة الوطنية لمراقبة انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥. ونتيجة لذلك، قرر معظم الناشطين المدافعين عن حقوق الإنسان عدم المجازفة والتخلي عن الحملة الشاملة للإشراف على انتخابات العام ٢٠٠٠.

<sup>٥٢٤</sup> يُضاف هذا العدد إلى ٢٦٠٠ إسلامياً رهن الاعتقال الإداري بموجب قانون الطوارئ.

<sup>٥٢٥</sup> وفرت الانقسامات ضمن قيادة حزب العمل الاشتراكي والاتهامات بارتكاب مخالفات مالية وإدارية ذريعة لتعليق أنشطة الحزب، لكن القرار الذي اتخذته لجنة الأحزاب السياسية كان يهدف بشكل شبه مؤكد للرد على أعمال الشغب التي وقعت في جامعة الأزهر قبل أسبوع، على خلفية إصدار الكاتب السوري حيدر حيدر لرواية بعنوان «وليمة لأعشاب البحر» اعتبروا أن فيها تجديفاً. واعتبرت تصريحات لقادة في حزب العمل الاشتراكي وسلسلة من المقالات النقدية في صحيفة الشعب تحريضاً على العنف.

<sup>٥٢٦</sup> لجأ حزب العمل الاشتراكي إلى محكمة إدارية لتحدي قرار لجنة الأحزاب السياسية ورفع الحظر عن صحيفته في ٩ سبتمبر/أيلول.

فضلاً عن ذلك، وبسبب إضعاف حركة الدفاع عن حقوق الإنسان من خلال القيود المفروضة على التمويل الأجنبي، لم تتوفر لدى مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان الموارد الكافية لتنظيم حملة إشراف متكاملة كما فعلوا في العام ١٩٩٥. فعشية انتخابات العام ٢٠٠٠، تم حل مجموعة التنمية الديمقراطية ومحاكمة جميع موظفي مركز ابن خلدون، وأجبرت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان على إقفال أربعة من مكاتبها المحلية وعلى تخفيض عدد موظفيها في القاهرة بنسبة ٦٠ في المئة، كما قررت بقية مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان عدم المشاركة مباشرة في عملية الإشراف على الانتخابات خوفاً من أن تعلق الدولة أنشطتها.<sup>٢٧</sup> ولم تتجرأ أي مجموعة سوى المنظمة المصرية لحقوق الإنسان على الإشراف على الانتخابات، ولكن نظراً إلى أوضاعها المالية والقانونية المتزعزعة، لم تتمكن المنظمة من الإشراف إلا على ٢٠ في المئة من الدوائر الانتخابية، مقارنة بأكثر من ٤٠ في المئة في انتخابات العام ١٩٩٥.<sup>٢٨</sup> ولو لم تجر الانتخابات على ثلاث مراحل، لم تكن مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان لتشرف سوى على أقل من ٧ في المئة من الدوائر الانتخابية، مقارنة بحوالي ٦٠ في المئة أشرفت عليها اللجنة المصرية لمراقبة انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٩٥. وقد أدى ضعف الموارد خلال انتخابات العام ٢٠٠٠ إلى توثيق عدد قليل من المخالفات الانتخابية وإلى رفع عدد أقل من الدعاوى أمام المحاكم الإدارية.

في المقابل، كان للإشراف القضائي المتزايد الذي فرضه حكم المحكمة الدستورية العليا أثر واضح على قدرة المرشحين المعارضين على الفوز بالمقاعد. فقد أقر الجميع بأن انتخابات مجلس الشعب للعام ٢٠٠٠ كانت الأكثر نزاهة داخل مراكز الاقتراع، إلا أن درجة القمع التي مارسها النظام خارج هذه المراكز كانت غير مسبوقة. ولعل النتيجة الأكثر إثارة للدهشة في الجولتين الأولى والثانية من الانتخابات كانت التقدم اللافت لمرشحي جماعة الإخوان المسلمين. فقد حصدت الجماعة ١٥ مقعداً في الجولتين الأولى والثانية، متفوقة على جميع أطراف المعارضة الأخرى، بالرغم من اعتقال واحتجاز آلاف الناشطين لديها.<sup>٢٩</sup> وقد أعطي الفضل إلى الإشراف القضائي في الخسارة المبكرة التي تكبدتها شخصيات بارزة وتشغل مناصب نيابية منذ زمن بعيد في الحزب الوطني الديمقراطي، من ضمنها أحمد خيرى (مسؤول الحزب الوطني الديمقراطي في الاسكندرية) ومحمد عبد الله (رئيس لجنة العلاقات الخارجية) ومحمود أبو النصر (رئيس لجنة التخطيط والموازنة).

وفي نهاية الجولة الثانية من الانتخابات، كانت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان المصرية تشيد بأن «الإشراف القضائي أنهى حقبة ملئ صناديق الاقتراع بالأسماء الوهمية، الأمر الذي كان متفشياً في الانتخابات الماضية».<sup>٣٠</sup> ولكن في الوقت عينه، أصرت أحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان على أن النظام

<sup>٢٧</sup> من مقابلات شخصية مع سعد الدين إبراهيم، في ٢٥ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠؛ ونجاد البرعي، في ٢٢ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٠؛ وهشام قاسم، في ١٧ مارس/آذار ٢٠٠٠؛ وحافظ أبو سعدة، في ٢٢ فبراير/شباط ٢٠٠٠؛ وجاسر عبد الرازق، في ١٧ فبراير/شباط ٢٠٠٠.

<sup>٢٨</sup> من مقابلة شخصية مع الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان حافظ أبو سعدة، أجريت في ٢٢ فبراير/شباط ٢٠٠٠.  
<sup>٢٩</sup> كانت جماعة الإخوان المسلمين ضعيفة في بداية الجولة الأولى من الانتخابات إلى حد أنها لم تتمكن سوى من طرح ٧٧ مرشحاً عبر البلاد.

<sup>٣٠</sup> بيان المنظمة المصرية لحقوق الإنسان رقم ٣ حول الإشراف على الانتخابات البرلمانية لولاية ٢٠٠٠-٢٠٠٥، ص. ١.

أنجز خارج مراكز الاقتراع ما عجز عن تنفيذه في داخلها.<sup>٥٣١</sup> فقد استمر النظام باعتقال مئات أعضاء جماعة الإخوان المسلمين خلال الجولات الثلاث من الانتخابات، ومنعت أجهزة الدولة الأمنية الناخبين من الدخول إلى مراكز الاقتراع. وبحسب المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، «لم تقتصر الحواجز الأمنية في الجولة الثالثة على عدد محدود من مراكز الاقتراع، بل شملت قطعاً لطرقاً كاملة مؤدية إلى مراكز الاقتراع، على بعد ٢ إلى ٣ كيلومترات من المراكز في بعض الأحيان».<sup>٥٣٢</sup> وقد أعرب مرشد الإخوان المسلمين آنذاك مأمون الهضيبي عن أسفه قائلاً إن «الانتخابات ليست مجرد صناديق اقتراع. لا يمكن لأحد التلاعب بالعملية الانتخابية داخل مراكز الاقتراع، ولكن الوضع أشبه بحالة حرب في الخارج».<sup>٥٣٣</sup>

وقد أدى تزايد القمع في الجولة الثالثة إلى احتواء تقدم المعارضة، غير أن قوى المعارضة فازت بعدد من المقاعد كان الأكبر منذ انتخابات العام ١٩٩٠. وفي نهاية الجولة الثالثة، كانت أحزاب المعارضة الرسمية قد فازت بـ ١٦ مقعداً، والمرشحون المستقلون المرتبطون بجماعة الإخوان المسلمين بـ ١٧ مقعداً إضافياً، والمرشحون المستقلون الناصريون بـ ٥ مقاعد، والمرشحون المستقلون غير المرتبطين بأي جهة بـ ١٤ مقعداً.<sup>٥٣٤</sup> وكانت تلك المرة الأولى التي يفوز فيها مرشحون مستقلون من جماعة الإخوان المسلمين بعدد من المقاعد في مجلس الشعب يفوق جميع ما حصده أحزاب المعارضة الرسمية مجتمعة، بالرغم من حملة القمع الشرسة التي شنتها الدولة في الفترة التي سبقت الانتخابات.

وتماماً كما في حالة الأحكام السابقة حول القانون الانتخابي، لم يؤدِّ حكم المحكمة الدستورية العليا بشأن الإشراف القضائي إلى إخراج النظام من السلطة، ولكن كان له أثر كبير في تغيير الوسائل التي لجأ إليها النظام للحفاظ على السلطة. فقد أجبرت الدولة مجدداً على اللجوء إلى وسائل قمع أشد وخارجة عن القانون لكي تتأكد من أن حكم المحكمة الدستورية العليا لن يهدد سيطرة الحزب الوطني الديمقراطي على السلطة. لكن وبالرغم من اعتمادها المتزايد على القمع خارج إطار القانون، استغلت الدولة كل الفرص السانحة للاستفادة من حكم المحكمة الدستورية العليا. فقد ألقى الرئيس مبارك خطاباً في الجلسة الافتتاحية لمجلس الشعب الجديد مشيداً بالمحكمة الدستورية العليا وبالإشراف القضائي ومعتبراً أنه خطوة عظيمة للأمام في المسيرة نحو الديمقراطية.<sup>٥٣٥</sup> وكان الهدف من هذا الخطاب المتلفز التباهي بشرعية العملية الانتخابية في انتخابات مجلس الشعب للعام ٢٠٠٠ ولطمأنة الشعب إلى أن التزوير الانتخابي المتفشي الذي وصل إلى حدود غير مسبوقة في انتخابات العام ١٩٩٥ أصبح من الماضي. لكن الاستعاضة عن السيطرة القانونية بوسائل

<sup>٥٣١</sup> من مقابلة شخصية مع عبد العزيز محمد، أجريت في ٥ فبراير/شباط ٢٠٠١؛ بيانات المنظمة المصرية لحقوق الإنسان من ١ إلى ٤.

<sup>٥٣٢</sup> بيان المنظمة المصرية لحقوق الإنسان رقم ٤ حول الجولة الثالثة من الانتخابات النيابية، ص. ٤.

<sup>٥٣٣</sup> الأهرام الأسبوعي، ١٦ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠.

<sup>٥٣٤</sup> توزعت المقاعد الـ ١٦ التي فازت بها أحزاب المعارضة الرسمية على الشكل الآتي: ٧ مقاعد لحزب الوفد، و٦ لحزب التجمع، و٢ للحزب العربي الديمقراطي الناصري، ومقعد واحد لحزب الأحرار الاشتراكيين. وفاز مرشحان إسلاميان مستقلان غير مرتبطين بجماعة الإخوان المسلمين بمقعدين.

<sup>٥٣٥</sup> انظر مضابط مجلس الشعب، ١٧ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٠.

السيطرة الخارجة عن القانون استمرت في فضح نفاق النظام، إذ بات من المستحيل إخفاء الفجوة المتزايدة بين خطاب النظام عن احترام الدستور وبين تصرفاته القمعية. وفيما أشاد مبارك علناً بالمحكمة الدستورية العليا لخدمتها للديمقراطية، كان النظام يحضر خطة للنيل من استقلالية المحكمة خلف الأبواب المغلقة.<sup>٥٣٦</sup>

## كبح نشاط المحكمة الدستورية العليا

مع تقاعد رئيس المحكمة الدستورية العليا المستشار ولي الدين جلال في أواخر العام ٢٠٠١، سنحت الفرصة أمام الدولة لكبح نشاط المحكمة. فقد فاجأ مبارك الجميع، بما في ذلك قضاة المحكمة الدستورية العليا، عندما أعلن أنه سيختار القاضي فتحي نجيب كرئيس جديد للمحكمة، علماً أن نجيب كان يشغل ثاني أرفع منصب في وزارة العدل.<sup>٥٣٧</sup> وصُغقت أحزاب المعارضة وحركة الدفاع عن حقوق الإنسان وخبراء القانون لدى سماعهم هذا الإعلان. فلم يثبت فتحي نجيب ولاءه للنظام عبر السنين فحسب، بل كان هو نفسه من صاغ الأغلبية الساحقة من تشريعات الدولة غير الليبرالية خلال العقد الماضي، بما في ذلك القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٩٩ الذي بنت المحكمة بعدم دستوريته قبل أشهر قليلة. فضلاً عن ذلك، خالف مبارك عرفاً راسخاً نشأ إبان العقدين الماضيين عبر اختياره رئيساً للمحكمة الدستورية العليا من خارجها. فبالرغم من أنه يحق رسمياً للرئيس تعيين من يشاء كرئيس للمحكمة، ظلّ خبراء القانون الدستوري والناشطون السياسيون والقضاة أنفسهم أن رئيس الجمهورية لن يمارس يوماً هذا النوع من السيطرة على المحكمة وأنه سيستمر بالالتزام بالعرف غير الرسمي الذي يقضي بتعيين القاضي الأقدم في المحكمة الدستورية العليا كرئيس لها.<sup>٥٣٨</sup> ولكن مبارك أثبت أنهم كانوا مخطئين.

وتزايد تهديد استقلالية المحكمة الدستورية العليا عندما سارع فتحي نجيب إلى تعيين خمسة قضاة جدد في المحكمة. ومع أن هذا الإجراء كان قانونياً أيضاً من الناحية التقنية، شكّل انتهاكاً لعدة أعراف نشأت خلال العقدين الماضيين حول التعيينات في المحكمة.<sup>٥٣٩</sup> فكانت كل التعيينات في المحكمة تقريباً تُجرى على مستوى

<sup>٥٣٦</sup> من آخر الأحكام التي أصدرتها المحكمة تحت رئاسة المستشار ولي الدين جلال كان إلغاء المادة ٤٨ من قانون العقوبات المصري، التي كانت تسمح للدولة بسجن أي شخص يخطط لارتكاب جريمة لـ ١٥ سنة. القضية ١١٤، للسنة القضائية ٢١، صدر في ٦ فبراير/شباط ٢٠٠١، المحكمة، الجزء التاسع، ص. ٩٨٦-١٠٠٨.

<sup>٥٣٧</sup> عُيّن نجيب أولاً كنائب لرئيس محكمة النقض قبل سنة من تعيينه رئيساً للمحكمة الدستورية العليا. وقيل تعيين نجيب لرئاسة المحكمة بقليل، مدد مبارك سن التقاعد الإلزامي للقضاة من ٦٤ عاماً إلى ٦٦ عاماً. وبالرغم من أن تمديد سن التقاعد الإلزامي لم يهدف صراحة إلى تمديد ولاية نجيب في رئاسة المحكمة، فهم كل من رموز الدولة والمعارضة أن توقيت التمديد أقر مع أخذ ولاية نجيب في الحسبان. <sup>٥٣٨</sup> إن القيود الرسمية الوحيدة التي يواجهها رئيس الجمهورية في تعيينه لرئيس المحكمة تتعلق بسن المرشحين وتدريبهم القانوني الرسمي وخبرتهم.

<sup>٥٣٩</sup> لا تحدد أحكام الدستور المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا (والمكرسة في المواد ١٧٤-١٧٨) عدد قضاة المحكمة، وكذلك الحال بالنسبة إلى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الذي ينظم وظائف المحكمة. فالمذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٤٨ تنص على أن «القانون لا يحدد عدد أعضاء المحكمة، وذلك بهدف ترك مجال واسع لزيادة عددهم بحسب متطلبات العمل التي تطلّأ خلال مباشرة المحكمة لمهامها». وبحسب المادة ٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الذي ينظم عمل المحكمة الدستورية العليا، يتولى رئيس المحكمة تعيين القضاة الجدد فيها من بين مرشحين، تختار أحدهما الجمعية العمومية للمحكمة والثاني يختاره رئيسها.

القاضي المفوض الابتدائي، قبل الترقية في نهاية المطاف إلى رتبة المستشار. ولكن نجيب عين أربعة قضاة مباشرة من محكمة النقض وخامسًا من محكمة الاستئناف في القاهرة في رتبة المستشار العليا. وزادت تعيينات نجيب أيضًا عدد قضاة المحكمة بنسبة ٥٠ في المئة. ومن غير المعروف إذا لقيت هذه التعيينات اعتراضات من قضاة المحكمة الآخرين، ذلك أن النقاشات حول التعيينات الجديدة لا يُفصح عنها أمام الناس.

ولدى توليه رئاسة المحكمة الدستورية العليا، اقترح نجيب تقسيم المحكمة إلى ثلاث هيئات: واحدة تُعنى بالنظر في طلبات الرقابة على دستورية القوانين، وثانية لتفسير التشريعات، وثالثة تنظر في مسائل اختصاصات المحاكم. ونظرًا إلى احتمال تقسيم المحكمة إلى ثلاث هيئات وإلى استعداد النظام الواضح لإغراق المحكمة بالقضاة الجدد، برزت مخاوف من أن يتم حصر نشاط القضاة المتقدمين في الهيئات المعنية بحالات تنازع الاختصاص وتفسير التشريعات، وبالتالي ترك الدور الأهم، أي الرقابة على دستورية القوانين، إلى القضاة الجدد والأكثر رضوخًا لرغبات الدولة. وبالرغم من أن قضاة المحكمة الدستورية العليا رفضوا محاولة نجيب الأولية لتطبيق هذا الإصلاح، رأَت مصادر موثوقة أن هذه المسألة لم تُحلّ بعد وقد شهد محاولات جديدة لتقسيم المحكمة إلى عدة هيئات.<sup>٥٤٠</sup>

وقد برّر نجيب التعيينات الخمسة الجديدة التي أجراها معتبرًا أن كل قضاة المحكمة تقريبًا أتوا من المحاكم الإدارية وأنه يجب تعيين قضاة ذوي خلفية في القانون الجنائي والمدني لإحلال التوازن في خبرة قضاة المحكمة.<sup>٥٤١</sup> ولدى استعراض واقع صياغته للكثير من القوانين التي ستخضع للرقابة الدستورية وسؤاله عما إذا كان ذلك يطرح مشكلة، أجاب نجيب بأنه سينسحب ببساطة من المداولات حول أي قانون شارك في صياغته. ورأى نجيب أيضًا أن تعيين مبارك لرئيس من خارج المحكمة لا يشكل سابقة مثيرة للقلق حول مصير استقلالية المحكمة الدستورية العليا، إذ اعتبر أن المادة ٨٤ من الدستور تنص على أن رئيس المحكمة يتولى رئاسة الجمهورية مؤقتًا في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل وإذا كان رئيس مجلس الشعب غير متوفر لشغل المنصب. ولهذا السبب، يقول نجيب، يجب أن يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تعيين رئيس للمحكمة يثق به تمام الثقة. وإذا كان هذا الشخص من خارج المحكمة الدستورية العليا، يجب أن يكون رئيس الجمهورية حرًا في تعيينه، شرط أن يلبي المرشح متطلبات السن والتدريب القانوني الأساسية.

واعتبر نجيب أيضًا أن تعيينه لم يهدد استقلالية المحكمة الدستورية العليا لأن القضاة الآخرين يحدّون عمليًا من سلطات رئيس المحكمة، وأن الأخير غير قادر على فرض إرادته من دون أن يحظى بدعم أغلبية القضاة. غير أن أعضاء سابقين في المحكمة خالفوه الرأي، كاشفين أنه بإمكان القضاة معارضة رغبة رئيس المحكمة نظريًا، ولكن أعرافًا راسخة غير رسمية تحول دون ذلك.<sup>٥٤٢</sup> لا بل أعلن أحد القضاة السابقين أن هيكلية

<sup>٥٤٠</sup> واستمرت التعيينات القضائية من خارج المحكمة الدستورية العليا عندما عين نجيب المحامية الخاصة تهاني الجبالي في بدايات العام ٢٠٠٣. وبالرغم من أن الكثيرين رحبوا بهذا التعيين واعتبروه خطوة هامة نحو إشراك المرأة في هيئة المحكمة، شكلت هذه المسألة انتهاكًا جديدًا لأعراف المحكمة في التعيين الداخلي.

<sup>٥٤١</sup> من مقابلة شخصية مع فتحي نجيب، أجريت في ٢٧ مارس/آذار ٢٠٠٢.

<sup>٥٤٢</sup> أفصح عدة قضاة سابقين في المحكمة الدستورية العليا بهذا الواقع لي خلال مقابلات معهم في العام ٢٠٠٠، قبل تعيين نجيب.

صنع القرار في المحكمة غير ديمقراطية في عهد معظم الرؤساء وأنه حتى إذا تجرأت أكثرية القضاة وصوتت ضد رغبة رئيس المحكمة، يمكن للأخير بكل بساطة أن يمتنع عن التوقيع على الحكم. وبسبب هذا العرف غير الرسمي، يقول هؤلاء القضاة السابقين إنه من المهم أن يكون رئيس المحكمة قاضياً وناشطاً في أن معاً.

واستمر نجيب في الدفاع عن تعيينه معتبراً أن أحكام المحكمة كانت تعاني من «نقائص تقنية» كلف هو بمعالجتها: «كان من المهم تعييني لمعالجة النقائص التقنية في أحكام المحكمة. ليست هذه النقائص سياسية - بل كانت هناك مشكلة في مستوى أحكام المحكمة ببساطة». إلا أن نجيب أقرّ صراحة بعد الإلحاح عليه بما كان يعنيه بـ«النقائص التقنية» في أحكام المحكمة الدستورية العليا:

كانوا [قضاة المحكمة الدستورية العليا] يصدرون أحكاماً هي كناية عن قتالٍ لكسب دعم أحزاب المعارضة. وكانوا راضين جداً بهذه الأحكام، ولكنها لم تصبّ في مصلحة الوطن. وتوجب تصحيح ذلك. يمكن الآن للرئيس [مبارك] أن يطمئن إلى أن المحكمة ستصدر أحكاماً تصبّ في مصلحة الوطن وستحافظ في الوقت عينه على استقلاليتها.<sup>٥٤٣</sup>

يعترف الجميع بالدور البارز الذي لعبته المحكمة الدستورية العليا في الحياة السياسية خلال الثمانينيات والتسعينيات، ولكن إقرار نجيب الصريح بالأهداف السياسية وراء تعيينه كان لافتاً جداً.

ونظراً إلى عدم قدرتها على حشد المعارضة في الشارع، ردت شبكة الدعم القضائي (judicial support network) على هذا الهجوم البارز بالطريقة نفسها التي ردت بها على القرار الرئاسي رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ الذي قيّد قدرة المحكمة على الرقابة على دستورية القوانين في المسائل المتعلقة بالضرائب. وقد نشرت الصحف مقالات تنتقد تعيين نجيب، وأصدرت الجمعيات الأهلية مثل مركز استقلال القضاء والمحاماة بيانات منددة بذلك. وبسبب عجزهم عن تحقيق التغيير في مجلس الشعب، لجأ الناشطون مجدداً إلى المحاكم. وسعى عصام الإسلامبولي ذو الباع الطويل في النشاط السياسي إلى الطعن في دستورية القرار التنفيذي، معتبراً أن تعيين نجيب يخالف الضمانات الدستورية لاستقلالية القضاء وينتهك أعراف التعيين والترقية داخل المحكمة ويؤدي إلى تضارب في المصالح لأن نجيب صاغ بنفسه الكثير من القوانين المطعون فيها أمام المحكمة الدستورية العليا. أما محامو الدولة فأكدوا على سيادة السلطة التنفيذية واعتبروا، للمفارقة، أنه يجب رفض الطعن في تعيين مبارك لنجيب لأن المادة ١٧٤ من الدستور تضمن استقلالية المحكمة الدستورية العليا. وقد رفضت المحكمة الإدارية ادعاءات الدولة ووافقت على موضوع الطعن الدستوري الذي قدمه الإسلامبولي وأحالت القضية إلى المحكمة الدستورية العليا. وبالتالي، وضعت المحكمة الدستورية العليا مجدداً في موقف مُخرج للغاية، إذ اضطرت إلى الفصل في نزاع شديد بين النظام والناشطين السياسيين حول صلاحيات المحكمة نفسها واستقلاليتها عن السلطة التنفيذية. وكان من المستحيل أن تصدر المحكمة حكماً لصالح طعن الإسلامبولي، لا بسبب حساسية القضية السياسية فحسب، بل أيضاً لأن نجيب

<sup>٥٤٣</sup> من مقابلة مع فتحي نجيب، أجريت في ٢٧ مارس/آذار ٢٠٠٢.

كان قد تولى رئاسة المحكمة حينذاك.<sup>٥٤٤</sup> وكما حصل في الهجوم على المحكمة الدستورية العليا في العام ١٩٩٨، لم تتوفر لدى شبكة الدعم القضائي (judicial support network) أي قوة لمواجهة فرض نجيب كرئيس للمحكمة.

## كبح نشاط حركة الدفاع عن حقوق الإنسان

وبالتزامن مع سعي النظام إلى تقويض استقلالية المحكمة الدستورية العليا، استمرت الدولة في مهاجمة المدافع الأكثر بروزاً عن المحكمة، أي حركة الدفاع عن حقوق الإنسان. فقد أصدرت الدولة قانوناً جديداً بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية (رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢) لاستبدال القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ الذي ألغته المحكمة قبل سنتين. وعالجت الدولة المسائل الإجرائية التي شكلت أساس البت بعدم دستورية القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٩٩ من خلال إحالة القانون الجديد إلى مجلس الشورى ومنح الجمعيات والمؤسسات الأهلية حق استئناف قرارات وزارة الشؤون الاجتماعية أمام المحاكم الإدارية. ولكن مع الإبقاء على صلاحية وزارة الشؤون الاجتماعية في رفض أو حل أي جمعية تهدد «النظام العام أو الآداب العامة»، ثبت أن القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ شديد القسوة، تماماً كالقانون الذي ألغته المحكمة قبل سنتين. ولكن هذه المرة، كانت هجمات الدولة المتتالية قد أضعفت حركة الدفاع عن حقوق الإنسان والناشطين المعارضين إلى حد أنهم لم يتمكنوا من مواجهة القانون الجديد.

علاوة على ذلك، أرخت متابعة محاكمة سعد الدين إبراهيم بظلالها على حركة الدفاع عن حقوق الإنسان. فقد استحوذت المحاكمة على انتباه العالم وحولت مصر إلى محط للأبصار الدولية. واتهم إبراهيم بقبول التمويل الأجنبي من دون موافقة الدولة (خلافًا للأمر العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٩٢) وباختلاس الأموال من تبرع من الاتحاد الأوروبي وب«نشر المعلومات الخاطئة والشائعات المفرضة في الخارج حول أوضاع البلاد الداخلية، بما يضعف هيبة الدولة وسلامتها». وبالرغم من الحملة الشاملة التي شنتها مجموعات حقوق الإنسان الدولية والدفاع القانوني الصلب والشهادات التي قدمتها شخصيات تحظى باحترام واسع في مصر، أدانت محكمة أمن الدولة طوارئ إبراهيم وحكمت عليه بسبع سنوات في السجن.<sup>٥٤٥</sup>

وقد استؤنف الحكم الأول أمام دائرة الاستئناف لدى محكمة أمن الدولة طوارئ. وانضم الرئيس السابق للمحكمة الدستورية العليا عوض المر إلى فريق الدفاع عن إبراهيم، ولكن بالرغم من ذلك رفضت محكمة أمن الدولة طوارئ قبول عريضة الطعن في دستورية قانون الطوارئ، لا بل إنها أيدت إدانة إبراهيم. ويكشف محضر الجلسة الكثير عن طبيعة محاكم أمن الدولة طوارئ، إذ نصّ الحكم النهائي على ما يلي:

<sup>٥٤٤</sup> كان الهدف من دعوى الإسلامبولي بشكل شبه مؤكد لفت انتباه الشعب إلى تعيين نجيب وإلى التهديد الذي يشكله هذا التعيين على خصوم الدولة.

<sup>٥٤٥</sup> كان نائب رئيس البنك الدولي إبراهيم شحاتة من ضمن هذه الشخصيات.



ثبت للمحكمة أن الادعاءات والأكاذيب التي ذكرها المدعى عليه الأول [سعد الدين إبراهيم] في التقارير والمستندات التي أرسلها إلى الخارج تضمنت طلباً مستمراً بالتمويل والهبات والتبرعات، بصرف النظر عما تقدم به في دفاعه وقوله إنه كباحث في علم الاجتماع يسعى إلى التوير. لا يمكن تحقيق التوير بالانحراف عن الحقيقة واللجوء إلى الخداع. إن هذا المجتمع، الذي احتضن المدعى عليه ومساعديه، لطالما عانى من كلمات الحقيقة التي تؤدي في الواقع إلى غايات شريرة. لقد تحدث هذا المدعى عليه كثيراً عن إهدار حقوق الإنسان. أي حقوق مهدورة يقصد؟ الحق في التضييل؟ أم الحق في الخداع؟ أم الحق في نشر الإشاعات المفرضة؟ باسم حقوق الإنسان، تواجه المحكمة هؤلاء المدعى عليهم وتكشف ألعيبهم. سوف تجبرهم على الشرب من نفس الكأس التي أرادوا أن يشرب الوطن منها. إن القانون يشجع الجمعيات الأهلية التي تسعى فقط للبحث عن الحقيقة ولتحصين قلعة الديمقراطية بوعي وصدق كاملين. لن يصبح استقرار مصر لعبة في أيدي أولئك الذين ينالون من سمعتها ومن حقوق شعبها. لن تُمس هيبة مصر على أيدي أشخاص حاquدين. ولا تحتاج مصر إلى أذلاء يصيغون هيكلية اجتماعية عصرية لها بقدر ما تحتاج إلى أشخاص قدوة يعززون شخصيتها ويحفظون هويتها. وإذا كان للمدعى عليهم وطن آخر، فليس للمصريين سوى مصر وطناً، ولن يقبل المصريون بأقل من التبجيل والاحترام لوطنهم.<sup>٥٤٦</sup>

وقد أُحيل إبراهيم وزملاؤه فجأة من قاعة المحكمة إلى مكان مجهول في وسط القاهرة، ثم إلى سجن طرة الذائع الصيت لإمضاء عقوبتهم. ووسط الانتقادات والتدقيقات الدولية الشديدة، طلب محامو إبراهيم من محكمة النقض إعادة محاكمته. وقد وافقت المحكمة وسمحت الدولة بذلك، تبعاً للانتباه الدولي المُحرج الذي سببته هذه القضية على الأرجح.

واستخدم محامو إبراهيم محكمة النقض بمهارة لفضح فساد الدولة، مدركين جيداً أن هذه القضية كانت تحظى بتغطية دولية. واعتبر فريق الدفاع أن إبراهيم ومركز ابن خلدون كانا يجريان أبحاثاً علمية اجتماعية ببساطة لمساعدة البلاد على التقدم، وأنهما لا يشكلان طابوراً خامساً خائئاً. وأعاد محامو إبراهيم إبراز عدة منشورات شائعة تتوصل إلى النتائج عينها حول الفساد السياسي والتوترات الطائفية وما شابه. تكشف محاضر الجلسات أن القضاة استجابوا بشكل واضح لكشف فساد الدولة.<sup>٥٤٧</sup> لا بل ذكرت المحكمة نفسها انتقادات لاذعة للنظام، ويظهر ذلك في المحاضر التي تتضمن مقاطع كالتص الآتي الذي ورد على لسان إبراهيم دسوقي أباطة:

فلنكذب مع الكاذبين ونزعم أن مصر بلد الديمقراطية وقلعة الحرية؛ فلنزع منها بلد

<sup>٥٤٦</sup> قضية النيابة العامة رقم ١٣٤٢٢ لسنة ٢٠٠٠.

<sup>٥٤٧</sup> قضية النيابة العامة رقم ٣٩٧٢٥ لسنة ٢٠٠٢، قضية المحكمة رقم ٣٩٧٢٥، لسنة القضائية ٧٢.

تحكم فيه الأغلبية ويعيش الجميع تحت العدالة والديمقراطية وبعنى ورفاه. دعونا... لا نخجل من تزوير الانتخابات وإضعاف النقابات المهنية وتدمير منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان ومهاجمة الأساتذة والمفكرين والرائدين متهمين إياهم بتشويه صورة مصر وبتلقي الأموال من الهيئات الأجنبية.

وتكشف إفادات أخرى أُعيد ذكرها في الحكم النهائي الدافع الحقيقي وراء محاكمة إبراهيم أمام محكمة أمن الدولة طوارئ:

ليست محاكمة المدعى عليه سوى رسالة موجهة إلى جميع العاملين في الجمعيات الأهلية... والرسالة مفادها ببساطة أنه «لا خيار لديكم سوى الانضمام إلى الدولة وتنفيذ أوامرها والوقوف في صفوف المناقنين الطويلة والشهادة بأن هذه الدولة ديمقراطية والقسم بأنكم لن تشوهوا صورتها»، التي هي صورتكم أنتم أيضاً بالضرورة. وتطلب منا هذه الرسالة ألا نقول إن الانتخابات مزورة وإن أنشطة الناس مقيدة وإن البلاد منهوبة. وإلا فلم تُفرض حالة الطوارئ منذ عشرين سنة ولم لا تزال قائمة؟

ويظهر حكم محكمة أمن الدولة طوارئ الذي أدان سعد الدين إبراهيم وحكم محكمة النقض الطابع المعقد للنظام القضائي المصري ودرجات استقلالية القضاء والنشاط القضائي النسبية التي تتمظهر جنباً إلى جنب ضمن القضاء المصري. فقد برأت محكمة النقض إبراهيم وزملاءه من جميع تهمة الخيانة الموجهة ضدهم وأمرت بإطلاق سراحهم في مارس/أذار من العام ٢٠٠٣.

ولكن ذلك لم يؤدِّ إلى تحسن الأوضاع. فقد شكلت هذه المحنة التي دامت لسنتين الهجوم الأخير على حركة رزحت طوال سنين تحت وطأة مضايقات الدولة والتشريعات المقيدة الجديدة حول أنشطة الجمعيات الأهلية والضغط المالي من خلال منع تلقي التمويل من المصادر الأجنبية. وحين أفرج عن إبراهيم، لم يتبقَّ سوى القليل من حركة الدفاع عن حقوق الإنسان التي كانت تبدو أنها أكثر القوى فعالية لتحقيق الإصلاح السياسي في العالم العربي.

وبرز احتمال عودة الاستقلالية إلى المحكمة الدستورية العليا إثر وفاة نجيب المفاجئة بسبب نوبة قلبية في العام ٢٠٠٣. ولكن بدلاً من إعادة إحياء العرف السابق حول تولي القاضي الأقدم في المحكمة رئاستها، أحبط مبارك آمال الناشطين السياسيين مجدداً من خلال تعيين رئيس محكمة الاستئناف في القاهرة آنذاك ممدوح مرعي رئيساً للمحكمة الدستورية العليا. فلم يكن مرعي قد عمل لفترة طويلة من مسيرته المهنية في قسم التفتيش في وزارة العدل فحسب، شاغلاً منصباً يهدف بشكل غير رسمي إلى فرض سيطرة الدولة على القضاء، بل إن معظم المحامين والقضاة والناشطين السياسيين اعتبروا أنه يفتقر للخبرة والتعليم الكافيين لرئاسة أهم محكمة في مصر. وقال ناصر أمين، رئيس مركز استقلال القضاء والمحاماة، ما يلي في هذا الصدد:

عندما حان وقت تعيين مبارك لرئيس جديد للمحكمة الدستورية العليا، كانت أمامه

عدة خيارات لقضاة اعتقد الجميع أنهم مناسبون لشغل المنصب إذا ما أصر مبارك على تعيين شخص من خارج المحكمة. ولكن تعيين شخص ذي مكانة متواضعة إلى هذا الحد كمرعي شكل مفاجأة صدمت الجميع. فقد كان ولاء فتحي نجيب للدولة واضحاً، ولكنه على الأقل كان يتمتع بفهم عميق في القانون.<sup>٥٤٨</sup>

وبالرغم من التهديد الخطير الذي شكله تعيين مرعي على مستقبل المحكمة، لم تتوفر أي قوة موازية لتحدي خطوة الدولة هذه. وكما في التحديات السابقة لاستقلالية المحكمة الدستورية العليا في العامين ١٩٩٨ و٢٠٠١، جاء الرد الوحيد على شكل انتقادات في الصحافة المعارضة. فلم تتمكن شبكة الدعم القضائي (judicial support network) من الدفاع عن استقلالية المحكمة الدستورية العليا بسبب غياب الدعم من فئات اجتماعية واسعة وعدم توفر أنماط فاعلة أكثر من التعبئة السياسية.

### المستقبل المجهول

تغيّر المناخ السياسي في مصر تغيراً جذرياً مع الاجتياح الأمريكي للعراق في العام ٢٠٠٣. ففي اليوم الأول الذي انهمرت فيه القنابل على بغداد، سارع آلاف المحتجين إلى الشوارع للتعبير عن غضبهم. وطوال يوم كامل حصل ما لم يكن في الحسبان فقد احتل المحتجون ميدان التحرير، الميدان المركزي في وسط القاهرة. صحيح أن القوى الأمنية استعادت السيطرة في اليوم التالي عبر ضرب المحتجين والاعتقالات الجماعية، إلا أن العودة إلى الاحتجاج في الشارع للمرة الأولى منذ السبعينيات شكلت منعطفاً جذرياً جديداً في سياسة المعارضة. فكان الاستياء السياسي قد ارتفع أساساً مع بداية الانتفاضة الفلسطينية الثانية في العام ٢٠٠١ وتخفيض قيمة الجنيه المصري في العام ٢٠٠٣ وشعور الكثيرين بتهيئة النظام لجمال مبارك لوراثة الرئاسة بعد والده.<sup>٥٤٩</sup> وساهمت الضغوط الخارجية التي مارستها إدارة الرئيس الأمريكي جورج بوش للبدء بالإصلاح السياسي في وضع الدولة على الجبهة الدفاعية أيضاً. كذلك، نشأت جمعيات أهلية جديدة، أكثرها نشاطاً كانت الحركة المصرية من أجل التغيير، المعروفة شعبياً باسم كفاية!. وفي بداية العام ٢٠٠٤، نظمت كفاية عشرات التجمعات السياسية والاحتجاجات في الشارع، في محاولة لبناء قاعدة شعبية للدفع نحو تحقيق الإصلاح السياسي.

واتخذت منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان والناشطون المعارضون وجمعيات المحامين موقفاً أكثر حزمًا، إذ ازدادوا جرأة بسبب تسييس الجمهور والوضعية الدفاعية للنظام. وكان قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الجديد (رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢)، الذي أصدر قبل سنة لاستبدال القانون السابق الذي ألغته المحكمة الدستورية العليا، يمكن وزارة الشؤون الاجتماعية من رفض أو حل أي جمعية تهدد «النظام العام أو الآداب

<sup>٥٤٨</sup> من مقابلة مع مدير مركز استقلال القضاء والمحاماة ناصر أمين، أُجريت في ١٧ مارس/آذار ٢٠٠٤.

<sup>٥٤٩</sup> Tamir Moustafa, "Protests Hint at New Chapter in Egyptian Politics." Middle East Report Online, April ٩, ٢٠٠٤.

العامة»، ولكن هذا القانون لم يُطبَّق بصرامة بسبب السياق السياسي المتغير بسرعة.<sup>٥٥٠</sup> ومنحت الظروف المستجدة المجموعات الحقوقية القدرة على العمل بحكم الأمر الواقع، بالرغم من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المقيد. وتمتعت المجموعات الحقوقية أيضاً بالقدرة المتجددة على تلقي التمويل، إذ بات من الصعب على الدولة منع التمويل من دون أن تبدو وكأنها تتجمع المجتمع المدني.<sup>٥٥١</sup>

الجدول ٦.١: المنظمات الحقوقية الجديدة وسنوات إنشائها

|   |      |
|---|------|
| المبادرة المصرية للحقوق الشخصية*            | ٢٠٠٢ |
| مركز حقوق الطفل المصري*                     | ٢٠٠٢ |
| مركز الجنوب لحقوق الإنسان*                  | ٢٠٠٢ |
| الجمعية المصرية لدعم الديمقراطية            | ٢٠٠٣ |
| مركز حابي للحقوق البيئية*                   | ٢٠٠٤ |
| المركز المدني لحقوق الإنسان                 | ٢٠٠٤ |
| الجمعية المصرية لنشر وتعمية الوعي القانوني* | ٢٠٠٤ |
| المنظمة العربية للإصلاح الجنائي             | ٢٠٠٤ |
| مركز الجنوب لحقوق الإنسان                   | ٢٠٠٤ |
| المركز المصري لحقوق السكن*                  | ٢٠٠٤ |
| الجمعية المصرية لدعم التطور الديمقراطي      | ٢٠٠٤ |
| مركز ماعت للدراسات القانونية والدستورية*    | ٢٠٠٥ |

\*منظمات حقوقية تُعنى بدعاوى المصلحة العامة أو بالتعليم القانوني.

وحققت منظمات الدفاع عن المصلحة العامة الأكثر ترسخاً بعض التقدم في هذه الفترة. فبحلول العام ٢٠٠٤، كان مركز هشام مبارك قد أقام ما مجموعه ٥٠ دعوى أمام المحكمة الدستورية العليا، مقارنة بـ ١٥ دعوى في العام ٢٠٠٠، أبرزها الدعاوى التي تطعن في دستورية قوانين الطوارئ. وأقام مركز الأرض لحقوق الإنسان ٦ دعاوى أمام المحكمة، مقارنة باثنتين فقط في العام ٢٠٠٠. وتمكن مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان أيضاً من إحالة عدة دعاوى إلى المحكمة، ونجح مركز المساعدة القانونية للمرأة المصرية في إحالة أول قضية له إلى المحكمة الدستورية العليا، وكانت تتعلق بدستورية العقوبات المختلفة للنساء والرجال المدانين بارتكاب الزنا.<sup>٥٥٢</sup> لكن المفارقة هي أنه فيما كانت المنظمات الحقوقية تبرز قدرتها على تقديم الطعون

<sup>٥٥٠</sup> مُنعت ترخيص مركز أبحاث المرأة الجديدة ومركز الأرض لحقوق الإنسان والجمعية المصرية لمناهضة التعذيب في صيف العام ٢٠٠٣. وبعد خوض معارك قانونية في المحاكم الإدارية، حصل مركز أبحاث المرأة الجديدة على الاعتراف القانوني، وواصل مركز الأرض لحقوق الإنسان والجمعية المصرية لمناهضة التعذيب أنشطتهما من دون رخصة.

<sup>٥٥١</sup> منحت هيئة واحدة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عدة مجموعات مليون دولار، وشكلت الهيئة الأكبر من نوعها من الولايات المتحدة  
<sup>٥٥٢</sup> القضية ٣١٨، للسنة القضائية ٢٣، أحيلت إلى المحكمة الدستورية العليا في ١٠ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١. وقد رفضت المحكمة الدستورية أيضاً طعنًا في بعض أحكام الخلع في قانون الأحوال الشخصية المصري لعام ٢٠٠٠ في العام التالي. واعتُبر ذلك دفاعاً عن حقوق

الدستورية وإحالة القضايا إلى المحكمة الدستورية العليا للرقابة على دستورتها، لم تعد المحكمة مستعدة لمواجهة الدولة بحزم كما في الماضي، وذلك بسبب القضاة الجدد فيها.

ولكن بالرغم من ذلك، ونظرًا إلى الوضعية الدفاعية للنظام، نشأت الكثير من الجمعيات الحقوقية الجديدة وانضمت إلى صفوف المجموعات الأقدم عهدًا (انظر الجدول ٦.١)، وتجاهل الكثير من بينها الشرط الشكلي الذي يقضي بالتسجيل لدى وزارة الشؤون الاجتماعية بموجب قانون الجمعيات الجديد. من المبكر لأوانه تقييم سجل هذه المنظمات الجديدة، ولكن المثير للاهتمام هو أن معظمها يلجأ إلى التقاضي كاستراتيجية أساسية لتحقيق التغيير.

### استخدام الدولة للمحكمة الدستورية العليا كأداة

مع فقدان المحكمة الدستورية العليا لاستقلاليتها، برزت إشارات واضحة على أن الدولة كانت تستخدم المحكمة كسلاح ضد الناشطين المطالبين بالإصلاح وضد فروع القضاء المصري الأخرى أيضًا. ويمكن ملاحظة استخدام الدولة للمحكمة الدستورية العليا كأداة بشكل واضح في مسألة الإشراف على الانتخابات، التي تشكل إحدى النقاط الخلافية. فكما لاحظنا سابقًا في هذا الفصل، سعت الدولة إلى الحد من الأثر الكامل لحكم المحكمة الدستورية العليا الذي فرض الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات من خلال تفسير عبارة «الهيئات القضائية» على أنها تشمل هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية، اللتين تخضعان لسلطة وزارة العدل الخاضعة بدورها لهيمنة السلطة التنفيذية. وفي أعقاب انتخابات العام ٢٠٠٠، تحدى الناشطون المعارضون صفة هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية وقدرتهما على المشاركة في الإشراف على الانتخابات. وفي يونيو/حزيران من العام ٢٠٠٣، حكمت محكمة النقض بأن نتائج الانتخابات في حي الزيتون في القاهرة باطلة ولاغية لأن أعضاء من هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية أشرفوا على مراكز الاقتراع. ورأت المحكمة أنه يجب اعتبار أعضاء هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية موظفين لدى وزارة العدل لأعضاء في القضاء المستقل.

وفي مواجهة هذا الطعن الجوهري في نزاهة العملية الانتخابية وأسلوب الدولة في انتهاك جوهر حكم المحكمة الدستورية للعام ٢٠٠٠، إن لم نقل نصّه الحرّفي، طلب مبارك من المحكمة الدستورية العليا أن تصدر تفسيرًا حاسمًا لعبارة «الهيئات القضائية». وردت المحكمة خلال أقل من شهرين معتبرة أن هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية تشكلان جزءًا من «الهيئات القضائية» لأن المقصود في القانون الذي ينظم الحقوق السياسية هو المجلس الأعلى للهيئات القضائية، الذي تنتمي إليه هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية.<sup>٥٥٣</sup> وقد خففت المحكمة الدستورية عبر هذا الحكم من تأثير حكمها السابق الذي أصدرته في يونيو/حزيران من

المرأة لأنه سمح للنساء بالطلاق من دون موافقة أزواجهن. انظر القضية ٢٠١، للسنة القضائية ٢٣، صدر في ١٥ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٢.

<sup>٥٥٣</sup> طلب التفسير رقم ٢، للسنة القضائية ٢٦، صدر في ٣ يوليو/تموز ٢٠٠٤. الجريدة الرسمية، العدد العاشر، ٣ يوليو/تموز ٢٠٠٤.

العام ٢٠٠٠ والذي فرض إشراكاً قضائياً كاملاً على الانتخابات. ويمكن القول إن هذه السابقة سببت التراجع الأوسع لأحزاب المعارضة لأنها زادت من قدرة الدولة على التلاعب بالانتخابات مجدداً. ومن الأمثلة الواضحة عن استخدام النظام للمحكمة الدستورية العليا كأداة أيضاً للتطبيق الانتقائي لأحكام المحكمة في أعقاب انتخابات العام ٢٠٠٠. فقد أقام الناشطون المعارضون مئات الدعاوى أمام المحاكم المدنية ضد المخالفات الانتخابية، متبعين استراتيجية التقاضي التي باتت قاعدة لدى المعارضة لإجراج النظام. وفي معظم الحالات، حكمت محكمة النقض لصالح مرشحي المعارضة، ولكن الانتقائية في تطبيق الأحكام حولت هذه العملية إلى مهزلة. فعلى سبيل المثال، حكمت محكمة النقض بأن وزير الاقتصاد يوسف بطرس غالي فاز بمقعده عبر مخالفات انتخابية، ولكن مجلس الشعب رفض تطبيق الحكم. كذلك، رفض المجلس الامتثال لحكم أصدرته المحكمة بعد أن اكتشفت أن مرشد جماعة الإخوان المسلمين آنذاك مأمون الهضيبي خسر في الانتخابات نتيجة مخالفات واسعة. وفي المقابل، عندما رأت إحدى المحاكم أن العضو في جماعة الإخوان المسلمين جمال حشمت استفاد من خطأ في عد الأصوات، بادر مجلس الشعب إلى تطبيق الحكم وجرّد حشمت من مقعده.

وقد حلّ جدل آخر ناجم عن انتخابات العام ٢٠٠٠ أيضاً لصالح الدولة من خلال استخدامها للمحكمة الدستورية العليا كأداة. فقد تبين في هذه الحالة أن عدداً لا يُستهان به من أعضاء مجلس الشعب تمكنوا من تجنب الخدمة العسكرية خلافاً للقانون. ونظراً إلى أن القسم الأكبر من هؤلاء كانوا أعضاء في الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، هاجمت أحزاب المعارضة النظام في الصحافة وفرضت إجراء انتخابات فرعية للمقاعد الشاغرة في مجلس الشعب في ديسمبر/كانون الأول من العام ٢٠٠٣. وقاد حزب الوفد هذه الحملة معتبراً أنه يجب ألا يُسمح للمرشحين الذين لم يشاركوا في انتخابات العام ٢٠٠٠ بخوض هذا السباق الانتخابي، ولكن الدولة رفضت ذلك لكي لا تخسر عدداً كبيراً من المقاعد. وقد رفض الحزب الوطني الديمقراطي هذا الادعاء ورشّح أشخاصاً جديداً، ما أدى إلى جولة جديدة من الصراع السياسي في المحاكم. وحكمت ١٣ محكمة إدارية بأن الانتخابات الفرعية باطلة، ولكن وقفت اثنتان إلى جانب الدولة. أما المحكمة الإدارية العليا فأيدت موقف المعارضة، معلنة أن مشاركة مرشحي الحزب الوطني الديمقراطي الجدد غير قانونية. وطلب مبارك إذ ذاك من المحكمة الدستورية العليا تفسير مقصد القانون الذي ينظم مجلس الشعب، وسرعان ما أصدرت المحكمة حكماً مؤيداً لموقف الدولة، معلنة أنه ما من مبادئ مكتوبة في أنظمة مجلس الشعب تحول دون مشاركة المرشحين الجدد في الانتخابات الفرعية.<sup>٥٥٤</sup> وبالتالي، استفادت الدولة مجدداً من إنهاء السجلات السياسية وإضعاف المحاكم الإدارية عبر المحكمة الدستورية العليا المطوّعة حديثاً.

## انتخابات العام ٢٠٠٥

شكلت الانتخابات الرئاسية وانتخابات مجلس الشعب محور الصراع بين الدولة والمجتمع في العام ٢٠٠٥. فقد شهد هذا العام معارك طاحنة بين منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان والناشطين المعارضين

<sup>٥٥٤</sup> طلب التفسير رقم ١، لسنة القضائية ٢٦، صدر في ٣ يوليو/تموز ٢٠٠٤. الجريدة الرسمية، العدد العاشر، ٣ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٤

وجمعيات المحامين من جهة، والدولة من جهة أخرى. وعبر كل من اللابيين عن موقفه في الفترة المؤدية إلى الانتخابات: فطالبت أحزاب المعارضة بإصلاحات تحدّ من قدرة الدولة على تزوير الانتخابات، واستعدت المنظمات الحقوقية للإشراف على الانتخابات وتوثيق المخالفات، وسعت الدولة إلى بناء واجهة مزيفة للإصلاح السياسي، وواجه القضاة معضلة المشاركة في الإشراف على الانتخابات من عدمها وما ينطوي عليه ذلك من خطر التورط في تلاعب النظام بنتائج الانتخابات. ولكن التطورات التي طرأت في العام ٢٠٠٥ أنبأت بأن هذه الانتخابات ستختلف عن سابقتها.

ففي فبراير/شباط من العام ٢٠٠٥، أعلن مبارك أن مصر ستشهد أول انتخابات رئاسية متعددة المرشحين في تاريخها.<sup>٥٥٥</sup> وشكلت هذه الخطوة خيارًا استراتيجيًا لاسترضاء الولايات المتحدة التي كانت تضغط في هذا الاتجاه ولتهدئة منتقدي النظام في الداخل. ولكن في بدايات مايو/أيار، ظهرت نوايا النظام بوضوح. فقد أصدر مجلس الشعب مشروع تعديل للمادة ٧٦ من الدستور يحدد القواعد التي تنظم الانتخابات الرئاسية المتعددة المرشحين. ونصّ التعديل على أنه لا يحق إلا لمن يحظى بتأييد ٢٥٠ عضوًا من مجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية عبر البلاد بالترشح، ما أدى عمليًا إلى استحالة خوض المرشحين المستقلين السباق الانتخابي وإلى تهميش جماعة الإخوان المسلمين.<sup>٥٥٦</sup> وكان يحق للأحزاب السياسية التي حصلت في آخر انتخابات على نسبة ٥ في المئة على الأقل من مقاعد كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى أن تسمي مرشحًا واحدًا إذا توفرت لديها عدة شروط أخرى.<sup>٥٥٧</sup> ولم تتوفر عتبة الـ ٥ في المئة لدى أي من أحزاب المعارضة، غير أن مشروع التعديل تضمن استثناءً لانتخابات العام ٢٠٠٥ سمح لكل من الأحزاب تسمية مرشح واحد بصرف النظر عن تمثيلها في مجلس الشعب.

وكانت هذه الخطوة غاية في الدهاء. فبذت الدولة من خلال فتحها باب الترشح أمام المرشحين المعارضين وكأنها تخطو خطوة شجاعة نحو تحقيق الإصلاح السياسي.<sup>٥٥٨</sup> ولكن الدولة لم تجازف بالكثير، إن لم نقل لم تجازف أبدًا، نظرًا إلى ضعف أحزاب المعارضة الرسمية وإلى الصعوبات الجمة التي كان سيواجهها أي حزب في استيفاء شروط المشاركة في أي انتخابات لاحقة.<sup>٥٥٩</sup> علاوة على ذلك، أعيد النظر في قانون الأحزاب السياسية، ما منح الدولة قدرة كبيرة على تهميش الأحزاب السياسية متى شاءت. وللسيطرة أكثر على العملية الانتخابية، طالبت الدولة بإنشاء لجنة للانتخابات الرئاسية تسيطر بالكامل على عملية الإشراف على الانتخابات وكذلك

---

<sup>٥٥٥</sup> في جميع الانتخابات الرئاسية الماضية، كان مجلس الشعب (الذي يسيطر عليه الحزب الوطني الديمقراطي التابع للنظام) يسمي مرشحًا واحدًا للانتخابات الرئاسية التي كانت في الواقع استفتاءً شعبيًا، يصوت المواطنون فيها إما لصالح المرشح أو ضده، ولكن من دون أي خيار آخر بين مرشحين متعددين.

<sup>٥٥٦</sup> وحدد التعديل أن عدد المؤيدين يجب ألا يقل عن ٦٥ من أعضاء مجلس الشعب و٢٥ من أعضاء مجلس الشورى، و١٠ أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من ١٤ محافظة على الأقل.

<sup>٥٥٧</sup> فرض هذا التعديل أيضًا أن يكون قد مضى على تأسيس الأحزاب ٥ سنوات متصلة على الأقل، وأن يكون المرشح الذي تسميه عضوًا في هيئتها العليا مضى على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

<sup>٥٥٨</sup> فضلًا عن ذلك، تمكنت إدارة الرئيس الأمريكي جورج بوش من الادعاء بأنها حققت انتصارًا في «تعزيز الديمقراطية» من خلال مبادرة الشرق الأوسط الكبير في ذلك الزمن الذي كانت تتراجع مصداقية بوش فيه لأن العراق كان ينحدر بخطى ثابتة نحو الفوضى.

<sup>٥٥٩</sup> يجدر التذكير بأن حزب المعارضة الأكبر، الوفد، لم يفز سوى بنسبة ١.٣ من المقاعد في انتخابات مجلس الشعب لولاية ٢٠٠٠-٢٠٠٥.

على النظر في جميع ادعاءات التزوير. وطالبت الدولة بأن تتألف لجنة الانتخابات الرئاسية هذه من خمسة أعضاء من القضاء وخمسة «شخصيات عامة معروفة بنزاهتها» يسميهم مجلسا الشعب والشورى اللذان يهيمن عليهما الحزب الوطني الديمقراطي.<sup>٥٦٠</sup> والهدف من هذا التعديل الدستوري كان عملياً تهميش قدرة المواطنين على الطعن في نتائج الانتخابات أمام القضاء، وتقويض قدرة القضاة على كشف المخالفات الانتخابية ومنعها بشكل مناسب. وقد سعت الدولة بوضوح إلى تجنب الكم الهائل والمخرج من الدعاوى التي كان الناشطون المعارضون يقيمونها في كل استحقاق انتخابي لإحراج النظام أمام الشعب المصري والمجتمع الدولي.

وفرض التعديل الدستوري أيضاً على المحكمة الدستورية العليا أن تراقب دستورية التعديل الذي ينظم النظام الانتخابي المتعدد المرشحين في مهلة ١٥ يوماً. وإذا بتت المحكمة بأن أيًا من أوجه مشروع التعديل غير دستوري، يُحال مجدداً إلى مجلس الشعب لتغييره. بعبارة أخرى، إذا أقر التعديل الدستوري فإنه يتطلب من المحكمة الدستورية العليا ممارسة رقابة مجردة (مسبقة) على دستورية التشريعات قبل إصدارها، بالرغم من أن قانون المحكمة الدستورية العليا لا ينص إلا على الرقابة الملموسة على دستورية التشريعات.<sup>٥٦١</sup> وسعت الدولة من خلال هذه الألاعيب الإجرائية إلى تحصين القوانين الانتخابية من أي طعون دستورية في المستقبل.

وحشدت أحزاب المعارضة والمنظمات الحقوقية وجمعية كفاية قواها لمعارضة التعديل الدستوري أمام المحاكم وفي الشوارع وفي الصحافة المعارضة.<sup>٥٦٢</sup> ودعا حزب الوفد والحزب العربي الديمقراطي الناصري وحزب الغد، برئاسة أيمن نور، وجماعة الإخوان المسلمين وجمعية كفاية إلى مقاطعة الانتخابات، كما اندلعت احتجاجات متكررة في الشوارع في جميع أنحاء البلاد.

ومارس القضاة أنفسهم ضغوطاً أيضاً، فقد أعلن نادي قضاة الاسكندرية بادئ الأمر أن ١٢٠٠ قاضٍ سيمتنعون عن القيام بواجباتهم في الإشراف على الانتخابات ما لم تُطبّق الإصلاحات. وبعد فترة وجيزة، صدر قرار في ختام اجتماع الجمعية العمومية لنادي قضاة القاهرة بمقاطعة ٢٥٠٠ قاضٍ إضافي للانتخابات الرئاسية ولانتخابات مجلس الشعب ما لم يتحكم القضاة بجميع مراحل الانتخابات من البداية حتى النهاية، بما في ذلك تحضير القوائم الانتخابية ونقل صناديق الاقتراع وجدولة الأصوات. فقد أراد القضاة أن يتجنبوا التورط في تلاعب النظام الحتمي بنتائج الانتخابات، ولكنهم هددوا بمقاطعة الإشراف على الانتخابات أيضاً لزيادة الضغط على النظام لتحقيق الإصلاحات التي كانوا يطالبون بها منذ زمن بعيد، والتي تشمل استقلاليتهم المالية عن السلطة التنفيذية والحد من نفوذ وزير العدل وإصلاح مجلس القضاء الأعلى.<sup>٥٦٣</sup> وبالتالي، باتت مواقف القضاء كلها شبيهة بالموقف الجذري والتاريخي الذي اتخذته قضاة مثل يحيى الرفاعي وأحمد مكي في انتخابات العام ٢٠٠٠.

<sup>٥٦٠</sup> ويتألف الأعضاء الخمسة من القضاء من رئيس المحكمة الدستورية العليا ورئيس محكمة الاستئناف في القاهرة وأول نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا وأول نائب لرئيس محكمة النقض وأول نائب لرئيس مجلس الدولة.  
<sup>٥٦١</sup> القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ المادة ٢٩ حول إجراءات المحكمة الدستورية العليا المذكور في الملحق.  
<sup>٥٦٢</sup> حاول حزب التجمع منع الاستفتاء أمام المحاكم الإدارية، ولكنه فشل في مسعاه هذا.  
<sup>٥٦٣</sup> للاطلاع على تحليل أكثر تفصيلاً عن التهديد بمقاطعة الانتخابات والهدف منه، انظر:

Nathan Brown and Hesham Nasr, "Egypt's Judges Step Forward: The Judicial Election Boycott and Egyptian Reform." Carnegie Endowment for International Peace, ٢٠٠٥.



وأُجري الاستفتاء في ٢٥ مايو/أيار من العام ٢٠٠٥ وأقر التعديل للمادة ٧٦ من الدستور. وقد زعمت الدولة بأن إقبال الناخبين بلغ نسبة ٥٣.٦ في المئة، وأن ٨٢.٩ في المئة منهم وافقوا على التعديل، ولكن نسبة الإقبال الحقيقية كانت أدنى بكثير. فقد أصدر نادي القضاة تقريراً بعنوان ضمير مصر وثق فيه التزوير الانتخابي وكشف أن نسبة الإقبال في معظم مراكز الاقتراع كانت مجرد ٣ في المئة.<sup>٥٦٤</sup> وبعد أسبوعين، أصدر مجلس الشعب التشريعات التي كرّست هذا التعديل وأرسلها إلى المحكمة الدستورية العليا للرقابة المجردة على دستورتها كما ينص التعديل الدستوري.

وواجهت المحكمة الدستورية العليا بالتالي مسألة حساسة سياسياً، فتعديل المادة ٧٦ من الدستور كانت تشوبه عدة أخطاء، فهو يتناقض مع جوهر وحرفية عدة مواد دستورية. فضلاً عن ذلك، شكلت الطريقة التي تلقت بها المحكمة الدستورية العليا طلب الرقابة الدستورية إشارة مقلقة عن كيفية (إساءة) استخدام الدولة للمحكمة في المستقبل.<sup>٥٦٥</sup> ولم يكن خيار مواجهة النظام في مسألة بهذا القدر من الحساسية ممكناً حتى في العصر الذهبي للمحكمة، ولكن رئاسة ممدوح مرعي منعت القضاة المبدئين في المحكمة من المناورة أكثر من ذي قبل. فقد فُرض مرعي رئيساً على المحكمة لهذا النوع من الحالات بالتحديد. وبعد الحصول على موافقة المحكمة الدستورية العليا، تهيأت الأجواء لسلسلة مواجهات في الانتخابات الرئاسية وانتخابات مجلس الشعب.<sup>٥٦٦</sup>

كان المرشحون للانتخابات الرئاسية هم حسني مبارك وأيمن نور (من حزب الغد) ونعمان جمعة (من حزب الوفد) وعدداً من مرشحي الأحزاب الأخرى الذين لم يشكلوا منافسة حقيقية بل مجرد استعراض.<sup>٥٦٧</sup> وشهدت الفترة المؤدية إلى الانتخابات حالة من التوتر والتفاوض المستمرين بين القضاة الرفيعي المستوى والدولة. وتراجع القضاة في نهاية المطاف عن تهديدهم بمقاطعة الإشراف على الانتخابات، ولكنهم لجؤوا إلى توثيق وفضح أكبر عدد ممكن من المخالفات الانتخابية. وقد أعفت وزارة العدل ٥٠٠ من أكثر القضاة نشاطاً من واجباتهم في الإشراف على الانتخابات، ولكن بقي الكثير غيرهم ممن كانوا مصممين على فضح فساد الدولة.

وقد استعرضت مجموعات المجتمع المدني قوتها أيضاً، فأمنت الحملة الوطنية لمراقبة الانتخابات<sup>٥٦٨</sup>

<sup>٥٦٤</sup> فضح ضابط متقاعد رفيع المستوى في الشرطة، محمود قطري، دور الشرطة في تزوير انتصارات الحزب الوطني الديمقراطي في معظم مراكز الاقتراع في كتابه: تزوير دولة... شهادات الاستبداد وتزوير الانتخابات (القاهرة، مركز المستقبل المصري، ٢٠٠٥).

<sup>٥٦٥</sup> حذر الرئيس السابق للمحكمة الدستورية العليا عوض المر من هذه الرقابة المسبقة بالتحديد قبل سنوات، وأعلن صراحة أن الرقابة المجردة سوف تُستخدم كأداة... للحصول على موافقة المحكمة الدستورية العليا، وسيؤدي ذلك إلى استحالة الطعن في هذه القوانين في المستقبل... إذا أردتم أن تدمروا المحكمة الدستورية العليا، فلنعمد الرقابة المسبقة». من محاضرة في جامعة القاهرة في ٢٥ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠.

<sup>٥٦٦</sup> طلبت المحكمة الدستورية العليا إجراء تعديلات ثانوية بسيطة على التشريعات لم تفرض أي قيود جديدة على الدولة. ويمكن الاطلاع على تفاصيل التعديلات واعتراضات المعارضة على العملية في الوفد، ٣ و٨ يوليو/تموز ٢٠٠٥.

<sup>٥٦٧</sup> وواصل حزب التجمع والحزب العربي الديمقراطي الناصري اليساريان مقاطعتهما للانتخابات.

<sup>٥٦٨</sup> وهي كناية عن شبكة مؤلفة من ٤ جمعيات أهلية تترأسها جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء.

٢٧٠ مشرفاً وأمنت اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات<sup>٥٦٩</sup> ١٥٠٠ مشرف إضافي، وتباهى الائتلاف المدني لمراقبة الانتخابات<sup>٥٧٠</sup> بتوفيره ٢٥٠٠ مشرف. وبالإجمال، أمنت مجموعات المجتمع المدني أكثر من ٥ أضعاف عدد المشرفين الذين أمنتهم في انتخابات العام ١٩٩٥، وحوالي ٥٠ ضعفاً لعدد المشرفين الذين أمنتهم في انتخابات العام ٢٠٠٠، حين كانت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان تواجه هجمات متتالية من الدولة. وأقامت ٣٤ مجموعة من المجتمع المدني دعوى قضائية للتمكن من الدخول إلى مراكز الاقتراع، وقد منحتها محكمتان إداريتان تلك الصلاحية، ولكن الكباش القانوني في المحكمة الإدارية العليا استمر حتى يوم انطلاق الانتخابات. وأظهرت نتائج الانتخابات فوز مبارك بهامش واسع كما كان متوقفاً، ولكن القضاة وناشطو المجتمع المدني وثقوا وفضحوا المخالفات الانتخابية. وفي اليوم التالي، عنونت صحيفة الأهرام صفحتها الأولى مقتبسة قول رئيس المحكمة الدستورية العليا ممدوح مرعي إن «الانتخابات جرت تحت إشراف قضائي كامل»<sup>٥٧١</sup>. وبالتالي، تحولت المحكمة الدستورية العليا، التي كانت ذات يوم الأمل الأكبر لتحقيق الإصلاح السياسي في مصر، شاهداً صامتاً على التلاعب بنتائج الانتخابات.

لكن تبين أن انتخابات مجلس الشعب كانت أكثر إثارة للجدل من الانتخابات الرئاسية. فقد هدد نادي القضاة بمقاطعة الإشراف على الانتخابات بجولاتها الثلاث، ولكن التنازلات التدريجية للنظام جنبته المقاطعة الشاملة. فقد تلقى نادي القضاة وعداً بإصدار قانون يضمن زيادة استقلالية القضاء بعد الانتخابات؛ ودُمجت مراكز الاقتراع للسماح للقضاة بمراقبة أكبر عدد منها؛ ومُنح القضاة صلاحية إغلاق مراكز الاقتراع التي تُسجل فيها مخالفات. وشهدت انتخابات مجلس الشعب للعام ٢٠٠٥ مجدداً تزويراً واسع النطاق وقمعاً جلياً، ولكن للمرة الأولى تعرض القضاة أيضاً للعنف، إذ خلع النظام قناعه وبان على حقيقته. وسجلت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ٧٦ حادثة عنف ضد القضاة، ومنعت وزارة العدل ١٧٠٠ قاضٍ إضافي من الإشراف على الانتخابات. ورد القضاة الغاضبون على تلك الممارسات بالكشف عن التزوير والقمع فيما كانت أنظار العالم موجهة نحو مصر. واتخذ قضاة رفيعو المستوى مثل هشام البسطوسي وأحمد مكي خطوة استثنائية عبر شجبهم لتلك الانتخابات على قناة الجزيرة الفضائية.

أما جماعة الإخوان المسلمين التي شكلت أكثر حركة معارضة قابلة للنمو، فقد تعرضت مجدداً لقمع الدولة أكثر من سواها، إذ اعتُقل آلاف الأعضاء فيها. ولكن بالرغم من الحملة العنيفة ضدها ومن القرار الاستراتيجي الذي اتخذته بترشيح الأعضاء في عدد محدود من الدوائر، فازت الجماعة بـ ٨٨ مقعداً، وهو رقم يفوق بأشواط عدد المقاعد التي فازت بها أطراف المعارضة الأخرى مجتمعة. ولم يكن هذا الفوز ليتحقق لولا حکما المحكمة الدستورية العليا في العامين ١٩٨٧ و ١٩٨٩ اللذان فرضا تحول النظام الانتخابي في مصر من نظام اللوائح الحزبية النسبية إلى نظام الدوائر ذات المرشح الواحد. ففي ظل نظام اللوائح الحزبية، لم تتمكن سوى الأحزاب الرسمية من المشاركة،

<sup>٥٦٩</sup> وهي كناية عن شبكة مؤلفة من ٦ جمعيات أهلية يرأسها مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية.

<sup>٥٧٠</sup> وهو كناية عن شبكة جمعيات أهلية ترأسها المنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

<sup>٥٧١</sup> «مبارك أول رئيس منتخب لمصر» الأهرام، ١٠ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٥.

ما أدى إلى تهميش جماعة الإخوان المسلمين.<sup>٥٧٢</sup> ولكن في ظل نظام الدوائر الانتخابية، تمكن أعضاء الجماعة من المشاركة كمرشحين مستقلين. وبالتالي، فقد استمرت أحكام المحكمة الدستورية العليا في التأثير في الميدان السياسي بعمق حتى بعد هزيمة المحكمة أمام النظام.

وبعد انتهاء انتخابات مجلس الشعب، حاول القضاة إبقاء الأضواء مسلطة على العملية الإصلاحية عبر تنظيم مؤتمر حول هذا الموضوع تحت عنوان «دور القضاء في عملية الإصلاح السياسي في مصر والعالم العربي».<sup>٥٧٣</sup> وضمّ المؤتمر الذي استمر لثلاثة أيام قضاة بارزين وناشطين مدافعين عن حقوق الإنسان وأساتذة قانون وأعضاء رفيعي المستوى في جماعة الإخوان المسلمين مثل عصام العريان. وفي الفترة التي سبقت انعقاد المؤتمر، أعلنت الدولة أنها سترفع الحصانة القضائية عن هشام البسطاويسي وأحمد مكي، اللذين كانا من أهم منتقدي النظام. وبعد انتهاء المؤتمر، رفعت الدولة الحصانة القضائية عن خمسة قضاة آخرين وبشرت إجراءات تأديبية بحق البسطاويسي ومكي.

صحيح أن حملة الدولة المضادة على المعارضة القضائية كانت متوقعة، إلا أن ردّ ناشطي المجتمع المدني جاء على حين غفلة. فعندما نظم القضاة اعتصاماً في مقرهم في وسط القاهرة، انضم إليهم مئات المواطنين للتعبير عن تضامنهم والتزامهم باستقلالية القضاء. ورفع الحشد لافتات كتبت عليها عبارات «قضاة مصر، آمال الشعب بين أيديكم!» و«قضاء حر = وطن حر» وكلمات بسيطة إنما فعالة مثل «أنا أحب القضاة». وبعد عدة أيام، فرّقت أجهزة الدولة الأمنية الحشد، وتعرض العشرات للضرب والاعتقال. ولكن بالرغم من هذا القمع، استمر المدافعون عن استقلالية القضاء بالنزول إلى الشارع في الأسابيع اللاحقة بأعداد متزايدة، وبلغ عدد المشاركين في التظاهرة الأكبر ألفي شخص. وخوفاً من أن يتطور الوضع إلى الأخطر، غيرت الدولة أساليبها وبدأت بمهاجمة المحتجين ما إن يتجهروا في الشارع. وضرب عناصر الشرطة بالزبي المدني والبلطجية مئات المحتجين واعتقل أكثر من ٥٠٠ شخص.

وشكل اندفاع الناشطين لدعم القضاة المحاصرين إشارة جديدة على أن دور القضاء بات محورياً في حركة الإصلاح المصرية. وخلافاً للهجمات السابقة على استقلالية المحكمة الدستورية العليا، التي لم تواجه سوى في الصحافة المعارضة، أفضى المناخ السياسي الجديد الذي شهد احتجاجات فاعلة في الشارع واندفاعاً مباشراً إلى نتائج ملموسة. فقد برأت الدولة القاضي أحمد مكي ولم يتعرض القاضي هشام البسطاويسي سوى إلى لوم رمزي، بدلاً من طردهما من سلك القضاء كما كان متوقعاً.

في المقابل، لم يحقق قانون القضاء الجديد الذي صدر في يونيو/حزيران من العام ٢٠٠٦ رغبات القضاة في الاستقلالية الإدارية عن السلطة التنفيذية. فضلاً عن ذلك، تم تعيين النائب العام ماهر عبد الواحد

<sup>٥٧٢</sup> حدث الاستثناء الوحيد في انتخابات مجلس الشعب للعام ١٩٨٧، عندما شاركت جماعة الإخوان المسلمين في نظام اللوائح الحزبية النسبية عبر الدخول في ائتلاف غير رسمي مع حزب الوفد.

<sup>٥٧٣</sup> نظم المؤتمر بالتعاون مع معهد القاهرة لدراسات حقوق الإنسان من ١ إلى ٣ أبريل/نيسان ٢٠٠٦.

في يوليو/تموز من العام ٢٠٠٦ رئيسًا للمحكمة الدستورية العليا خلفًا لممدوح مرعي.<sup>٥٧٤</sup> وبالتالي، كان عبد الواحد الرئيس الثالث للمحكمة الدستورية العليا الآتي من صفوف المسؤولين القانونيين المنتمين بلا أدنى شك إلى الدائرة المصغرة للنظام منذ محمد ولي الدين جلال. وكان إخضاع المحكمة الدستورية العليا للسلطة التنفيذية حتميًا لأن تعديل المادة ٧٦ من الدستور نص على أن رئيس المحكمة الدستورية العليا يتأسس أيضًا لجنة الانتخابات الرئاسية. ونظرًا إلى أن المحكمة الدستورية العليا ارتبطت بهذه الوظيفة الحساسة لصون النظام، من غير المرجح أن تتحول مجددًا في المدى المنظور إلى ساحة فعالة للناشطين الساعين إلى وضع حد لصلاحات السلطة التنفيذية أو إلى تعزيز الأحكام القانونية المتعلقة بالحقوق أو إلى تحقيق الإصلاح السياسي.

### خاتمة

لعل أفضل طريقة لقياس قوة أي حركة إصلاحية في الكيانات السياسية السلطوية هي في معاينة كيفية تعاظم النظام مع خصومه الجدد. فإذا لم يتم النظام بأي رد فعل يذكر وترك الحرية لمنتقديه بتنظيم أنفسهم من دون أن يتدخل، يرجح أن المعارضة في هذه الحالة لا تشكل تهديدًا حقيقيًا على سيطرة النظام. ولكن عندما تتخذ الدولة إجراءات واسعة النطاق للسيطرة على خصومها، يشكل ذلك دليلًا دامغًا على أن النظام يعتقد أنه يواجه تهديدًا حقيقيًا من المعارضة أو على الأقل تهديدًا محتملًا يرغب في التصدي له باكراً من دون فسخ المجال له لاكتساب الزخم.

وبالتالي، يشكل رد الدولة المصرية العنيف على كل من المحكمة الدستورية العليا وشبكة الدعم القضائي (judicial support network) دليلًا على أن الطعون الدستورية هددت أدوات النظام في الحفاظ على سيطرته بشكل متزايد. فقد وفرت المحكمة الدستورية العليا مساحة فعالة جديدة لمنتقدي النظام بتحديه عبر إحدى مؤسساته. وأظهر النجاح في إلغاء قانون الدولة المقيد بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية، بالإضافة إلى الدعاوى التي فرضت إشرافاً قضائياً كاملاً على الانتخابات، كيف برعت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان وأحزاب المعارضة في استخدام المحاكم لتحدي الدولة وحماية مصالحها. فضلاً عن ذلك، أثبت استعداد المحكمة الدستورية العليا على مواجهة الدولة عبر إصدار أحكام محورية بشأن الجمعيات الأهلية والإشراف القضائي الكامل على الانتخابات التزام قضائتها ببرنامج إصلاح سياسي، كما أثبت تصميم هؤلاء القضاة على حماية شبكة الدعم القضائي (judicial support network) التي أقامت الدعاوى (وبالتالي مكّنت المحكمة من توسيع صلاحياتها) ودافعت عن المحكمة كلما تعرضت لهجوم.

ولكن انهيار حركة الدفاع عن حقوق الإنسان والضعف المستمر لأحزاب المعارضة والهجوم المؤسسي على المحكمة الدستورية العليا كلها تظهر أن التناقض بمفرده، من دون دعم فئات واسعة من المجتمع، غير كافٍ للحوّل دون انهيار ائتلاف المحكمة الدستورية العليا/المجتمع المدني. فكما بنى ائتلاف المحكمة الدستورية

<sup>٥٧٤</sup> لأن ممدوح مرعي بلغ سن التقاعد الإلزامي.

العليا والمجتمع المدني المصري حركة قائمة على المصالح المشتركة بين المحكمة وأحزاب المعارضة ومجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان والمحامين، تمكنت الدولة أيضاً من إجهاد هذه الجهود المشتركة من خلال تقويض كل عنصر من هذه الحركة على حدة عبر وسائل قانونية وخارجة عن القانون. وبدلاً من تنفيذ تهديداتها بتقويض المحكمة الدستورية العليا نفسها في منتصف التسعينيات، لجأت الدولة إلى استراتيجية أكثر مكرراً هدفها إضعاف شبكة الدعم القضائي (judicial support network) للمحكمة. فقد أزيل خطر نقابة المحامين في العام ١٩٩٦، وواجهت مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان الانهيار التام في العام ١٩٩٩ بسبب الترهيب والقيود على التمويل الأجنبي، وأضعفت أحزاب المعارضة تدريجياً خلال تلك الفترة، بالرغم من أحكام المحكمة الدستورية العليا بشأن الحقوق السياسية. وضربت المحكمة الدستورية العليا عصفورين بحجر واحد من خلال زعزعة كل عناصر شبكة الدعم القضائي (judicial support network): فقد أدى تقويض مجموعات الدعم إلى إضعاف قدرتها على مراقبة انتهاكات النظام لحقوق الإنسان التي ما انفكت تزداد عنفاً، وفي الوقت نفسه أدى ذلك إلى الحد من قدرة تلك المجموعات على إقامة الدعاوى والدفاع بفعالية عن المحكمة الدستورية العليا لدى تعرضها لهجوم ما. وقد استعادت حركات المعارضة شيئاً من حيويتها بدءاً من العام ٢٠٠٣، ولكن ثبت أن الاندفاع الشعبي جاء متأخراً ولم يكن كافياً لاستعادة استقلالية المحكمة الدستورية العليا. لا بل استمرت رئاسة المحكمة في الانتقال بين رموز النظام، من فتحي نجيب مروراً بممدوح مرعي وصولاً إلى ماهر عبد الواحد. وتحولت المحكمة الدستورية العليا إثر ذلك من الأمل الأكبر لتحقيق الإصلاح السياسي إلى سلاح في يد النظام لتقييد القضاء العادي وتهميش الخصوم السياسيين.

## الفصل السابع



## الفصل السابع: القانون والتنمية والديمقراطية تقييم نقدي

علّق الخبراء وصانعو السياسات الكثير من الآمال على الإصلاح القضائي كحلّ شامل للاضطرابات السياسية والاقتصادية التي تعاني منها الدول النامية في أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا والشرق الأوسط. وكُلفت مؤسسات صون سيادة القانون بحماية حقوق الإنسان وبتحفيز التنمية الاقتصادية وحتى بتسهيل التحول الديمقراطي. وتعود جذور هذه التطلعات إلى فهمنا لكيفية تطور المؤسسات القانونية والأسواق والدول في الغرب. وبالرغم من أن خبراء نظرية التبعية (dependency theory) في العلوم الاجتماعية وغيرهم شددوا على الاختلاف الجذري للظروف التي تواجهها آخر الدول النامية (late-late developing countries)، ما زال الاعتقاد السائد هو أن مؤسسات صون سيادة القانون واقتصاد السوق والديمقراطية تعزز بعضها بعضاً. وفي الواقع، تبدو العلاقة بين هذه المكونات الثلاثة صحيحة بديهياً ودقيقة تاريخياً.

عابن أوائل الكُتاب في العلوم الاجتماعية مثل آدم سميث وماكس فيبر ودايفيد ريكاردو وغيرهم كيف توفر المؤسسات القضائية المستقلة والفعالة نظام حقوق الملكية المستقر الضروري للنمو الطويل الأمد وللاستثمار الكثيف. كذلك، تُعد المؤسسات القضائية وسائل ضرورية لتحقيق الفصل بين السلطات من أجل تقييد الحكم التعسفي. ويُعتبر الحكم التعسفي من هذا المنظور عائقاً أمام الحكم الديمقراطي واقتصاد السوق القابل للاستمرار، ما يعني أن البنية القانونية ضرورية ليس فقط لتطبيق قواعد اللعبة الاقتصادية، بل أيضاً لتطبيق قواعد اللعبة السياسية. وأخيراً، لطالما لاحظنا أن هناك علاقة إيجابية بين النمو الاقتصادي واقتصاد السوق من جهة والمقتضيات الاجتماعية لإرساء الديمقراطية من جهة أخرى.<sup>٥٧٥</sup> ويبدو أن نشأة مؤسسات صون سيادة القانون واقتصاد السوق الناجح والتحول الديمقراطي كلها تعتمد على بعضها البعض في حلقة فاضلة.

يعاين هذا الفصل، من منظور نقدي، افتراضنا أن الإصلاح القانوني والقضائي هو حل مباشر للمآزق الاقتصادية والسياسية الصعبة التي تواجه الكثير من الدول النامية. فالمؤسسات القضائية يمكن أن تكون أدوات هامة لتعزيز النمو الاقتصادي ولصون حقوق الإنسان، ولكن مصيرها وفعاليتها محكومان بنيوياً بمآلات الصراعات السياسية وتوزيع السلطة ضمن أي نظام سياسي.

## القانون والتنمية والديمقراطية

في العام ١٩٠٩، اعتبر ماكس فيبر أن أحد أهم أسباب التنمية الاقتصادية السريعة في الغرب كان النمط الفريد للسلطة القانونية-العقلانية (legal-rational authority) الذي نشأ هناك. ورأى فيبر أنه

<sup>٥٧٥</sup> Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." American Political Science Review ٥٣ (١٩٥٩): ٦٩-١٠٥; Robert Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition (New Haven: Yale University Press, ١٩٧١).



في الغرب «تبنى القرارات [القانونية] المموسة على تطبيق قواعد عامة، ولا تخضع عملية صنع القرار للتدخلات السياسية المستمرة». وبخلاف أنماط السلطة التقليدية والشخصانية، كانت السلطة القانونية-العقلانية معزولة عن تأثير المؤسسات الدينية أو غيرها من مصادر السلطة «غير العقلانية»، وقائمة على نظام من القوانين المدونة التي تسري على الجميع بناءً على منطق داخلي متناسق وثابت. فضلاً عن ذلك، كانت هذه السلطة القانونية معزولة عن التأثيرات السياسية ومدعّمة بكامل القوة الجبرية للدولة. لهذه الأسباب، اعتبر فيبر أن القانون كما تطور في الغرب وقّر الثبات والأمن، وهما من أهم العوامل للتنمية الاقتصادية الرأسمالية.

إن عقلنة القانون ومنهجه بشكل عام... والاعتماد المتزايد على سريان العملية القانونية بشكل خاص، شكلا أحد أهم الشروط لنشأة النشاط الاقتصادي المصمم للعمل باستقرار، وبشكل خاص لنشأة النشاط الرأسمالي الذي لا يمكن أن يستمر من دون الاستقرار القانوني...<sup>٥٧٦</sup>

وبحسب فيبر، فإن الأطراف التي طالبت باستمرار بالنظام القانوني العقلاني (rational-legal)، الذي كان ضرورياً جداً للتنمية الاقتصادية الرأسمالية، هي المستفيد الأكبر من هذا النظام. وتاريخياً، كان أبرز دعاة توسيع سلطة القضاة هم «أصحاب المصالح البورجوازيين، الذين طالبوا بنظام قانوني واضح وغير ملتبس، لا يخضع للتعسف الإداري غير المنطقي ولتشويش الامتيازات المموسة غير المنطقية هي الأخرى، ويوفر ضمانات متينة للطابع القانوني الملزم للعقود ويعمل نتيجة لكل هذه السمات بطريقة يمكن الاعتماد عليها». ورأى فيبر أيضاً أن المصالح البورجوازية في التجربة الإنكليزية كانت تتماشى عادة مع رغبات التاج، الذي أراد أن تكون السلطة مركزية وأن يفرض ضرائب على التجارة. ويعيد تيفار وليفي معاينة هذا الموضوع أيضاً:

تكررت التجربة الإنكليزية، مع بعض الاختلافات، في أماكن أخرى، وهي كانت كناية عن تحالف بين التاج والتجار، يدعم فيه التجار السلطتين التشريعية والقضائية للتاج من أجل الحصول على قوانين متناسقة ملائمة للتجارة في منطقة واسعة. وأعاد التجار رد هذا الجميل من خلال دفع الضرائب والرسوم الجمركية، وفي الكثير من الحالات من خلال إعطاء التاج قروضاً هائلة لتنفيذ سياسات عسكرية في الخارج.<sup>٥٧٧</sup>

وبعد عقود على كتابة ماكس فيبر لكتاب الاقتصاد والمجتمع، لاحظ خبراء القانون والتنمية أهمية الأفكار التي صاغها فيبر وبحثوا في كيفية إنشاء مؤسسات قانونية في الدول النامية لتحفيز النمط عينه من التنمية الاقتصادية والسياسية السريعة التي شهدها الغرب.<sup>٥٧٨</sup> ولكن آمال الخبراء في مجال القانون والتنمية (law

<sup>٥٧٦</sup> Max Weber, *Law in Economy and Society* (Cambridge, MA: Harvard University Press), ٣٠٤-٣٠٥.

<sup>٥٧٧</sup> Michael E. Tigar and Madeleine Levi, *Law and the Rise of Capitalism* (New York: Monthly Review Press, ١٩٧٧), ٤٧.

<sup>٥٧٨</sup> Marc Galanter, "The Modernization of Law," in *Modernization: The Dynamics of Growth*, ed. M. Weiner (New York: Basic Books, ١٩٦٦); David Trubek, "Max Weber on Law and the Rise of Capitalism." *Wisconsin Law Review* (١٩٧٢): ٧٢٠-٧٥٣.

(and development) وتطلعاتهم أبطت عندما كشفت ثورة نظرية التبعية (dependency theory) المشاكل المرتبطة بنظرية التحديث (modernization theory).<sup>٥٧٩</sup> وقد نقض دايفيد تروبيك ومارك غالانتر، وهما خبيران في طليعة حركة القانون والتنمية، عملهما ونموذج القانون والتنمية بشكل عام في مقالهما المفصلي في العام ١٩٧٤ تحت عنوان «خبراء في غربة عن الذات: بعض التأملات حول أزمة دراسات القانون والتنمية».<sup>٥٨٠</sup>

وقد اعتبر تروبيك وغالانتر أن القادة في معظم الدول النامية لا يكتثرون لتطبيق إصلاحات قانونية تعزز النمو الاقتصادي، بل إن الأنظمة القانونية في معظم هذه الدول مصممة لإفادة النخب ولإرضاء وإشباع رغبات حلفاء النظام السياسيين. واعتبر الباحثان أيضًا أن سيادة القانون ليست مستقلة في هذه الدول وأنها تعاني من تدخلات سياسية مستمرة وفاضحة. واستنتج تروبيك وغالانتر أن أهم الشروط البنوية لنشأة السلطة القانونية-العقلانية غير متوفرة في الدول النامية. والعامل الأبرز بحسب الخبيرين هو أن التقسيم الطبقي في المجتمع كان شديدًا للغاية، كما أن انعدام التوازن في السلطة السياسية قوّض فرص نشأة نظام قانوني-عقلاني. وطبع مقال تروبيك وغالانتر بداية اندثار الكتابات في مجال القانون والتنمية.

وسرعان ما أعاد علماء الاقتصاد التركيز على أهمية المؤسسات القانونية في تحقيق النمو الاقتصادي. فاعتبر دوغلاس نورث وغيره أن المؤسسات القانونية الفعالة وغير المنحازة ضرورية لعمل اقتصاد السوق بسلاسة وفعالية لأنها تخفف من المخاطر المرتبطة بالتجارة وبالتالي تمكّن الشركات من الاستفادة من زيادة تقسيم العمل.<sup>٥٨١</sup> ورأى الخبراء المنتمون إلى مدرسة الاقتصاد المؤسسي الحديث (new institutional economics) أيضًا أنه يمكن لقادة الدولة، لا بل يجب عليهم، استخدام المؤسسات القانونية لفرض قيود على أنفسهم ولتعطيل قدرتهم على انتهاك حقوق الملكية.<sup>٥٨٢</sup> فقد اعتبر منظرو الاقتصاد المؤسسي الحديث أنه إذا بقيت هذه المؤسسات ضعيفة ومتخلفة وبقيت حقوق الملكية هشة، فإن الشركات ستستثمر مواردها في مجالات تعود عليها بعائدات على المدى القريب، ولن تسعى فعليًا إلى تسهيل النمو الاقتصادي المستدام على المدى البعيد. لا بل قال دوغلاس نورث إن «كلفة تطبيق العقود المرتفعة هي السبب الأهم للركود التاريخي والتخلف المعاصر

<sup>٥٧٩</sup> Andre Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (New York: Monthly Review Press, ١٩٦٧); Fernando Cardoso and Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press, ١٩٧٩).

<sup>٥٨٠</sup> David Trubek and Marc Galanter, "Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies." *Wisconsin Law Review* (١٩٧٤): ١٠٦٢-١١٠١.

<sup>٥٨١</sup> الأمر سيّان إذا استخدمت الشركات المؤسسات القانونية فعليًا لحلّ خلافاتها أم لم تستخدمها، لأنه يكفي أن تدرك الشركات أنها تعمل في ظل القانون لكي تلتزم بواجباتها المفروضة عليها في العقود.

<sup>٥٨٢</sup> «إن إنشاء مؤسسات سياسية ذات أدوار محددة بشكل مناسب هي الطريقة الأساسية التي يمكن للدولة من خلالها فرض قيود فعلية على سلطتها. وهذه القيود ضرورية جدًا لنجاح الأسواق. فنظرًا إلى أن المؤسسات السياسية تؤثر في مدى استمرارية الأسواق الاقتصادية، فإنها تؤثر أيضًا في مستوى الخطر السياسي الذي يواجهه اللاعبون الاقتصاديون. وبالتالي، فإن الانتباه للمؤسسات السياسية ضروري إذا لنجاح النظام الاقتصادي.»

Barry Weingast, "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* ١٤٩ (١٩٩٣): ٢٨٨.

وحظيت النظريات التي شرحت الأهمية القصوى للمؤسسات في حماية حقوق الملكية وتحقيق النمو الاقتصادي بأدلة تدعمها في الكم الهائل من الدراسات التطبيقية التي أجريت خلال التسعينيات. فقد أصبح الاقتصاد المؤسسي الحديث الإطار النظري المهيمن لفهم المعدلات التفاضلية للتنمية الاقتصادية في مختلف البلدان، وتضمنت هذه الدراسات معاينة بارزة للضمانات المؤسسية لحقوق الملكية.<sup>٥٨٤</sup> وبدأ أن التحليلات المؤسسية ستوفر سياسات مقترحة جديدة لعشرات الدول النامية التي حققت تقدماً حقيقياً في تحرير اقتصادها بحلول أوائل التسعينيات من دون أن تجني ثمار الإصلاح الاقتصادي المأمولة منذ زمن بعيد. وتغير إطارنا النظري – الذي انتقل من التركيز على التقاليد في مواجهة الحداثة في ظل نظرية التحديث (modernization theory)، إلى بنية النظام الاقتصادي العالمي في ظل نظرية التبعية (dependency theory)، إلى مشاكل تدخل الدولة في الاقتصاد النيوليبرالي – مجدداً على قاعدة أن تدخل الدولة في الاقتصاد لا يشكل بحد ذاته عائقاً أمام التنمية. فالدرس الجديد كان أن المؤسسات غالباً ما تنتج حوافز مضرّة بالنمو الاقتصادي الوطني، ولكن في حالات أخرى يمكن للمؤسسات المصممة بشكل مناسب أن تنتج حوافز تعزز النمو الاقتصادي القوي. ويُقال إن سر النجاح في ذلك هو تصميم مؤسسات تنتج الحوافز المناسبة.

وطبق البنك الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية هذه السياسات المقترحة وشرع في تمويل برامج الإصلاح القضائي في مختلف الدول النامية بمبلغ قدره ٣.٨ مليار دولار.<sup>٥٨٥</sup> فقد اعتبرت تلك المؤسسات أنه «في غياب استقلالية القضاء لا سيادة للقانون، وفي غياب سيادة القانون لا تتوفر الظروف التي تتيح عمل الاقتصاد المنفتح بفعالية، من حيث توفير الأمن والاستقرار القانوني والسياسي».<sup>٥٨٦</sup> وطُبقت هذه البرامج غالباً على أمل أن تؤدي إلى تبعات سياسية إيجابية، ولم تقتصر أهدافها إطلاقاً على الفوائد الاقتصادية التي صُممت

<sup>٥٨٣</sup> Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, ١٩٩٠), ٣٤.

<sup>٥٨٤</sup> انظر مثلاً:

Silvio Borner, Aymo Brunetti, and Beatrice Weder, *Political Credibility and Economic Development* (London: St. Martin's Press, ١٩٩٥); Stephan Knack and Philip Keefer, "Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross National Test of an Institutional Explanation." *Economic Inquiry* ٣٥ (١٩٩٧): ٥٩٠-٦٠٢; Rafael La Porta, et al., "Legal Determinants of External Finance," *Journal of Finance* ٥٢ (١٩٩٧): ١١٣١-١١٥٠.

<sup>٥٨٥</sup> للاطلاع على المزيد من المعلومات حول دعم البنك الدولي للإصلاح القضائي في التسعينيات، انظر:

Malcolm Rowat, Waleed Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean – Proceedings of a World Bank Conference*. (Washington, DC: The World Bank), ١٩٩٥; Ibrahim Shihata, "Relevant Issues in the Establishment of a Sound Legal Framework for a Market Economy," in *The World Bank in a Changing World*; Buscaglia, Dakolias, and Ratliff, *Judicial Reform in Latin America: A Framework for National Development* (World Bank, ١٩٩٥); Ross Levine, *Law, Finance, and Economic Growth* (World Bank, ١٩٩٧); Sanjay Pradhan, "Improving the State's Institutional Capability." *Finance and Development* ٣٤ (١٩٩٧).

<sup>٥٨٦</sup> Edmundo Jarquin and Fernando Carrillo, eds. *Justice Delayed*. Washington, DC: Inter- American Development Bank, ١٩٩٨, vii.

لتحقيقها. فبالنسبة إلى البنك الدولي وغيره من المانحين الذين كانوا يطبقون برامج المساعدة القانونية، بدا أن جميع النتائج الحسنة تتماشى مع بعضها البعض: فالإصلاح القانوني يزيد من حيوية اقتصاد السوق؛ ويؤدي الإصلاح القانوني المقرون باقتصاد السوق بدوره إلى إرساء الديمقراطية؛ أما إرساء الديمقراطية فيعزز بدوره الإصلاحات القانونية ونمو السوق.

إن هذه الافتراضات مترسخة بعمق في فهمنا للتجربة الغربية. لكن معاينة هذه التجربة عن كثب تظهر أن العلاقة بين المؤسسات والنمو الاقتصادي ليست مباشرة. ففي دراستهما التقليدية حول الإصلاحات القضائية في إنكلترا بعد «الثورة المجيدة» (Glorious Revolution) في العام ١٦٨٨، يقول نورث وواينغاست مثلاً إن المحاكم المستقلة مكّنت التاج من تقديم ضمانات حقيقية بأنه سيتم سداد القروض. ويرى الكاتبان أن «إنشاء قضاء مستقل سياسياً زاد كثيراً من قدرة الدولة على تقديم الوعود الموثوقة بأنها ستحترم التزاماتها، أي إلزام نفسها بهذه الوعود. فمن خلال الحد من قدرة الدولة على التراجع عن التزاماتها، لعبت المحاكم دوراً محورياً في ضمان التزام الدولة بصون الحقوق»<sup>٨٧</sup>. وبحسب نورث وواينغاست، أفضت هذه الإصلاحات إلى نتائج اقتصادية فورية. فبعد إقرار القيود المؤسسية على سلطة التاج، اطمأن الدائنون إلى أن الدولة لن تتخلف عن سداد قروضها. وأدى هذا الاطمئنان إلى انخفاض سريع في معدلات الفائدة على القروض المقدمة للتاج وإلى ازدياد قدرة الدولة على جمع معدلات هائلة من رأس المال.

لكن هذا التحليل يطرح تساؤلاً هاماً: هل كانت الإصلاحات المؤسسية في التجربة الإنكليزية فعالة ومستدامة بحد ذاتها، أم أنها كانت كذلك لأنها مثلت توازناً في القوى بين التاج والنخبة المالكة للأراضي؟ عبارة أخرى، هل كانت هذه الآلية السببية الأساسية عبارة عن تصميم مؤسسي ذكي ببساطة (يمكن تكراره في بلدان أخرى)، أم كانت مرتبطة ببنية المجتمع الإنكليزي بطبيعتها، ما يحد من القدرة على تكرارها في دول أخرى؟ إذا كانت الإجابة على هذا التساؤل هي «تصميم المؤسسات المناسبة» ببساطة (بما يشبه إلى حد ما «تحديد الأسعار المناسبة» في الاقتصاد النيوليبرالي)، فإن أفاق الإصلاح المؤسسي في الدول النامية رحبة بالفعل. ولكن إذا كانت الإصلاحات المؤسسية ممكنة ومستدامة فقط عندما تمثل توازناً معيناً في القوى بين الدولة والقوى الاجتماعية، فإن فرص الإصلاح المؤسسي في الدول النامية تصبح محدودة أكثر بكثير.

### القوى غير المتكافئة والإصلاح المؤسسي

تكشف الدراسة المفصلة للإصلاحات المؤسسية في إنكلترا وفرنسا في القرن السابع عشر الاستنتاجات المفيدة التي تقضي إليها التحليلات المؤسسية، ولكنها تظهر أيضاً الحدود العملية في تطبيق الكثير من الإصلاحات المؤسسية.

<sup>٨٧</sup> Douglass North and Barry Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *The Journal of Economic History* ٤٩ (١٩٨٩): ٨١٩.

ففي الفترة الممتدة بين القرنين السابع عشر والتاسع عشر، تناهت إنكلترا وفرنسا على الهيمنة العالمية. وخاضت الدولتان ستّ حروب كبرى وواجهتا ضغوطاً هائلة لرفع مداخيلهما من أجل تمويل حملاتهما العسكرية المكلفة. ونظراً إلى أن أياً منهما لم يكن قد بنى نظاماً ضريبياً ملائماً، اعتمدت الدولتان على القروض من الدائنين المحليين. وإذا تفاقم الضغوط المالية على التاج البريطاني، بدأ بالتخلف عن سداد قروضه من دون أن يخضع لمحاسبة أحد.<sup>٥٨٨</sup> وكانت أسرة ستوارت الحاكمة في بريطانيا آنذاك تسيطر على الأعمال اليومية للدولة، وكان التاج يسيطر بشكل شبه كامل على القضاء. وكلما واجه التاج معارضة في المحاكم كان باستطاعته إلغاء معظم القرارات من خلال «محكمة قاعة النجوم» (Star Chamber) وعزل القضاة الذين يصدرون أحكاماً تتعارض مع مصالحه.<sup>٥٨٩</sup> وفي غياب القيود المؤسسية على سلطته، تمكن التاج من التخلف عن سداد قروضه عند مواجهته ضائقات مالية.

ونتيجة لسجل أسرة ستوارت السيء في خدمة الدين، رفع الدائنون معدلات الفائدة كثيراً في القروض المقدمة إلى الدولة، أكثر بكثير من المعدلات التي فرضوها على الأفراد، وذلك بسبب المخاطر الحقيقية في القروض المقدمة إلى الدولة. وبالتالي، وبالرغم من أن التاج تمكن من فرض إرادته على الدائنين ومن التلاعب بحقوق الملكية من دون مشاوره أحد، واجه الحكم صعوبات متزايدة في جمع المداخيل وتمويل مصاريف الدولة عبر القروض. وإذا شعرت أسرة ستوارت بالتعبات الطويلة الأمد لهذا الوضع، بدأت باللجوء إلى تدابير يأسسة لتأمين التمويل. فقد واجه الدائنون غير الراغبين في التعاون مع التاج عقوبات شديدة، من ضمنها مصادرة الأملاك والسجن.<sup>٥٩٠</sup> وفي نهاية المطاف، ساهم هذا الوضع في تشجيع المعارضة العلنية للتاج، ما أدى إلى الحرب الأهلية الإنكليزية التي ألغيت بعدها «محكمة قاعة النجوم» والجهاز الإداري الملكي. وقد أعاد الملك جيمس الثاني سلطة التاج بعد ٤٥ سنة، ولكنه واجه معارضة موحدة مجدداً، ما أدى إلى «الثورة المجيدة» في العام ١٦٨٨. وفرضت عدة إصلاحات مؤسسية أخرى قيوداً إضافية على سلطات التاج التعسفية وأقرت سيادة البرلمان في سنّ القوانين والمسائل المالية. وكانت أهم هذه الإصلاحات المؤسسية الإصلاحات القضائية الهادفة إلى ضمان استقلالية المحاكم عن تدخلات التاج.

ومن خلال فرض قيود مؤسسية على سلطة التاج، مكّن القضاء المستقل التاج من تقديم ضمانات

<sup>٥٨٨</sup> في بداية حكم أسرة ستوارت في بريطانيا، وفر بيع أراضي التاج نصف مداخيل الدولة تقريباً. ولكن مع نهاية عهد الملك تشارلز الأول (١٦٢٥-١٦٤١)، كانت معظم أراضي التاج قد بيعت، فبات طلب القروض من الدائنين ضرورياً.

<sup>٥٨٩</sup> North and Weingast, "Constitutions and Commitment," ٨٠٩.

<sup>٥٨٩</sup> Maitland, The Constitutional History of England, ٢١٨-٢٢١, ٢٦١-٢٦٤, and Shapiro, Courts, ٨٧-٨٩.

يصف مايتلاند «محكمة قاعة النجوم» (Star Chamber) على أنها «محكمة مؤلفة من رجال سياسة يطبقون سياساتهم لا من قضاة يطبقون القانون. كانت عقوبات هذه المحكمة قاسية وغالباً ما لجأت إلى التعذيب. فقد عذبت أعضاء هيئة المحلفين بسبب أحكام اعتبرتها مخطئة؛ وبالتالي، سيطرت هذه المحكمة على العدالة في المملكة عموماً». وقد طرد المستشارون الثلاثة إدوارد كوك ورنولف كرووروبرت هيث.

<sup>٥٩٠</sup> Maitland, The Constitutional History of England, ٢٦٢, ٢٦٧-٢٧٢.

<sup>٥٩٠</sup> للاطلاع على المزيد من العقوبات التي واجهها الدائنون بسبب عدم تعاونهم مع التاج الإنكليزي، انظر: Richard Cust, The Forced Loan and English Politics, ١٦٢٦-١٦٢٨ (Oxford: Clarendon Press, ١٩٨٧).

حقيقية بأن الدولة ستسد قروضها. وانعكست الثقة بالإصلاحات المؤسسية في الانخفاض الكبير الذي شهدته معدلات الفائدة على القروض المقدمة إلى التاج. ففي غضون عشر سنوات بعد «الثورة المجيدة» في العام ١٦٨٨، انخفضت معدلات الفائدة على القروض الجديدة من ١٤ في المئة إلى ٨ في المئة ثم إلى ٣ في المئة.<sup>٥٩١</sup> ومع قدرة التاج على تقديم التزامات موثوقة من خلال ضمانات مؤسسية جديدة لحقوق الملكية الخاصة بالدائنين، تمكن الحكم من جمع مبالغ طائلة لتمويل مشروع بناء الدولة داخلياً ولشحن حرب جديدة ضد فرنسا خارجياً. وفي غضون ثماني سنوات بعد «الثورة المجيدة»، ازدادت قدرة الدولة على الإنفاق بأربعة أضعاف بفضل تعاون الدائنين المحليين معها.<sup>٥٩٢</sup>

وواجه التاج الفرنسي المشكلة عينها في تقديم التزامات موثوقة. فتماماً كما تلاعب التاج الإنكليزي بالبنى القضائية للتخلف عن سداد ديونه، استخدم التاج الفرنسي نفوذه السياسي المطلق للحصول على القروض ثم التخلف عن سدادها في الأزمات المالية. وكانت الأداة القضائية الأساسية للحكم الفرنسي سلسلة من المحاكم الملكية المسماة «غرف العدالة» (Chambres de Justice). يختار الملك قضاتها بنفسه مباشرة لكي يعملوا تحت إمرته. وقد أنشئت هذه المحاكم ظاهرياً لاستئصال الفساد، ولكنها صُممت فعلياً لإلغاء الديون التي كان التاج عاجزاً عن سدادها أو غير راغب في ذلك. وأنشئت ١٤ غرفة عدالة على الأقل بين القرنين السادس عشر والثامن عشر.<sup>٥٩٣</sup> وبحسب هيلتون روت،

أنشئت هذه المحاكم لحشد الدعم الشعبي لكي يتمكن التاج من إلغاء ديونه تجاه الممولين الخاصين. وكانت هذه المحاكمات تؤدي إلى موجات من الإفلاس في أوساط الممولين. حتى إن التهديد المبهم بمعاينة جرائم غير محددة بوضوح كان يؤدي إلى فقدان الممولين المنفردين لمصداقيتهم أمام زملائهم وبالتالي إلى إفلاسهم.<sup>٥٩٤</sup>

وشكل خوف الممولين من الخضوع للمحاكمة أمام غرف العدالة هذه عاملاً أساسياً منعهم من تقديم القروض الجديدة إلى الملك، ما أدى إلى رفع معدلات الفائدة التي اضطر التاج إلى سدادها للحصول على تعاون الممولين. وكما في إنكلترا، تراوح معدل الفائدة العادي على القروض المقدمة إلى الأفراد بين ٤.٥ و ٨ في المئة، ولكن معدلات الفائدة على القروض المقدمة إلى التاج كانت أعلى بكثير، وقد بلغت ١٥ إلى ٢٥ في المئة

<sup>٥٩١</sup> North and Weingast, ٨٢٤.

<sup>٥٩٢</sup> المرجع نفسه، ص. ٨٢٢.

<sup>٥٩٣</sup> Philip Hoffman, "Early Modern France, ١٧٠٠-١٤٥٠," in Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, ١٤٥٠-١٧٨٩, eds. Philip Hoffman and Kathryn Norberg (Stanford: Stanford University Press, ١٩٩٤), ٢٣٣.

<sup>٥٩٤</sup> Hilton Root, "Tying the King's Hands: Credible Commitments and Royal Fiscal Policy During the Old Regime," Rationality and Society (October ١٩٨٩): ٢٤٦.

فبحسب روت مثلاً، «أقرض الممول سامويل برنار الملك لويس الرابع عشر ١٥ مليون ليرة في العام ١٧٠٣، و٢٠ مليون ليرة في العام ١٧٠٤، و٣٠ مليون ليرة في العام ١٧٠٨. وعندما رفض برنار تقديم المزيد من القروض في العام ١٧٠٩، مُنح من تحصيل المبالغ الهائلة التي أقرضها للتاج. وعجز برنار بالتالي عن إعادة الأموال إلى دائنيه وأفلس. وبعد الحرب، تمكن من استئصال مستحقاته بعد موافقته على دفع غرامة قدرها ٦ ملايين ليرة.» Root, ٢٥٥.

في عهد الملك لويس الرابع عشر.<sup>٥٩٥</sup> وفي المقابل، شجعت معدلات الفائدة المرتفعة هذه التاج على التخلف عن سداد ديونه، منتجاً حلقة مفرغة من رفع معدلات الفائدة والتخلف عن سداد الديون. وفي نهاية المطاف، تمكن التاج الفرنسي من رعاية مؤسسات تشاركية سمحت للدائنين بتجميع قروضهم للنظام، ما خفف من المخاطر المالية التي واجهها الدائرون إلى حد ما وصعّب عملية تخلف التاج عن سداد ديونه.<sup>٥٩٦</sup> ولكن هذه الابتكارات المؤسسية لم تكن كافية لحل المشاكل الأساسية المتعلقة بسلطة التاج الفرنسي المركزية غير الخاضعة للمحاسبة.

للمفارقة، أدت السلطة المطلقة إلى تقويض قدرة التاج الفرنسي على حشد الموارد اللازمة للدفاع عن المصالح الوطنية الفرنسية في مواجهة إنكلترا. وتمكنت الدولة الإنكليزية «الأضعف» بشكل أفضل من تقديم ضمانات حقيقية للدائنين بعد «الثورة المجيدة» بسبب تعزيز البرلمان ومنح الاستقلالية للمؤسسات القضائية. ومكّنت هذه الموارد الدولة الإنكليزية من تحصيل عائدات أكبر لتوسيع الدولة مما حصلته الملكية المطلقة الفرنسية. وبفضل هذه الموارد، استطاعت إنكلترا أن تبني جيشاً هائلاً وأن تهزم الفرنسيين في جميع الصراعات تقريباً خلال هذه الفترة، ما سمح لها ببسط سيطرتها بلا مجال للشك.

في المحصلة، تكشف الأدلة التاريخية أن القيود القضائية على السلطة المطلقة تحققت بشكل أساسي نتيجة توازن هيكلية في القوى بين التاج والبرلمان. وقد أدى هذا التوازن في القوى إلى تسوية سياسية بين التاج والبرلمان، ما مكن إنكلترا، لحسن حظها، من إنشاء المجموعة الملائمة من المؤسسات التي سمحت للدولة بتقديم ضمانات فعلية للدائنين المحليين. وكانت الإصلاحات المؤسسية التي طبقت بعد «الثورة المجيدة» بلا شك نتيجة تصميم متعمد، ولكنها لم تكن لتتحقق وتصبح مستدامة لولا الدعم الذي وفره لها التوازن في القوى بين التاج والنخبة المالكة للأراضي. وفي غياب هذا التوازن في القوى، عجز الفرنسيون (ورفض التاج الفرنسي) عن فرض قيود مؤسسية مماثلة على سلطة النظام المطلقة إلا بعد الثورة الفرنسية. وإبان الثورة، سهّلت عوامل هيكلية مشابهة تحقيق الإصلاح المؤسسي لفرض قيود على سلطة الدولة.

بالرغم من ذلك، ينحو الكثير من علماء الاقتصاد إلى الافتراض أن المؤسسات الاقتصادية هي نتيجة للتوافق بين أطراف متراضية حول جني الفوائد المشتركة، بدلاً من فهم البيئة المؤسسية على أنها نتيجة للتفاوت النسبي في القوى وللصراع السياسي.<sup>٥٩٧</sup> ويركز علماء الاقتصاد على التبعات الاقتصادية لمختلف أنظمة حقوق

<sup>٥٩٥</sup> Hoffman, "Early Modern France," ٢٣٤.

يلاحظ هوفمان أيضاً أن معدلات الفائدة كانت ترتفع عادة في زمن الحرب أو في الأزمات السياسية، أي عندما تبلغ احتمالات تخلف التاج عن سداد ديونه أعلى مستوياتها.

<sup>٥٩٦</sup> للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذه الابتكارات، انظر:

Root, "Tying the King's Hands"

<sup>٥٩٧</sup> يعبر روبرت بايتس بشكل جيد عن هذه الفكرة في قوله إن «الاقتصاد المؤسسي الحديث غير سياسي إلى حد بعيد. فالمؤسسات تمثل توافقاً أو تعاهداً بين أطراف متعاقدة متراضية بهدف الحصول على نتائج تميز رفاهية كل من الأطراف. ويُعتقد أن كل جهة مستقلة عن غيرها، وأن كل اتفاق يُبرم طوعاً بالرضى المتبادل بين الأطراف... ولكن ما لا يأخذه أتباع هذه المدرسة في الحسبان هو أن المؤسسات تُفرض فرضاً في الكثير من الأحيان ولا تختارها تلك الأطراف...»

Robert Bates, "Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism," in Harriss, Hunter, and Lewis, *The New Institutional Economics and Third World Development*, ٤٦.

الملكية، ولكن يبرز تساؤل لدى قراءة معظم الدراسات حول ماهية العوامل التي تعيق إنشاء مؤسسات موثوقة لضمان حقوق الملكية في الأساس. وبالتالي، فإن السياسات المقترحة غالباً ما تكون تبسيطية، إذ يُعتقد أن الإصلاحات المؤسسية مباشرة وتحمل في ذاتها مستلزمات تنفيذها لأنها تمثل توزيعات تحقق خفض تكاليف المعاملات وزيادة فعالية التبادلات الاقتصادية.

وتغض هذه الاعتقادات الطرف عن قدرة القادة واستعدادهم على تفويض المؤسسات التي بنوها بأنفسهم، من دون مشاوره أحد، متى هددت هذه المؤسسات سلطة النظام السياسية. وغالباً ما يلغي الحكام السلطويون الإصلاحات المؤسسية عندما تقلب تلك المؤسسات ضدّهم، وبشكل هذا السياق السياسي بالذات جوهر العوائق أمام التقدم الاقتصادي والسياسي في معظم الدول النامية.

لأنقص بهذا النقد الإحياء بأن الضمانات المؤسسية لحقوق الملكية ليست ضرورية للنمو الاقتصادي، فهي ضرورية بكل تأكيد. ولكن التركيز على الثوابت المقارنة عوضاً عن ديناميات الصراع المتغيرة قد يدفع الكثير من علماء الاقتصاد إلى التقليل من أهمية التحديات التي يواجهها الإصلاح المؤسسي المستدام. فلدى معاينتها عبر الحقب الزمنية المتتالية، تكشف التجربة المصرية كيفية تأثير اللاعبين والمؤسسات في بعضهما البعض عبر الزمن وسبب تفويض القادة السلطويين غالباً المؤسسات الدولة التي أنشئت لصون مصالحهم قبل سنوات قليلة.

## إنشاء المؤسسات وديناميات الصراع المتغيرة وانهيار الإصلاحات المؤسسية: تناقضات السلطة

تظهر الأدلة المذكورة في الفصل الثالث أن إنشاء محكمة دستورية مستقلة وإعادة إحياء المحاكم الإدارية في عهد السادات كانا يهدفان إلى مواجهة المشاكل الناجمة عن الحكم السلطوي المطلق. فقد أدى تأمين القسم الأكبر من القطاع الخاص وكسر جميع القيود أمام السلطة التنفيذية في عهد عبد الناصر إلى هجرة جماعية لرؤوس الأموال. ولجأ السادات إلى جذب الاستثمار بعد أن واجه عجزاً في الميزانية وانهياراً اقتصادياً نتيجة لفشل تجربة عبد الناصر الاشتراكية، إلا أن السادات خاض معركة شاقة لإقناع المستثمرين القلقين بأن الأصول التي يدخلونها إلى السوق المصري ستكون في مأمن عن مصادرة الدولة لها أو إصدارها لتشريعات تهدد هذه الحقوق. وبعد فشل جهود جذب الاستثمارات طوال عشر سنوات عبر الحوافز الضريبية وغيرها من الإغراءات القصيرة الأمد، أنشأت الدولة محكمة تتمتع بدرجة مدهشة من الاستقلالية وبصلاحية ممارسة الرقابة على دستورية القوانين. وقد وفرت المحكمة الدستورية العليا الضمانات المؤسسية لحقوق الملكية التي طال انتظارها.

كذلك، أعاد السادات تأهيل المحاكم الإدارية الضعيفة لكي تتمكن من الإشراف على الجهاز الإداري للدولة وفسح المجال للأفراد لفضح الفساد. وكان الانهيار السريع للانضباط الإداري النتيجة المتناقضة لغياب الشفافية، الذي يشكل علة مزممة للحكم السلطوي، وللتوسع السريع للجهاز الإداري. وقد زادت المحاكم الإدارية من محاسبة المسؤولين الإداريين ومكنت النظام من الإشراف على الإداريين الذين يتجاوزون الصلاحيات



المعطاء لهم ومعاقبتهم، كما وعززت تنسيق سياسات الدولة. وأعاد النظام سلطة التعيينات والترقيات وغيرهما من الوظائف الداخلية إلى المحاكم بالفعل، بعد أن أضعفت القرارات الرئاسية في العقدين السابقين هذه الصلاحيات أو جردت المحاكم منها تمامًا. وتعززت القدرة المؤسسية للمحاكم الإدارية أيضًا عبر زيادة عدد محاكم الدرجة الأولى ومحاكم الاستئناف عبر البلاد. وتمكن السادات، من خلال المحكمة الدستورية العليا الجديدة والمحاكم الإدارية بعد إصلاحها وخطاب سيادة القانون الذي رافق ذلك، من صياغة خطاب بديل لإضفاء الشرعية على نظامه، يتبرأ من الفشل المموس لنظام عبد الناصر.

وتبرز أوجه شبه لافتة بين الديناميات السياسية التي أدت إلى إنشاء مؤسسات قضائية مستقلة إلى حد ما في مصر وبين التجارب المقارنة المذكورة في الفصل الثاني. فتعاني الأنظمة السلطوية التي تتمتع بسلطة مطلقة من صعوبات في تقديم ضمانات ذات مصداقية لحماية حقوق الملكية، وبالتالي يعصب عليها تحفيز الاستثمار الخاص. وتمكّن المحاكم المستقلة، خصوصًا تلك التي تتمتع بصلاحيات ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، الحكام من إظهار الضمانات المؤسسية لحقوق الملكية. كذلك، يواجه الحكام السلطويون، بما يتناقض مع فكرة سلطنتهم المطلقة، صعوبات في الحفاظ على النظام والانضباط في الهيكلية الإدارية لدولهم بسبب المشاكل المتفاقمة في العلاقة بين الموكل والوكيل (principal-agent problems). ويمكن للمحاكم الإدارية في هذه الحالة أيضًا أن تساهم في تعزيز الانضباط ضمن هيكلية الدولة الإدارية. وتقدم التجربة المصرية أمثلة مفصلة تكشف كيف يتمكن الحكام من تخفيف الأثمان السياسية للإصلاحات المثيرة للجدل عبر تفويض المحاكم بإقرارها، بطريقة تحمل أوجه شبه لافتة مع تفويض القضاء بإقرار السياسات المثيرة للجدل في الدول الديمقراطية. لكن الفرق هو أن اعتماد السياسات التي لا تحظى بتأييد الشعب يستتبع أثمانًا أكبر في الدول السلطوية لأن السلطة محصورة في يد نظام واحد مهيمن، فلا يمكن إلقاء المسؤولية على عاتق مؤسسات أخرى. ويسمح تفويض المحاكم بإقرار هذه السياسات بتخفيف الأثمان السياسية للإصلاحات المثيرة للجدل. أخيرًا، وبخلاف الأنظمة الديمقراطية، ترتبط شرعية النظام في الدول السلطوية بشكل شبه كامل بنجاحها أو فشلها في تحقيق أهداف السياسات المحددة، لا بالشرعية الإجرائية، ولكن المؤسسات القضائية تساهم في تعزيز شرعية النظام «القانونية»، خصوصًا في أعقاب الفشل الواسع لسياسات النظام.

## ديناميات الصراع المتغيرة

شرعت الدولة المصرية بتطبيق الإصلاحات القضائية لمواجهة المشاكل الناجمة عن الحكم السلطوي، ولكن المحاكم نفسها طرحت تحديات جديدة. فقد بدأ الناشطون السياسيون باستخدام المحكمة الدستورية العليا، منذ السنة الأولى على إنشائها، كمساحة لتحدي الدولة في سلسلة واسعة من المسائل السياسية. وتظهر الأحكام التي عاينّاها في الفصول ٤-٦ كيف فسحت المحكمة الدستورية العليا مساحة للمجتمع المدني من خلال استعادة الحقوق السياسية وتمكين جزء من هيكلية النظام التعددية المقيدة (corporatist) للسيطرة. وسرعان ما نشأ تآزر بين القضاة الراغبين في تعزيز سيادة القانون (وتوسيع صلاحياتهم المؤسسية) وبين الناشطين العازمين على استخدام المحاكم لتحقيق التغيير السياسي. فقد راقب الناشطون المعارضون انتهاكات

حقوق الإنسان والحقوق المدنية ووثقوها، وقدموا طعوناً دستورية سمحت للمحكمة الدستورية العليا بتوسيع ممارستها للرقابة الدستورية، ودافعوا عن استقلالية المحكمة قدر المستطاع كلما هددها النظام.

ومن اللافت معارضة السرعة التي حشدت فيها المجموعات الحقوقية قواها عبر المؤسسات القضائية نتيجة لتغيير هيكلية الفرص المتاحة. ففي منتصف التسعينيات، بدأت حركة الدفاع عن حقوق الإنسان الحديثة العهد باستخدام التقاضي كاستراتيجية لتحدي الدولة، ولكن تتضح السرعة التي بنت فيها الحركة قدرتها لدى معارضة التقدير الذي أعده بروس روثرفورد لدعاوى المصلحة العامة في مصر في العام ١٩٦٦. ففي تلك الفترة، كشف روثرفورد أن

فعالية أحكام [المحاكم] أضعفت بسبب عدة عوامل، أهمها عجز مجموعات المجتمع المدني عن استخدام المحاكم كوسائل لتحقيق التغيير السياسي. إن المرشح الأكثر بديهية لاستخدام المحاكم هي مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان، لأنها ملتزمة التزاماً صلباً بالقانون والحقوق المدنية، وغالباً ما يؤسسها المحامون ويعملون فيها. ولكن حتى العام ١٩٩٦، لم يتبع أي من مجموعات الدفاع عن حقوق الإنسان في القاهرة استراتيجية لاستخدام المحاكم بهدف الدفاع عن حقوق محددة، ولم يوظف أي منها أشخاصاً مؤهلين لإعداد الدعاوى أو الميزانيات لدعم استراتيجية قضائية.<sup>٥٩٨</sup>

في الواقع، مارست بعض المجموعات التقاضي قبل العام ١٩٩٦، أبرزها مركز النديم للعلاج والتأهيل النفسي لضحايا العنف (بدءاً من العام ١٩٩٣) ومركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان (١٩٩٤) ومركز المساعدة القانونية للمرأة المصرية (١٩٩٥) ومركز الأرض لحقوق الإنسان (١٩٩٦). غير أن روثرفورد محق في قوله إنه حتى العام ١٩٩٦، لم ترفع هذه الجمعيات دعاوى إلا بالنيابة عن أفراد بهدف تقديم المساعدة في قضاياهم الراهنة المحددة. ولم يبدأ الناشطون المدافعون عن حقوق الإنسان بالظن في القوانين بناءً على أسباب دستورية بهدف تحقيق التغيير البنوي إلا بعد إصدار المحكمة الدستورية العليا لحكمها المفصلي في العام ١٩٩٧ بشأن المادة ١٩٥ من قانون العقوبات، وهي قضية كبرى ساهم محامو مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان في إعدادها.<sup>٥٩٩</sup>

وقد توسعت قدرة حركة الدفاع عن حقوق الإنسان بشكل أساسي نتيجة لتزايد قنوات التمويل من المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان وغيرها من المانحين الأجانب. وسمحت العلاقات مع الشبكات الدولية للدفاع عن حقوق الإنسان للناشطين بفرض ضغوط دولية على الدولة المصرية. إلا أن الموارد التي قدمتها هذه الشبكات لم تمر بدون عقاب فنظراً إلى أن ميزانياتها كانت تعتمد بشكل شبه كامل على مصادر التمويل العابرة للأوطان، تعرضت الجمعيات الحقوقية لقيود فرضتها الدولة على التمويل الأجنبي ولحملات تشويه لسمعتها في

<sup>٥٩٨</sup> Bruce Rutherford, The Struggle for Constitutionalism in Egypt (Ph.D. dissertation, Yale University, ١٩٩٩), ٣٩٣-٣٩٤.

<sup>٥٩٩</sup> القضية ٥٩، للسنة القضائية ١٨، صدر في ١ فبراير/شباط ١٩٩٧، المحكمة، الجزء الثامن، ص. ٢٨٦-٣٠٩.

وشكل تدويل الصراعات القانونية سيقاً ذا حدين بالنسبة إلى المحكمة الدستورية العليا أيضاً. فكما رأينا في الفصل الخامس، وسّعت المحكمة الدستورية العليا صلاحياتها في التسعينيات من خلال تبني المبادئ القانونية الدولية وأخذ التزامات الدولة المصرية المنصوص عليها في المعاهدات الدولية على محمل الجد. وقد ساعدت المبادئ القانونية الدولية المحكمة في تقديم تفسيرات تقدمية لأحكام الدستور، ولكن استخدام الاجتهادات القانونية الأجنبية ترك المحكمة عرضة للاتهامات بالتحريض ضد الدولة.

لكن على عكس تلك الاتهامات بالتحريض، عملت المحكمة بحذر ولم تصدر أحكاماً تهدد آليات النظام القانونية الجوهرية للحفاظ على الهيمنة السياسية. فقد بتت المحكمة بدستورية محاكم أمن الدولة طوارئ ولم تنظر في الطعون الدستورية بشأن إحالة المدنين إلى المحاكم العسكرية. ووفرت القوانين والأنظمة المتضاربة والأحكام القانونية المبهمة وأساليب القمع شبه القانونية، مثل الاعتقال المتكرر، وسائل كثيرة للنظام لتهميش الخصوم السياسيين. لكن المفارقة هي أن الآليات القانونية غير الليبرالية سهّلت النشاط القضائي في مجالات أخرى من الحياة السياسية. فقد تمكنت المحاكم من الدفع تدريجياً ببرنامج ليبرالي لأن النظام كان واثقاً من أنه لم يفقد سيطرته على الخصوم السياسيين في نهاية المطاف. وبالتالي، يمكن القول إن نشاط المحكمة الدستورية العليا هو «نشاط مقيّد» (bounded activism) أو «ليبرالية معزولة» (insulated liberalism). فصحيح أن أحكام المحكمة الدستورية العليا غيرت معالم التفاعل بين الدولة والمجتمع وأثرت في سياسات الدولة، إلا أن الدولة تمكنت من احتواء نشاطها في إطار نظام سياسي غير ليبرالي عن حق. وتبدو هذه الدينامية متناقضة، ولكنها لا تقتصر إطلاقاً على التجربة المصرية. فكما رأينا في الفصل الثاني، كلما ازداد إذعان المؤسسات القضائية لمصالح النظام السياسية الجوهرية، ازدادت قدرتها على توسيع الأحكام القانونية المتعلقة بالحقوق على هامش الحياة السياسية، وازداد نتيجة لذلك المظهر الشرعي الذي تضيفه على النظام السياسي.

وتحمّل النظام أيضاً نشاط المحكمة الدستورية العليا المعتدل بسبب دور المحكمة الهام في إعادة بناء نظام ذي مصداقية لحقوق الملكية. فقد تخطت أحكام المحكمة في مجال الضرائب والتعويض عن التأميم في عهد عبد الناصر توقعات النظام، وحتى عند خسارة الدولة في دعاوى أمام المحكمة، كانت تستغل الفرصة للتشديد على نظام حقوق الملكية الشفاف بهدف زيادة معدلات الاستثمار.

لكن الأهم هو أن النظام تحمّل نشاط المحكمة الدستورية المعتدل في الميدان السياسي لأن المحكمة أثبتت أنها حليف مفيد في برنامج الإصلاح الاقتصادي. فقد رفضت المحكمة طعوناً دستورية في أوجه حساسة من برنامج التكيف الهيكلي، مثل الخصخصة وبرنامج الإصلاح الزراعي. وفي المجالات الاقتصادية الأخرى، بادرت المحكمة إلى لعب دور فاعل في تفكيك السياسات الاقتصادية الشعبوية للدولة المصرية. وفي مجالي السكن في المدن والأملاك التجارية بشكل خاص، أصدرت المحكمة عشرات الأحكام التي فككت قوانين ضبط الإيجارات تدريجياً. ولعل تفكيك قوانين ضبط الإيجارات كان الوجه الأكثر تأثيراً للإصلاح الاقتصادي، لأنه أثر

في الحياة اليومية لملايين المواطنين. وتاماً كما حددت المحكمة العليا للولايات المتحدة مسار التنمية الاقتصادية عبر وسائل أقل علنية خلال القرن المنصرم، لعبت المحكمة الدستورية العليا دوراً مؤثراً في صياغة مسار التنمية الاقتصادية في مصر.<sup>٦٠٠</sup>

لكن التجربة المصرية تكشف أن العلاقة بين تحرير الاقتصاد والإصلاح السياسي/القانوني معقدة أكثر بكثير مما يُعتقد عادة في الكتابات الأكاديمية ومما يظن باحثو التنمية. فالإصلاحات الاقتصادية لم تحفز إرساء الديمقراطية أو فرض القيود السياسية بشكل منتظم، بل إن المراحل المتفاوتة من برنامج الإصلاح الاقتصادي أنتجت دوافع متناقضة بالنسبة إلى الدولة. فقيماً أدت عودة القطاع الخاص إلى إنشاء مؤسسات قانونية ليبرالية في السبعينيات، حمل برنامج التكييف الهيكلي الذي انطلق في العام ١٩٩١ أثراً معاكساً. ويظهر الفصلان ٥ و٦ كيف ترافق برنامج التكييف الهيكلي الذي طبقه النظام مع برنامج شامل يهدف إلى فرض قيود سياسية.<sup>٦٠١</sup> فقد شدد النظام المصري سيطرته على الحياة السياسية وحرية التجمع خلال التسعينيات بهدف الحفاظ على سلطته بعد الحد من خدمات الدولة على الصعيد المحلي وإضعاف شبكات المحسوبيات وتناقم الشكاوى الاجتماعية. وتظهر التجربة المصرية كيفية استخدام الناشطين السياسيين للمؤسسات القضائية التي أنشئت في إحدى مراحل برنامج تحرير الاقتصاد كمساحة أساسية لتحدي القيود التي فرضها النظام في المرحلة الثانية من برنامج الإصلاح الاقتصادي.

## إلغاء الإصلاح المؤسسي

استخدمت أحزاب المعارضة والمجموعات الحقوقية التفاضلي كاستراتيجية أساسية لتحدي القيود السياسية، إلا أن استياء النظام من المحكمة الدستورية العليا ظهر بوضوح في أواخر التسعينيات. وبالرغم من التهديدات التي أطلقتها الدولة بتجريد المحكمة الدستورية العليا من صلاحيتها في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، أصدرت المحكمة اثنين من أكثر أحكامها جرأة، فألغت قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الجديد الذي أصدرته الدولة وفرضت إشرافاً قضائياً كاملاً على الانتخابات. وشكل هذان الحكمان محاولة جريئة للدفاع عن شبكات تعزيز القضاء (judicial support network)، ولكنهما كانا بلا شك السبب الذي دفع الدولة إلى إغراق المحكمة بالقضاة الجدد في السنة التالية. فقد تجاوزت المحكمة الخطوط الحمراء بتحديها الآليات القانونية الجوهرية التي تسمح للنظام بالحفاظ على هيمنته، ولكنها واجهت خيارين أحلاهما

<sup>٦٠٠</sup> في السياق الأمريكي، لعبت المحاكم أدواراً محورية من خلال حماية مصالح الشركات الكبرى القانونية على حساب الشركات الصغيرة في القرن التاسع عشر (هورويتز)، وفوضت مسار الحركة العمالية (هاتام)، وسحقت الحركة الشعبية (Populists) في مطلع ذلك القرن (ويستين).

Morton Horowitz, *The Transformation of American Law*, ١٧٨٠-١٨٦٠ (Cambridge: Harvard University Press, ١٩٧٧); Victoria Hattam, *Labor Visions and State Power* (Princeton: Princeton University Press, ١٩٩٧); Alan Westin, "The Supreme Court, the Populist Movement, and the Campaign of ١٨٩٦." *Journal of Politics* (١٩٥٣)

<sup>٦٠١</sup> هذه العملية موثقة بشكل جيد في:

Eberhard Kienle, *A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt* (London: I.B. Tauris, ٢٠٠٠).

مرّ. فإما أن تبقى مكتوفة الأيدي وتشهد سحق النظام للمجموعات الحقوقية عبر قانون الجمعيات الأهلية الجديد، وإما أن تحاول التدخل للحفاظ على شبكة دعمها. وحشد داعمو المحكمة قواهم قدر المستطاع للدفاع عن استقلالية المحكمة، ولكن اعتمادهم الحصري على التقاضي من دون اللجوء إلى أشكال أخرى مباشرة أكثر من النشاط السياسي لم يكن كافياً للحؤول دون فرض النظام لقيود جديدة على خصومه.

لم تقتصر مأساة هذه الأحداث على التبعات البديهية المباشرة على الحياة السياسية المصرية. فقد شكلت خسارة المحكمة الدستورية العليا مثالا لا لبس فيه عن ميل الأنظمة السلطوية إلى تقييض المؤسسات التي تنشئها هي نفسها على حساب النمو الاقتصادي. فقد أنشأت الدولة المصرية المحكمة الدستورية العليا ومنحتها صلاحية ممارسة الرقابة على دستورية القوانين بهدف توفير الأمن لرؤوس الأموال الخاصة، كما شدد كل دليل استثمار خارجي صدر منذ السبعينيات تقريبا على نزاهة النظام القانوني. وطمأن دليل الاستثمار لعام ٢٠٠١ المستثمرين إلى أن

لمصر نظاماً قانونياً وقضاء ذي سجل طويل. وبموجب الدستور المصري، فإن القضاء المصري مستقل ولا يخضع لإسالة القانون... والمحكمة الدستورية العليا هيئة قانونية مستقلة تتمتع بصلاحيات البت بدستورية التشريعات، ما يدعم مبدأ خضوع الدولة للقانون.<sup>٦٠٢</sup>

وقد أثار دليل الاستثمار اهتمام الكثيرين إلى أن «المحكمة الدستورية العليا تتمتع بسلطة قضائية على دستورية القوانين والأنظمة وقد أثبتت أنها مستعدة لممارسة تلك الصلاحية».<sup>٦٠٣</sup> وللمفارقة، جرد النظام المحكمة الدستورية العليا من استقلاليتها بتعيينه لأحد رموزه، أي فتحي نجيب، رئيساً لها بعد أشهر قليلة من صدور هذا الدليل. وفي الفترة نفسها، تراجع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بثلاثة أضعاف، من حده الأقصى الذي بلغ ٦ في المئة في العام ١٩٩٩ إلى مجرد ١.٨ في المئة في العام ٢٠٠٣. كذلك، تراجع الاستثمار الأجنبي المباشر بستة أضعاف، من ١.٢ مليار دولار سنوياً في العام ٢٠٠٠ إلى مجرد ٢٠٠ مليون دولار في العام ٢٠٠٣. بالطبع، يجب ألا يُنظر إلى هذه المؤشرات الاقتصادية على أنها نتيجة مباشرة لتعيين نجيب، إذ إن السبب وراء التراجع الاقتصادي كان يتعلق أيضاً بالمنح الاستثماري العام وبخوف المستثمرين من عدم التزام الدولة بتطبيق برنامجي الخصخصة والتكليف الهيكلي بشكل كامل.<sup>٦٠٤</sup>

بعبارة أخرى، كانت الدولة تسعى إلى تخفيف مخاطر سياسية مختلفة عن تلك التي أراد المستثمرون تخفيفها. فبالنسبة إلى النظام، كانت العثرة الأزلية أمام تحقيق الإصلاح الاقتصادي الشامل تتمثل بخطر

<sup>٦٠٢</sup> Marat Terterov, ed., Doing Business with Egypt [Compiled under the guidance of the Egyptian Ministry of Economy and Foreign Trade] (London: Kogan Page, ٢٠٠١) ١٩٢-١٩٦; ٢٦-٣١.

<sup>٦٠٣</sup> المرجع نفسه، ص. ٢٧.

<sup>٦٠٤</sup> وخفف التراجع في وتيرة برنامج الإصلاح الاقتصادي من حاجة النظام إلى أحكام داعمة لليبرالية من المحكمة الدستورية العليا، ما خفض بجوره كلفة كبح نشاط المحكمة.

الانزلاق إلى عدم الاستقرار السياسي، وهذه العملية الحسابية السياسية هي بالذات ما سعى المستثمرون إلى تجنبه. فقد مثل إلغاء الدولة للإصلاحات السياسية الأساسية من دون مشاورة أحد وخسارة المؤسسات القانونية المستقلة تطورات مقلقة من وجهة نظر المستثمرين، إذ إن المحكمة الدستورية العليا كانت تفرض القيود المؤسسية الأبرز على الدولة طوال عقدين من الزمن، لكن إغراقها بالقضاة الداعمين للنظام بدد آمال المستثمرين في استمرار المحكمة بأداء هذا الدور في المستقبل.

وتدفعنا الإصلاحات الاقتصادية وديناميات الصراع بين الدولة والمجتمع (state-society contention) وانهيار المحكمة الدستورية العليا في مصر في نهاية المطاف إلى إعادة النظر في السياسات المقترحة المباشرة التي يقدمها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والكثير من علماء الاقتصاد. فالتجربة المصرية توفر أدلة كثيرة على قول تابعي تيار الاقتصاد المؤسسي الحديث (new institutional economics) إن الضمانات المؤسسية لحقوق الملكية شرط مهم للاستثمار وللنمو الطويل الأمد، ولكنها توحى أيضًا بأن التركيز على المؤسسات من دون أخذ السياقات الأخرى في الحسبان ليس كافيًا. وبميل علماء الاقتصاد إلى الافتراض أن الإصلاحات الاقتصادية متى طبقت يسهل الحفاظ عليها لأنها تحقق توازنات جديدة تقضي بتخفيف كلفة المعاملات وزيادة فعالية التبادلات الاقتصادية. في التجربة المصرية، يعتبر تابعو تيار الاقتصاد المؤسسي الحديث (new institutional economics) أن الدولة، عبر إنشاء محكمة مستقلة، استفادت من تنامي الاستثمار وتوسع القاعدة الضريبية والاستمرارية السياسية على المدى البعيد، فيما استفاد المستثمرون من حقوق ملكية أكثر أمنًا ومن ازدياد فرص الاستثمار. ولكن خبراء الاقتصاد المؤسسي الحديث، وبسبب تجاهلهم لكيفية حشد المجموعات لقواها عبر المحاكم، يفشلون في تفسير تغيير ديناميات الصراع بين الدولة والمجتمع وقدرة الأنظمة السلطوية واستعدادها على إلغاء الإصلاحات المؤسسية عندما تصبح سلطنتها مهددة.<sup>٦٠٥</sup> وهذا التجاهل للسياق السياسي الأوسع هو ما يدفع خبراء الاقتصاد المؤسسي الحديث إلى التقليل كثيرًا من أهمية التحديات التي تواجهها الجهود المستمرة لتحقيق الإصلاح المؤسسي في الدول النامية.

يتبين في التجربة المصرية وفي باقي التجارب المقارنة المذكورة في الفصل الثاني، أن الأنظمة السلطوية تنشئ أحيانًا مؤسسات قضائية مستقلة لمعالجة المشاكل الدائمة التي تعاني منها. وتؤدي هذه المؤسسات حتمًا في نهاية المطاف إلى إخضاع السياسة لسلطة القضاء (judicialization of politics)، إذ يحشد الناشطون قواهم عبر المحاكم ويسعى القضاء إلى حماية وتوسيع صلاحياتهم المؤسسية. وتسعى الأنظمة إلى احتواء النشاط القضائي، ولكن في بعض الحالات يتبين لها أن الكلفة السياسية التي تستتبعها المحاكم المستقلة

<sup>٦٠٥</sup> لاحظ الباحثون ديناميات الإصلاحات الهادفة إلى تعزيز العقلانية الإدارية والتي يتبعها تبدل في السياسات من أجل الحفاظ على السلطة السياسية في سياقات كثيرة مختلفة عن القضاء الميسر (judicial politics)، بما في ذلك التخفيف من الصلاحيات الإدارية للمسؤولين المحليين الذي تبعه تبدل في السياسات في عهد كل من عبد الناصر والسادات ومبارك (مايفيلد، ١٩٩٦)، كما وحركة الذهاب والإياب في سياسة الدولة تجاه شبكات التنمية في المجتمع (مصطفى، ٢٠٠٢).

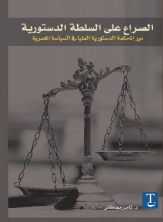
James B. Mayfield, *Local Government in Egypt: Structure, Process, and the Challenges of Reform* (Cairo: American University in Cairo Press, ١٩٩٦); Tamir Moustafa, "The Dilemmas of Decentralization and Community Development in Authoritarian Contexts." *Journal of Public and International Affairs* ١٣ (٢٠٠٢): ١٢٣-١٤٤.

تفوق الفوائد التي تؤمنها تلك المحاكم لجهة جذب الاستثمارات والحفاظ على الانضباط في الجهاز الإداري للدولة وتبديد أثمان اعتماد السياسات المثيرة للجدل وتعزيز شرعية النظام الإجرائية إلى حد ما. ومتى سارت الأنظمة في هذا الاتجاه، تبدأ شبكات الدعم القضائي بمواجهة الاختبار الحقيقي. لكن نظراً إلى التفاوت في القوى وإلى ضعف المجتمع المدني إجمالاً في الدول النامية (وهو بذاته النتيجة المتعمدة لهيمنة النظام)، تنهار شبكات الدعم القضائي (judicial support networks) عادة تحت وطأة القيود التي يفرضها عليها النظام. وتحدد هذه الديناميات طبيعة القضاء الميسس (judicial politics) في السياقات السياسية السلطوية، كما تكشف العوائق الأقل وضوحاً أمام التنمية المؤسسية والنمو الاقتصادي والديمقراطية في الدول النامية. وبدلاً من أن تقوّي بعضها البعض بشكل تلقائي في حلقة فاضلة، غالباً ما يعمل كل من المؤسسات القضائية والأسواق والدولة إلى تقويض الطرفين الآخرين. وتظهر التجربة المصرية كيف يمكن للنظام نفسه أن يقوّض مؤسسات صون سيادة القانون في منتصف القرن، ثم يعيد إحياءها بعد عشرين سنة، قبل أن يسعى إلى تقويضها ثانية في نهاية القرن سعياً للحفاظ على سطوته السياسية.









منذ إنشائها في العام ١٩٧٩، لعبت المحكمة الدستورية العليا دوراً محورياً في الحياة السياسية المصرية. فبصفتها المحكمة الوحيدة التي تتمتع بسلطة إلغاء القوانين التي تعتبرها غير دستورية، كان القضاة والناشطون السياسيون يشككون في البداية في عمل هذه المحكمة. لكن بعد وقت قصير من تأسيسها، أصبحت المحكمة تشكل موضوعاً حرجاً بين الحكومة والناشطين من جميع الأطياف، أي من الليبراليين واليساريين والإسلاميين وصولاً إلى منظمات حقوق الإنسان والأحزاب السياسية المعارضة والمواطنين العاديين، الذين قدموا كلهم التماسات تطعن في دستورية التشريعات الحكومية. في خلال هذه العملية، لعبت المحكمة الدستورية العليا دوراً رئيسياً في الفصل في أهم القضايا السياسية الراهنة. وفي بعض المجالات مثل السياسة الاقتصادية، دعمت المحكمة الدستورية العليا برنامج تحرير الحكومة. إذ صدرت عشرات الأحكام في مجالات الخصخصة والإسكان وقانون العمل أدت إلى قلب السياسات الاقتصادية من عهد الرئيس المصري السابق جمال عبد الناصر، مما أدى بدرجة كبيرة إلى إثارة غضب اليساريين. أما في مجالات أخرى، مثل الحريات المدنية والحقوق السياسية وحرية الصحافة، فقد أصبحت المحكمة الدستورية العليا أشبه ببطلة بالنسبة إلى العديد من الناشطين السياسيين، حتى في الوقت الذي صادقت فيه على بعض أدوات النظام للقمع القانوني، بما في ذلك محاكمة المدنيين في محاكم أمن الدولة. وفي مجالات إضافية، تقادت المحكمة الدستورية العليا ببساطة بعض القضايا الأكثر إثارة للجدل، بما في ذلك التحديات التي يطرحها الإسلاميون على أساس المادة الثانية من الدستور ....

## من المقدمة

