

CDDRL  
STANFORD

CENTER ON DEMOCRACY,  
DEVELOPMENT & THE RULE OF LAW  
STANFORD UNIVERSITY



مركز بروكنجز الدوحة  
BROOKINGS DOHA CENTER

مشروع مركز بروكنجز الدوحة و جامعة ستانفورد  
للتحولات العربية

موجز السياسة

رقم ١، مارس ٢٠١٢

**صياغة دستور مصر:**  
هل يمكن لإطار قانوني  
أن يعيد إحياء عملية الانتقال؟

تامر مصطفى

**B** | Foreign Policy  
at BROOKINGS



PROGRAM ON ARAB REFORM  
AND DEMOCRACY, CDDRL



CDDR  
STANFORD

CENTER ON DEMOCRACY,  
DEVELOPMENT & THE RULE OF LAW  
STANFORD UNIVERSITY



مركز بروكنجز الدوحة  
BROOKINGS DOHA CENTER

مشروع مركز بروكنجز الدوحة و جامعة ستانفورد  
للتحويلات العربية

موجز السياسة

رقم ١، مارس ٢٠١٢

صياغة دستور مصر:

هل يمكن لإطار قانوني

أن يعيد إحياء عملية الانتقال؟

تامر مصطفى



Foreign Policy  
at BROOKINGS



PROGRAM ON ARAB REFORM  
AND DEMOCRACY, CDDRL



## صياغة دستور مصر: هل يمكن لإطار قانوني أن يعيد إحياء عملية الانتقال؟

### الملخص التنفيذي:

• **مؤسسات الحكم:** ونظرا للترفض الواسع لنظام رئاسي أو مختلط، ينبغي أن يكون التركيز على كيفية الحد من سلطات الرئاسة لمنع ظهور رئيس آخر ذات صلاحيات واسعة و غير مقيدة. وينبغي أن تشمل هذه الجهود تدابير إضافية للحد من صلاحيات التعيين المتوفرة لرئيس الدولة.

• **الحقوق الأساسية:** يجب على الدستور الجديد أن يفصل الحقوق الأساسية - وكثير منها موجودة بالفعل في دستور ١٩٧١ - مع تجنب العبارات المؤهلة مثل "وفقا للقانون" و "كما هو منصوص عليه في القانون". وكما يجب أن تفصل ضمانات الحقوق الأساسية الظروف التي يمكن من خلالها حصر تلك الحقوق.

• **حالة الطوارئ:** ينبغي على الدستور الجديد أن يحدد أفضل الظروف التي يمكن من خلالها إعلان حالة الطوارئ. كذلك، ينبغي أن يحدد المدة القصوى التي يمكن أن تستمر فيها تلك الحالة وعلى أي أجزاء من البلاد يمكن تطبيقها.

• **استقلال القضاء:** ومن الأهمية بمكان أن يضع الدستور الجديد ضمانات محددة للحفاظ على استقلال القضاء. وينبغي أن يحدد آليات التفصيل عن التعيينات القضائية، والإدارة، والانضباط، والميزانيات بدلا من ترك تحديدها لسنشريع. كما ينبغي النظر في مقترحات فقهاء القانون المصري التي صيغت بالفعل، من قبل الجمعية التأسيسية والجمهور بوجه عام.

• **آليات حقوق الإنسان:** وينبغي النظر في عدد من الخيارات المتعلقة بحقوق الإنسان في الدستور الجديد. يمكن أن تشمل هذه توفير منظمات حقوق الإنسان صلة مباشرة مع المحكمة الدستورية العليا، والاعتراف بلتزامات الدولة تجاه القانون الدولي، وتمكين لجنة مستقلة لحقوق الإنسان.

يجب على المجتمع الدولي أن يدرك أهمية السماح لدستور مصر بأن يخرج بطريقة عضوية. أهم دور يمكن أن تلعبه الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في هذه المرحلة هو للتعبير عن توقعات واضحة، سواء في العلن أو من خلال قنوات خلفية، لا تسمح للمجلس الأعلى للقوات المسلحة أن يرسخ دورا لنفسه في مجال الحكم المحلي. فمع التأخير في صياغة الليبي واحتمال المزيد من التحولات في سوريا واليمن وأماكن أخرى في المنطقة، يتعين على صناع القرار دراسة الحالة المصرية بوصفها حكاية تحذر من كيفية عدم الشروع في عملية كتابة الدساتير.

بوصفه الوثيقة الأساسية لوضع إطار للحكم، سيكون للدستور المصري الجديد تأثير دائم على القانون، والسياسة، والمجتمع المصري لسنوات قادمة. ومع ذلك، فإن التحول في مصر يكاد يكون دراسة حالة في كيفية عدم الشروع في عملية كتابة الدساتير. إذا كانت مصر تريد نظاماً دستوريا مستقراً يحمي الحقوق الأساسية، سيكون ذلك على الرغم من سوء إدارة عملية الانتقال التي يملها المجلس الأعلى للقوات المسلحة (SCAF).

يتصرف المجلس بطريقة أحادية الجانب وغير شفافة تغير قواعد التحول السياسي باستمرار لتتناسب مصالحه المتطورة. فقد اقترح المجلس سلسلة من التعديلات على دستور عام ١٩٧١، والتي يساهم فيها الجمهور بنسبة ضئيلة، متجاهلاً بذلك الاستفتاء الوطني في إعلانه الدستوري في مارس ٢٠١١. كما حاول بعد ذلك فرض مبادئ توجيهية لصياغة الدستور التي من شأنها الحفاظ على مصالحه - من خلال "وثيقة السلمي" السيئة السمعة - قبل الرضوخ للضغط الشعبي. فما زال إطار توجيه عملية صياغة الدستور غارقاً في حالة الغموض لمدة سنة كاملة بعد سقوط نظام الرئيس حسني مبارك.

تهدد هذه العيوب الآن بأضعاف الموضوعية في النص الدستوري الجديد نفسه. لذلك، ينبغي على الجمعية التأسيسية العمل على تعزيز شرعية الوثيقة من خلال تعزيز المشاركة مع الاتجاهات السياسية المختلفة في مصر.

تحدد هذه الورقة - وهي الأولى من نوعها تصدر عن مشروع مركز بروكنجز الدوحة - جامعة ستانفورد للتحولات العربية - أهم القضايا التي يتعين معالجتها من قبل الجمعية التأسيسية، وتقديم التوصيات التالية لمعالجتها:

• **الشرعية الإسلامية و الحقوق الليبرالية:** سوف تظل المادة الثانية من الدستور السابق على الأرجح دون تغيير، والتي تعلن أن الفقه الإسلامي سيكون المصدر الرئيسي للتشريع. نظراً للتفسيرات العديدة لهذه المادة، ينبغي على الليبراليين أن يطالبوا بضمانات دستورية قوية لحماية الحقوق الليبرالية والمساواة في المواطنة. وينبغي تجنب لغة "الحقوق الخاصة" لمختلف الطوائف الدينية لأن مثل هذه الصياغة من شأنها تقوية المؤسسات الدينية على حساب حقوق المرأة بصفة خاصة.

## المقدمة

مستقر يحمي الحقوق الأساسية، فلن يأتي هذا الدستور إلا بما يمليه المجلس الأعلى للقوات المسلحة الحاكم للبلاد، وذلك على الرغم من سوء إدارة عملية التحول.

## أوجه القصور الإجرائية في عملية التحول في مصر

## انتهاء العمل بدستور ١٩٧١

عندما علق المجلس الأعلى للقوات المسلحة العمل بدستور ١٩٧١ بعد يومين من سقوط نظام مبارك، كان ثمة فراغ قانوني لا يزال يتعين ملؤه. وفي غياب أي إطار دستوري من أي نوع، غير المجلس الأعلى للقوات المسلحة الجدول الزمني والإجراءات المنظمة لعملية التحول السياسي في مصر عدة مرات لتتناسب مع مصالحه المتطورة. وإذا استعرضنا بإيجاز نقاط التحول الكبرى، والانتكاسات السياسية المفاجئة، يتضح لنا لماذا افتقد المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وعملية التحول نفسها، قدرًا كبيرًا من الشرعية.

قام المجلس الأعلى للقوات المسلحة لدى تسلمه السلطة في البلاد بتعيين لجنة تضم خبراء قانونيين لصياغة التعديلات لدستور ١٩٧١. ولم تكن هذه عملية علنية وقائمة على المشاركة. حيث استبعد المجلس الأعلى للقوات المسلحة تمثيل جميع الأحزاب والاتجاهات السياسية باستثناء عضو واحد من جماعة الإخوان المسلمين، وهو صبحي صالح<sup>٢</sup>. وفي غياب للشفافية والمسائلة العامة، أغلقت المداولات. كانت هذه العملية أحادية الجانب ولا تتسم بالشفافية، الأمر الذي جعلها على طريفي النقيض تمامًا مع المداولات العلنية والعامة التي عادة ما يوصي بها خبراء الدساتير لتحقيق إجماع وطني واسع قدر الإمكان.

ومع ذلك، أعلنت لجنة الإصلاح الدستوري مجموعة من تسعة تعديلات لدستور عام ١٩٧١ بعد ١٠ أيام من الجلسات المغلقة<sup>٣</sup>. وأجري استفتاء وطني بعد أسبوعين فقط. في الواقع، اقتصر دور العامة، حتى الأحزاب السياسية الفاعلة منهم، على المشاركة في التصويت بالرفض أو القبول على حزمة التعديلات.

فبينما كان الشعب يقيم التعديلات المقترحة، برزت وجهتا نظر متعارضتان. فقال المؤيدون للتعديلات أنها أفضل وسيلة لضمان خروج سريع للقوات المسلحة من الحياة السياسية. بينما كان الكثيرون يرون أن الاستفتاء هو تصويت على ما إذا كان سيتم الإبقاء على مواد الشريعة الإسلامية، خوفًا من تعرضها للخطر إذا كتب دستور جديد تمامًا. فذهب الإخوان المسلمون لتأييد التعديلات الدستورية، وكذلك فعل كثير من المصريين من جميع القطاعات ممن أصيبوا بالهلع المتزايد نتيجة لتدهور الأمن العام.

أما الآخرون الذين عارضوا التعديلات بشدة على أساس أنها لم تقدم فاصلاً قاطعاً عن الماضي. فالمؤسسات السياسية لم تتغير إلى حد كبير، وخشي النقاد أن يكون الأمر مجرد مسألة وقت قبل أن يحكم بقايا النظام القديم، أو بعض القوى السياسية الأخرى غير الليبرالية، سيطرتهم. كما أن معارضي التعديلات يشعرون بالقلق

مع انتهاء الانتخابات البرلمانية، تخطو مصر أهم خطواتها التالية نحو التحول السياسي المضطرب، وهي صياغة دستور جديد للجمهورية. وبوصفه وثيقة أساسية ترسي إطار عمل للحكومة، سيكون للدستور الجديد أثر دائم على القانون والسياسات والمجتمع في مصر. ذلك أن الدستور الجديد يقدم فرصة فريدة للمصريين لإعادة تشكيل قواهم السياسية، وحفظ الحقوق الأساسية، وإعادة هيكلة إجراءات الحكم.

ومع ذلك، فعلى الأرجح أن عملية كتابة الدستور سيثوبها الاضطراب، وذلك أن ظللاً من الشك لا تزال تخيم على المشوار المقطوع حتى الآن وكذلك على النتائج. فلقد تراجعت الثقة في المجلس الأعلى للقوات المسلحة نتيجة لعدم انتظام عملية التحول السياسي في مصر وسيطرة المجلس عليها من جانب واحد. وقد أدى سوء إدارة التحول في تقادم التوترات بين التوجهات الليبرالية واليسارية والإسلامية نظراً لوجود جهات فاعلة مختلفة تعمل على تطوير الأجندات المتصارعة في مشهد سياسي سريع التغير.

تبحث هذه الورقة أهم القضايا والجهات الفاعلة في عملية صياغة الدستور في مصر، مع التركيز بشكل خاص على مدى احتمال أن يؤدي القصور الإجرائي إلى عيوب جوهرية في الدستور الجديد نفسه. كما تلفت الانتباه إلى الهوة بين «أفضل الممارسات» في تصميم الدستور والواقع السياسي للتحول في مصر. كما تقدم توصيات سياسية في ضوء هذه الوقائع.

## ضرورات إجرائية في وضع الدستور

لكل دستور طبيعة فريدة في كتابته. ومع ذلك، فإن الخبراء في كتابة الدساتير يؤكدون على أهمية إجراءات انتخابات شاملة وشفافة والحصول على تأييد الجهات السياسية الرئيسية الفاعلة، وأن يكون لدى الجمهور شعور بالملكية<sup>٤</sup>.

ينبغي أن تهدف أية عملية ذات مصداقية إلى بناء توافق في الآراء حول إجراءات صنع القرار، وسلسلة الخطوات نحو استفتاء وطني يدخل الدستور الجديد حيز التنفيذ. كما ينبغي لأية عملية شاملة أن توفر وسيلة لجماعات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والزعماء الدينيين، ونقابات العمال، وعامة الناس للمشاركة في مداولات ذات مغزى. غير أن تنظيم مثل هذه العمليات التداولية، وبخاصة في لحظة التحول السياسي، يستغرق وقتاً طويلاً ويصعب القيام به على أقل تقدير. لكن معظم الجهود الرامية إلى كتابة الدستور خلال ربع القرن الماضي قد ركزت كثيراً على الإجراءات مثلما على المحتوى، وهذا مرده لحقيقة بسيطة مفادها أن الشرعية الإجرائية هي التي تشكل التصورات للشرعية الموضوعية للمنتج النهائي.

ومع وضع «أفضل الممارسات» هذه في الاعتبار، فإن التحول المصري أخذ في التشكل ليكون دراسة حالة في كيفية عدم البدء في إجراءات كتابة الدستور. فلو أرادت مصر الخروج من تحولها بنظام دستوري

تامر مصطفى هو أستاذ مشارك و أستاذ كرسي ستيفن جيسرلوسكي في جامعة سيمون فريزر في فانكوفر بكندا. وهو مؤلف كتاب الصراع على السلطة الدستورية: التطور القانوني والسياسي والاقتصادي في مصر (مطبعة جامعة كامبردج ٢٠٠٧).

ينبغي أن يكون المجلس الأعلى للقوات المسلحة «وحده هو المسؤول عن جميع المسائل المتعلقة بالقوات المسلحة، ومناقشة ميزانيتها، التي ينبغي أن تدرج كرقم واحد في الميزانية السنوية للدولة». كما أعلنت الوثيقة أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة «هو المختص الوحيد بالموافقة على جميع مشاريع القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة قبل أن تدخل حيز التنفيذ»<sup>١٠</sup>. هذه الفقرات تسعى بوضوح إلى الحفاظ على الاستقلالية المؤسسية للمجلس العسكري والمصالح المالية الضخمة الخاصة به.

وهناك فقرات أخرى تخص المجلس الأعلى للقوات المسلحة بدور في الحكم المحلي. ومما يندرج بالسوء، أنه قد طلب من الجيش «الدفاع عن الشرعية الدستورية». وقد اقترح قيام «مجلس الدفاع الوطني» غير واضح المعالم بدراسة «... جميع المسائل المتعلقة بأمن وسلامة الوطن»<sup>١١</sup>.

كما طرحت وثيقة السلمي مخططاً لتشكيل جمعية تأسيسية من ١٠٠ عضو يكلفون بصياغة الدستور الجديد<sup>١٢</sup>. كما اقترحت مراجعة المجلس الأعلى للقوات المسلحة لأعمال الجمعية التأسيسية وإحالة المسائل إلى المحكمة الدستورية العليا للمراجعة الملزمة في حالة الخلاف بين المجلس الأعلى للقوات المسلحة والجمعية التأسيسية<sup>١٣</sup>. وفي الختام، وضعت آلية للمجلس العسكري لتعيين جمعية تأسيسية جديدة في حال عدم إعداد مسودة الدستور في غضون ستة أشهر<sup>١٤</sup>. ولا تفرض التعديلات الدستورية ولا الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة مثل هذه القيود على عملية كتابة الدستور.

وقد لاقى الاقتراح نتائج عكسية للغاية. ففضب معظم الليبراليين واليساريين، ممن يفترض أنهم الجمهور المستهدف، من فكرة التنازل عن الكثير إلى الجيش<sup>١٥</sup>. أما الإخوان المسلمون وغيرها من الجماعات الإسلامية الأخرى فقد أبدت استياءها كذلك من محاولة فرض مبادئ توجيهية مسبقة على برلمان منتخب بحرية. وازداد الارتياح بين الليبراليين والإسلاميين. ولكن في النهاية لاقت شرعية المجلس الأعلى للقوات المسلحة والعملية الانتقالية نفسها الحد الأقصى من التقويض.

فقد خسر الجيش بالفعل قدرًا كبيرًا من التأييد بسبب الاستخدام المتكرر للقوة المفرطة ضد المتظاهرين، ومحاكمة ما يزيد عن ١٢٠٠٠ من المدنيين في محاكم عسكرية، والحملة على وسائل الإعلام المستقلة، وغيرها من الممارسات الجائرة التي تم توثيقها على نطاق واسع من قبل منظمات حقوق الإنسان المحلية والدولية<sup>١٦</sup>. وقد أذكت هذه الممارسات، إلى جانب الغضب من وثيقة السلمي، الغضب الذي كان موجهاً ضد المجلس الأعلى للقوات المسلحة في شوارع القاهرة في ١٩-٢٤ نوفمبر، ٢٠١١.

وقد قدمت الحكومة تنازلات. فتراجعت عن وثيقة السلمي وعجلت بالانتخابات الرئاسية إلى يونيو ٢٠١٢، وهو ما يمكن الانتقال المبكر إلى الحكم المدني. ومع ذلك، فقد صار ينظر إلى كلا التنازلات على

من أن الجدول الزمني السريع لا يمنح الجماعات السياسية الوليدة (أقرباً: الاتجاهات غير الإسلامية) وقتاً كافياً لتنظيم الانتخابات الرئاسية والبرلمانية. وحث عدد كبير من الشخصيات السياسية الفاعلة على التصويت بـ«لا» في الاستفتاء، بما في ذلك معظم منظمات المجتمع المدني وأحزاب المعارضة الرسمية، والمجموعات الشبابية، والمرشحين الرئاسيين البارزين مثل محمد البرادعي وعمرو موسى<sup>١٧</sup>. وحث هؤلاء النقاد على عقد جمعية دستورية واسعة وشاملة قبل الانتخابات. ومع ذلك، فقد حظيت التعديلات بالموافقة في ١٩ مارس، ٢٠١١ بنسبة ٧٧ بالمائة.

### الإعلان الدستوري

على الرغم من أن الاستفتاء كان معنياً بالتعديلات التي أدخلت على دستور ١٩٧١، إلا أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة قد غير المسار، وأصدر «الإعلان الدستوري المؤقت» في ٢٠ مارس، ٢٠١١. ويعمل حالياً بهذه الوثيقة، التي تتألف من ٦٢ مادة، كدستور مؤقت حتى يتم صياغة دستور جديد تماماً<sup>١٨</sup>.

مثلت مقدمة الإعلان الدستوري تطوراً مفاجئاً. فقد أدرجت الوثيقة المؤقتة معظم ما صيغ في التعديلات الدستورية، لكنها حلت محل دستور ١٩٧١ تماماً<sup>١٩</sup>. وكان المجلس الأعلى للقوات المسلحة قد غير القواعد التي تحكم المرحلة الانتقالية في مصر بعد عشرة أيام فقط من إجراء استفتاء وطني. فأعاد الإعلان فتح النقاش حول تسلسل الانتخابات ووضع دستور جديد، وهي المناقشة التي رسمت مرة أخرى انقسامات سياسية، بين الإخوان المسلمين وغيرها من الجماعات الإسلامية التي ترغب في إجراء الانتخابات أولاً، واليساريين والليبراليين الراغبين جدياً في كتابة الدستور الجديد قبل الانتخابات.

### الجدل حول «المبادئ فوق الدستورية»

تدهورت الثقة في المجلس الأعلى للقوات المسلحة وكذلك الحال بالنسبة لتوافق بين قوى المعارضة عندما بدأ نائب رئيس الوزراء علي السلمي في توزيع مسودات لوثيقة تهدف إلى تحديد «المبادئ فوق الدستورية» للأخذ بها في عملية صياغة الدستور<sup>٢٠</sup>. تناولت «وثيقة سلمي»، كما أصبحت معروفة فيما بعد، مخاوف الليبراليين من إمكانية تشكيل حكومة بقيادة الإسلاميين<sup>٢١</sup>. فأعطت الأولوية لمبدأ «الدولة المدنية» وركزت بالتفصيل عدداً من الحقوق الليبرالية التي يجب الحفاظ عليها في الدستور الجديد. لكن الوثيقة تضمنت أيضاً مقترحات أخرى مريبة تسعى إلى ترسيخ سلطة الجيش في الحكم المحلي. وعلى الرغم من أن الوثيقة كانت ظاهرياً وكأنها مبادرة من السلمي وحده، إلا أنه كان مفهوماً لدى الكثيرين أنها تحظى بالتأييد الضمني للمجلس العسكري، إذا لم تكن تحظى بالدعم الكامل. وبالتالي فإن وثيقة السلمي تمثل البيان الأكثر وضوحاً لما يسعى المجلس الأعلى للقوات المسلحة لفرضه في عملية كتابة الدستور.

اقترحت الوثيقة تحت القسم الأول المعنون بـ«المبادئ الأساسية»، أن ميزانية الجيش يجب أن لا تخضع لإشراف مدني. وبدلاً من ذلك،

جلسات مغلقة، ثم دعى الشعب فيما بعد لتأييدها في استفتاء على الطراز الناصري. وواصل المجلس الأعلى للقوات المسلحة تغيير قواعد الانتقال السياسي عدة مرات بحيث يتناسب مع مصالحه المتطورة. وفي وقت كتابة هذا التقرير، لا يزال هناك قدر كبير من الريبة، وهو ما أدى إلى تفاقم الانقسامات بين التيارات السياسية وأثار تكهنات حول مصالِح وحسابات المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

الانتقالات السياسية الكبرى لطالما لم تتسم بالنزاهة أبداً، لكن المجلس الأعلى للقوات المسلحة لم يفعل شيئاً يذكر لإيجاد عملية شفافة وشاملة، وقائمة على المشاركة ومن شأنها أن تساعد على تقليل الاختلاف السياسي وتعبد الطريق إلى نظام ديمقراطي مستقر. وهذه العيوب الإجرائية تهدد الآن بتقليل الموضوعية في النص الدستوري الجديد نفسه. فأياً ما كان النص الوارد، فإن شرعيته من المحتمل أن تتعرض للطعن - على الأقل في البداية - بحكم أوجه القصور الإجرائية في اعتماده. فالوقت المخصص للمداولات المثمرة داخل الجمعية التأسيسية قليل، بل ويكاد أن لا توجد فرصة للمشاركة الجماهيرية المثمرة.

وبصفته الحزب الأكثر تمثيلاً في البرلمان القادم، فإن حزب الحرية والعدالة المنبثق عن جماعة الإخوان المسلمين يتحمل المسؤولية الكبرى لضمان أن تكون الجمعية التأسيسية المكونة من 100 عضو والمكلفة بوضع الدستور، ممثلة للقاعدة العريضة من المجتمع المصري. فينبغي أن تضم مسيحيين أقباط، وتمثل مختلف الاتجاهات السياسية المتنوعة في مصر، وعدد متساو تقريباً من النساء والرجال. وعلى الرغم من أن حزب الحرية والعدالة سيدعو بلا شك للاستفادة من فوزه في الانتخابات، فإنه ينبغي عليه أن ينظر إلى أن شرعية الدستور الجديد ستعتمد في جزء كبير منها على تشكيل الجمعية التأسيسية. كما يجب على الجمعية التأسيسية نفسها العمل على تعزيز الشرعية الإجرائية للنص الدستوري، في الإطار الزمني الضيق الذي وضعه المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

### توصيات موضوعية للدستور الجديد

نظراً لهذه الحقائق السياسية وأوجه القصور الإجرائية المفصلة في النصف الأول من هذا البحث، فما هي أهم القضايا الجوهرية التي ينبغي معالجتها في الدستور الجديد؟

#### الشرعية الإسلامية والحقوق الليبرالية

من أكثر الأسئلة الاستقطابية المحتملة في عملية كتابة الدستور هو إلى أي مدى سوف يعتد بمبادئ الشريعة الإسلامية كمصدر لقانون الدولة. وفي الواقع، فقد بدأ الخلاف حول هذه المسألة فور تعليق المجلس الأعلى للقوات المسلحة لدستور عام 1971. وكما تم التنويه سابقاً، فقد أثارت التعديلات الدستورية التي أجريت في مارس 2011 مناقشات ساخنة، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنها فهمت من قبل الكثيرين كاستفتاء حول ما إذا كان سيتم الإبقاء على مادة الشريعة الإسلامية أم لا.

أنه مناورات تكتيكية بدلا من بذل جهود حقيقية لاستعادة الشرعية للمرحلة الانتقالية. فبعد أقل من أسبوع واحد، زائد المجلس الأعلى للقوات المسلحة على الأداء القوي للأحزاب الإسلامية في الجولة الأولى من الانتخابات البرلمانية واقترح مرة أخرى أن الجيش سيلعب دوراً مباشراً في صياغة الدستور الجديد من أجل منع هيمنة اتجاه واحد على العملية.<sup>17</sup> ومساهمة منه في زيادة اللغط، تراجع المجلس الأعلى للقوات المسلحة عن هذا البيان بعد أيام مرة أخرى فيما بعد.<sup>18</sup> وقد أدى التذبذب السريع للمجلس العسكري إلى تفاقم الشعور المتزايد بالفعل من الارتياح في المرحلة الانتقالية في مصر.

كما كان التزام المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتقديم الانتخابات الرئاسية إلى يونيو 2012 مثيراً للشك لأنها تتداخل مع حالة الريبة في الانتقال المأمول في مصر - فيما إذا كان سيتم إجراء الانتخابات الرئاسية قبل أو بعد كتابة الدستور الجديد.

#### تسلسل الانتخابات وصياغة الدستور

وفقاً للتعديلات الدستورية التي أجري عليها الاستفتاء الوطني في مارس 2011، فسيوضع دستور جديد من قبل جمعية تأسيسية مكونة من 100 عضو يختارهم مجلسي البرلمان، بناء على دعوة من رئيس الجمهورية. وهذا يعني أن الانتخابات البرلمانية والرئاسية يجب أن تعقد قبل صياغة الدستور الجديد. ومع ذلك، فقد غيرت المادة 60 من الإعلان الدستوري من الصيغة الواردة في الاستفتاء، بوضع "المجلس الأعلى للقوات المسلحة" موضع "رئيس الجمهورية". فلم يناقض تغيير الصيغة ما وافق عليه المقترعين في الاستفتاء الوطني فحسب، بل بدى أيضاً وأنه يسرّع عملية صياغة الدستور. فوزير الشؤون البرلمانية المصري، محمد عطية، قد أعلن أن الانتخابات الرئاسية لن تجري إلا بعد تم صياغة الدستور الجديد والموافقة عليه في استفتاء وطني، على الرغم من تقديم الانتخابات إلى يونيو 2012.<sup>19</sup>

قدم هذا السيناريو نافذة قصيرة جداً لصياغة الدستور الجديد - وربما أقل من شهرين - ووضع SCAF في موقف أقوى لممارسة الضغط الرسمي وغير الرسمي على الدستور الجديد. فاحتمال وجود جدول زمني يزيد التوتر بين حزب الحرية والعدالة التابع للإخوان المسلمين ومعظم القوى السياسية الأخرى. فقد رأى الإخوان فرصة ذهبية لصياغة دستور جديد، وأصروا على عدم قبول أي انحراف عن صياغة الإعلان الدستوري، مما أقتع الليبراليين واليساريين باحتمال وجود صفقة وراء الكواليس بين SCAF و FJP. تشير التطورات الأخيرة إلى أن عملية صياغة الدستور ستستمر بالتزامن مع الانتخابات الرئاسية، وستوفر للجمعية التأسيسية المزيج من الوقت للتداول. ولكن، يبقى الالتباس العالق حول الجدول الزمني عبئاً على الانتقال المصري حتى الوقت الراهن.

وباختصار، فإن الانتقال السياسي في مصر لم يدار بشكل جيد. فبينما كان المجتمع المصري يشهد ولادة سياسية جديدة نابضة بالحياة بعد عقود من الركود، قام المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتعيين لجنة غير تمثيلية وغير خاضعة للمسائلة لوضع التعديلات الدستورية في



القانوني المصري.

وفي المستقبل، فإن التأثير العملي للمادة الثانية سيعتمد بالكامل تقريباً على من سيتم تعيينهم في هذه الهيئة القضائية الهامة والسياق السياسي الذي ستقوم فيه المحكمة الدستورية العليا بممارسة المراجعة القضائية. وقد تحمل المادة الثانية التي أعيدت إلى مكانها، والتي تنص على أن الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع، آثار سلبية على الحقوق الأساسية في النظام القانوني المصري الجديد اعتماداً على قوة القوى السياسية المختلفة، والتفسيرات المعينة للشريعة الإسلامية التي تدرج في قانون الدولة، وقدرة المحاكم واستعدادها على الموازنة بين الشريعة الإسلامية والحقوق الليبرالية المصونة في الدستور المصري.

وفي ظل هذه الحقائق السياسية، ينبغي على الليبراليين أن يضغطوا للحصول على الضمانات الدستورية للمساواة في المواطنة، فضلاً عن الحقوق الأساسية الأخرى. وبالمثل، فإن العلمانيين عليهم أن يضغطوا باللغة التي تعرف مصر بأنها «دولة مدنية». وفي سبيل تعزيز هذه المبادئ، ينبغي على الليبراليين الضغط على حزب الحرية والعدالة لكي يطبقوا برنامجهم الانتخابي الخاص، الذي ينص على أن حزب الحرية والعدالة يدعو إلى دولة «تقوم على مبدأ المواطنة حيث يتمتع جميع المواطنين فيها بحقوق وواجبات متساوية يكفلها القانون وفق مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص دون تمييز بسبب دين أو عرق»<sup>٢٤</sup>

فمن المهم بالتدريج نفسه بالنسبة لليبراليين ألا يوافقوا على اللغة الدستورية التي تضمن «حقوق خاصة» للأقلية القبطية «على الوجه المحدد في القواعد والقوانين الخاصة بهم في مجالات الشؤون الأسرية والدينية»<sup>٢٥</sup> فحيث تبدو هذه اللغة معتدلة إلى حد ما، إلا أن هذه المادة من شأنها أن تعزز قبضة المؤسسات الدينية على حساب الحقوق الفردية وذلك لأن قانون الأسرة سيعرف وفقاً للمذاهب الدينية بدلاً من مبادئ المواطنة المتساوية. وسوف تتعرض حقوق المرأة على وجه الخصوص لضرر بالغ من هذه المادة كما أن ترسيخ مثل هذه اللغة في الدستور سيجعل من الصعب تغييرها.

#### مؤسسات الحكم

تتمثل المهمة الرئيسية لمعظم الدساتير في تحديد المؤسسات الأساسية للحكم وتوزيع السلطة فيما بينها. وتشمل الخيارات المؤسسية الأساسية النظام الرئاسي في مقابل النظام البرلماني للحكم، والسلطة التشريعية المكونة من مجلس تشريعي واحد في مقابل المجلسين، وهيكل وحدوي في مقابل الاتحادي.

على الرغم من أن المؤسسات السياسية السلطوية قد أوجدت سلطة تنفيذية قوية جداً على مدار أكثر من نصف قرن، فإنه من المستبعد أن تتحول مصر إلى نظام حكم برلماني. فمعظم الأحزاب والاتجاهات السياسية ترغب في مواصلة العمل بالنظام الرئاسي، وإن كان بسلطات أقل بكثير، ومنحها للسلطة التنفيذية. حتى أن حزب الحرية والعدالة المنبثقة عن جماعة الإخوان المسلمين قد أعادت النظر في دعوته

تنص المادة الثانية من الدستور السابق على أن «الإسلام دين الدولة... ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع» (مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع)<sup>٢٦</sup>. وقد نقلت هذه الصيغة الدقيقة في الإعلان الدستوري المؤقت. وعلى الرغم من سيطرة الأحزاب الإسلامية الآن على أكثر من ٧٠ في المائة من مقاعد مجلس الشعب الجديد، فإنه من غير المحتمل أن يتم تغيير هذه الصيغة في نص الدستور الجديد.

وبصفته الحزب الأكثر تمثيلاً في مجلس الشعب، فإن حزب الحرية والعدالة المنبثق عن جماعة الإخوان المسلمين سيلعب دوراً رائداً في صياغة الدستور الجديد. ولكن كما أشار العديد من المحللين، فإن الحزب من صالحه أن يطمئن المصريين والمجتمع الدولي بأنه لا يرغب في إحداث تحول جذري عن الوضع الراهن. والمادة الثانية تتيح للحزب فرصة لإثبات هذا الالتزام بشكل ملموس. كما يدرك الحزب، بأنه بالقدر الذي يرغبون به في دفع جدول أعمال محافظ اجتماعياً، فإن التغييرات في القوانين الموضوعية سيكون لها تأثير مباشر أكبر من المبادئ الدستورية الغامضة.

وقد يصر أعضاء حزب النور السلفي على عبارات أقوى، مثل استعمال «أحكام» بدلاً من «مبادئ» أو أن تكون الشريعة الإسلامية هي «المصدر الوحيد» بدلاً من «المصدر الرئيسي للتشريع». ربما احتدم الخطاب في بعض الأحيان بين الأحزاب الإسلامية على وجه الخصوص حيث أن الفروع المختلفة داخل الحركة الإسلامية تعبر عن رؤى متنافسة للدولة المصرية والمجتمع المصري. ومع ذلك، فإن حزب الحرية والعدالة، وحزب الوسط،<sup>٢٧</sup> والمؤسسات الدينية البارزة مثل الأزهر، ستعمل على الإبقاء على الوضع الراهن في النص الدستوري الجديد.

كما تميل الغالبية العظمى من اليساريين والليبراليين لقبول الوضع الراهن فيما يتعلق بالمادة الثانية. كما يرى الكثيرون منهم المادة الثانية باعتبارها علامة مشروعة لهوية الدولة. ولكن حتى أولئك الذين يعترضون على هذه المادة من حيث المبدأ سيوافقون على إدراجها في الدستور الجديد، وذلك لسبب عملي هو أن الطعن في مكانة الشريعة الإسلامية سيكون بالتأكيد معركة خاسرة. وبوضع هذا في الاعتبار، فقد ركز الليبراليين واليساريين بالفعل على أولويات أخرى، مثل وضع قيود على السلطة التنفيذية وتعزيز الحقوق الاقتصادية للفئات المحرومة. فالليبراليين واليساريين يعرفون أنه لم يكن للمادة الثانية تأثير كبير على النظام السياسي المصري في العقود الأربعة الماضية.<sup>٢٨</sup>

وكان هذا نتيجة لبيئة قانونية ومؤسسية معينة عندما كانت المادة الثانية نافذة المفعول. ومهمة التفسير منوطة بالمحكمة الدستورية العليا، التي تحظى بالسلطة المطلقة لمراجعة دستورية التشريعات. وباستعراض تشريعات المحكمة الدستورية العليا نرى أن المحكمة، في معظم الحالات، قد وفقت بين المادة الثانية وأحكام الدستور الليبرالية في دستور ١٩٧١،<sup>٢٩</sup> وقد قدم قضاة المحكمة الدستورية العليا قراءة تقدمية للشريعة الإسلامية وقلصوا دورها في النظام

التنفيذية على السلطة التشريعية الشكلية. ولكن هذه المشكلة قد تفاقمت عبر تقييد مواد الحقوق الأساسية بعبارات مثل «وفقا للقانون» و«كما هو منصوص عليه في القانون». فعلى سبيل المثال، تنص المادة الخامسة من دستور ١٩٧١ «للمواطنين الحق في تكوين الأحزاب السياسية وذلك على الوجه المبين في القانون». وفي هذه الأثناء، كانت التشريعات الموضوعية التي تدير الانتخابات، قانون الأحزاب السياسية ١٩٧٧/٤٤، تتيح للنظام إحكام السيطرة على الملعب السياسي. وإشارات كتلك الحقوق المقيدة بشكل مستمر وتضيق الأمر بشكل أكبر بالنسبة للمواطنين للطعن في دستورية التشريعات المتخلفة.

وإن كان صحيحاً أن معظم الحقوق ليست مطلقة وأنه لا بد من تشريعات موضوعية لتنظيم بعض الأنشطة مثل المشاركة السياسية، فينبغي في الدستور المصري القادم ألا تقيد الحقوق الأساسية بالإحالة إلى قوانين موضوعية بهذه الطريقة. بل ينبغي أن تنص ضمانات الحقوق الواردة في الدستور على الشروط والإرشادات المحددة التي يمكن بموجبها تقييد الحقوق الأساسية. على سبيل المثال، بعد تقديم قائمة مفصلة بالحقوق الأساسية، ينص دستور جنوب أفريقيا على،

«لا يجوز تقييد الحقوق المنصوص عليها في وثيقة الحقوق إلا... بحيث يكون التقييد معقولاً ومبرراً في مجتمع منفتح وديمقراطي قائم على كرامة الإنسان والمساواة والحرية، مع الأخذ في الاعتبار بجميع العوامل ذات الصلة، بما في ذلك: (أ) طبيعة الحق (ب) أهمية الغرض من التقييد (ج) طبيعة ومدى التقييد (د) العلاقة بين التقييد والغرض منه (هـ) وسيلة أقل تقييداً لتحقيق الغرض...»

فوجود مثل هذه المقاطع لا يمكنها، في حد ذاتها، الحفاظ على الحقوق الأساسية، ولكن وضع مواد بالحقوق بطريقة أكثر تفصيلاً هو بالتأكيد أكثر فائدة من صياغة الدستور السابق حيث كانت الحقوق تعرف بالكامل تقريباً بنصوص تقع خارج الدستور نفسه.

#### حالة الطوارئ

حالة الطوارئ، المعمول بها تقريباً منذ نصف قرن الماضي، قد أتاحت للسلطات المصرية القدرة على الالتفاف على العديد من الضمانات القانونية المنصوص عليها في الدستور. وكان يتم تجديد العمل بقانون الطوارئ دورياً، كالساعة، كل عامين تحت اسم مواجهة الإرهاب، مما يسمح للحكومة بنقل الحالات من القضاء العادي إلى محاكم أمن الدولة.

فيجب في الدستور المصري الجديد أن يتم تحديد أفضل الشروط التي يمكن في ظلها إعلان حالة الطوارئ، كما في حالة الحرب مثلاً، والعصيان المسلح، أو الكوارث الطبيعية. كما يجب أن يحدد الدستور المدة القصوى لحالة الطوارئ ويحدد تطبيقها فقط على الأجزاء المتأثرة في البلاد. وفي الختام، يجب أن تكون هناك متابعات لإعلان

المطالبة منذ فترة طويلة بنظام برلماني صرف، وذلك على الأرجح لأسباب إستراتيجية. فمن خلال الإبقاء على رئاسة ضعيفة يشغلها مرشح غير منتم لحزب الحرية والعدالة، يمكن لجماعة الإخوان إدارة توقعات الجماهير لأدائها بشكل أفضل. ويمكن أن يوجه حزب الحرية والعدالة اللوم بسهولة أكثر في حالة أي إخفاقات ملحوظة على سياسة الحكومة إذا شاركت في تحمل أعباء الحكم.

على افتراض الإبقاء على منصب رئيس الجمهورية، فإن المهمة الأكثر وضوحاً للجمعية التأسيسية ستكون هي الحد من سلطاتها لتفادي ظهور سلطة تنفيذية أخرى غير مقيدة. ويحق للجمعية التأسيسية إعادة النظر في السلطة الحصرية للرئيس في تعيين المناصب الحساسة مثل المحكمة الدستورية العليا ومجلس الوزراء، مما يجعل هذه التعيينات تخضع لموافقة السلطة التشريعية أو يجعل السلطة التشريعية نفسها مسؤولة عن تعيينات معينة. كما ينبغي على الجمعية التأسيسية أن تنظر في تقييد فترة رئاسة الجمهورية لمدة أربع سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة، كما هو منصوص عليه في الدستور المؤقت.

يبدو أن هناك اهتمام ضعيف في وجود سلطة تشريعية من مجلسين، ولكن نظراً للسرعة الكبيرة التي سيكتب بها الدستور الجديد، فقد يظل مجلس الشورى على سبيل الجمود المؤسسي. إذا أعيد تنظيم وضع مجلس الشورى في الدستور الجديد، فإنه يوصى بإجراء تغييرات أساسية، مثل إلغاء سلطة الرئيس في تعيين ثلث أعضاء مجلس الشورى.

وفي الختام، فإنه على الرغم من صعوبة تخيل مصر تنتقل بعيداً عن نموذج الدولة الوحيدة، فإنه ينبغي على الجمعية التأسيسية النظر في نقل صلاحيات الاختيار إلى وحدات دون وطنية، وجعل منصب المحافظ، وظيفة منتخبة بدلاً من تعيين شخص ما من قبل رئيس الجمهورية.

#### الحقوق الأساسية

ومن الوظائف الأساسية الأخرى لمعظم النصوص الدستورية هي تحديد الحقوق الأساسية. وبالتأكيد، فإنه من الأهمية بمكان أن تسرد هذه الحقوق في الدستور المصري الجديد، ولكن من المهم أن نتذكر أن الدستور السابق كان بالفعل وثيقة قوية إلى حد ما في هذا الصدد. فقد تضمن دستور ١٩٧١ مواد تنص على حماية حرية التعبير (المادة ٤٧)، وحرية الصحافة (المادة ٤٨)، وحرية التجمع (المادة ٥٤)، وحرية تكوين الجمعيات (المادة ٥٥) وغير ذلك من الأمور الأخرى الكثيرة. إلا أن القوانين القمعية التي تدير عملية الانتخابات، ونشاط الأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، والنقابات العمالية، والنقابات المهنية، وغيرها من مجالات الحياة السياسية والاجتماعية لا زالت حتى الآن تفرغ هذه النصوص الدستورية من معانيها.<sup>٢٦</sup>

وكان هذا الانفصام بين ضمانات الحقوق المنصوص عليها في الدستور والقوانين المتخلفة في الكتب نتيجة لسيطرة السلطة

الهرمي للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على التشريعات المصرية، مما يجعلها معرضة لخطر الإلغاء أو التعديل أو التعليق من قبل أي قانون لاحق»<sup>٢٢</sup>. ومن المستبعد جداً إدراج مثل هذه المادة الدستورية في السياق السياسي الحالي. ولكن إذا كانت الجمعية التأسيسية ترغب في النظر في هذا الخيار، فهناك العديد من النماذج الناجحة لدراساتها. فدستور جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، ينص بوضوح على أن أي محكمة يجب أن تراعي القانون الدولي عند تفسير وثيقة الحقوق الخاصة بهم.

### لجنة حقوق الإنسان

والاحتمال الآخر هو تمكين لجنة مستقلة لحقوق الإنسان في الدستور الجديد. وفي حين أن هذه المواد نادرة نسبياً، فإن الممارسة أصبحت شائعة على نحو متزايد. وهناك اثنا عشر دستوراً في جميع أنحاء العالم الآن تمنح سلطات التحقيق المستقلة إلى لجان حقوق الإنسان.<sup>٢٣</sup> وهناك عدد قليل، مثل دستور الفلبين، يضيف تكليف أدوار معينة مثل مراقبة أوضاع السجون ومراكز الاحتجاز، والتحقق من امتثال الدولة بالتزامات المعاهدات الدولية.

وهذه السلطات ستميز لجنة جديدة للحقوق عن المجلس القومي لحقوق الإنسان (NCHR) الذي أسس بموجب القانون ٢٠٠٣/٩٤ في ظل نظام مبارك. فعلى الرغم من أن المجلس القومي لحقوق الإنسان يضم ناشطين في مجال حقوق الإنسان يتمتعون بنزاهة كبيرة، ولكنه لم يكن مفعلاً نظراً لأنه كان يعمل كهيئة استشارية بحتة، وليس لديه سلطة محددة، وكان يفترق إلى إجراء تعيين مستقل وذو مصداقية.

في حين أن البعض قد يرى أدوار لجنة الحقوق أكثر ملائمة للسلطة القضائية، ولا ينبغي فهم حماية حقوق الإنسان على أنها لعبة محصلتها صفر. كما أن نظام مبارك قد أوجد آليات قانونية زائدة عن الحاجة للسيطرة على الحياة الاجتماعية والسياسية، ومؤسسات قانونية «زائدة عن الحاجة» كان ينبغي أن توضع للمساعدة في الدفاع عن حقوق الإنسان، ودعمها. إذا تم تمكين هذه اللجنة في الدستور المصري الجديد، فينبغي تحديد ولايتها وإجراءات التعيين فيها بوضوح وعدم تركها للتشريعات العادية.

### دور الجيش

ربما تعد المواد المتعلقة بالجيش هي أكثر القضايا الشائكة. كما درسنا في النصف الأول من هذه الدراسة، أثبت المجلس الأعلى للقوات المسلحة اهتمامه الواضح في تشكيل جوانب الدستور الجديد. وأشارت وثيقة التسلمي إلى أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة يرغب في حماية الجيش من الرقابة المدنية لميزانيته، وربما الحصول على دور دستوري لنفسه في مجال الحكم المحلي.

وتعد الرقابة المدنية على الميزانية العسكرية في نهاية المطاف قضية سياسية ستسوى بين المجلس الأعلى للقوات المسلحة والحكومة القادمة. وفي حين أنه من الأفضل بشكل واضح للحكومة المدنية أن

حالة الطوارئ من قبل السلطة التشريعية، وسلطة قضائية مستقلة، و/أو من خلال استفتاء وطني للتجديد - إن كان هنالك ضرورة للتجديد. وينبغي أن تتماشى هذه الإجراءات مع المعايير الدولية، وترضي الدعوات الصادرة من جماعات حقوق الإنسان المصرية.<sup>٢٤</sup> وتلك المواد الدستورية المفصلة للمرة الثانية ليست علاجاً سحرياً، ولكن وجود مزيد من التفصيل سيمثل تحسناً ملحوظاً بالمقارنة مع الدستور السابق.

### الاستقلال القضائي

تحظى الآليات القانونية الفعالة لإنفاذ الحقوق الأساسية بنفس القدر من الأهمية. فقد كانت السلطة القضائية إحدى الجهات القليلة في النظام السياسي السابق التي كانت تتمتع بقدر من الاستقلال عن هيمنة السلطة التنفيذية على مدى العقود الستة الماضية في مصر.<sup>٢٥</sup> ولقد كان الدستور السابق ينص على استقلال السلطة القضائية (المادتين ٦٥ و١٦٥)، واستقلال القضاة (المادة ١٦٦)، ولكن تم تفعيلها مرة أخرى بإضافة «وفقاً للقانون». وفي ظل كون القضاء منوطاً بالفصل في قواعد اللعبة السياسية وحماية الحقوق الأساسية، فمن الأهمية بمكان أن يحدد الدستور الجديد بالشكل الكافي ضمانات محددة للحفاظ على استقلال القضاء.

استقلال القضاء هو مفهوم بالغ الصعوبة في المناقشة به من الناحية النظرية بل من الأصعب وضعه في حيز التنفيذ. ولكن ينبغي على الجمعية التأسيسية أن تسرد الآليات تفصيلاً في الدستور فيما يتعلق بالتعيينات القضائية، والإدارة، والانضباط، والميزانيات بدلاً من تركها بلا تحديد حتى سن التشريع.<sup>٢٦</sup> كما يجب أن يحظر الدستور الجديد صراحة المحاكم الاستثنائية، مثل محاكم أمن الدولة، التي كانت تستخدم من قبل النظام السابق لتجاوز السلطة القضائية العادية. وقد صاغ فقهاء القانون المصري بالفعل مقترحات للحفاظ على استقلال القضاء وتعزيز سيادة القانون.<sup>٢٧</sup> وينبغي دراسة هذه المقترحات بعناية ومناقشتها من قبل أعضاء الجمعية التأسيسية والشعب بصفة عامة.

### الوضع المباشر لجماعات حقوق الإنسان

يسعى مركز القاهرة لحقوق الإنسان، و ٢٦ مجموعة من مجموعات حقوق الإنسان الأخرى لمادة دستورية تكفل لمنظمات حقوق الإنسان وضع مباشر لدى المحكمة الدستورية العليا. وهذا من شأنه أن يسهل على المجموعات الحقوقية الطعن في دستورية القوانين.<sup>٢٨</sup> والآليات القانونية المماثلة مصنوعة في الدساتير الأخرى، وذلك هو الخيار الذي ينبغي أن يؤخذ على محمل الجد في الدستور المصري الجديد.

### القانون الدولي

ومن الطرق الأخرى لتعزيز التزامات حقوق الإنسان، الاعتراف صراحة بالتزامات الدولة تجاه القانون الدولي في الدستور الجديد. وتسعى مبادرة مركز القاهرة لحقوق الإنسان إلى «تكريس التسلسل

الخلفية، فيجب أن لا يسعى المجلس الأعلى للقوات المسلحة لترسيخ دور لنفسه في مجال الحكم المحلي، أو لممارسة ضغط على عملية كتابة الدستور، بالطرق المتوخاة في وثيقة السلمي الحالية سيئة السمعة التي سبق وأن نوقشت من قبل في هذا البحث. والولايات المتحدة بشكل خاص لديها نفوذ كبير يمكنها أن تمارسه، وقد يتم ذلك في صورة مساعدات عسكرية وعلاقة العمل الوثيقة مع أعضاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

ينبغي على المجتمع الدولي، والحكومات في المنطقة، والجهات السياسية المحلية الفاعلة أن يفكروا في الكيفية التي تسير بها المرحلة الانتقالية في مصر حتى الآن على النقيض من التجربة التونسية. ففي حين تميزت المرحلة الانتقالية في مصر بالتنافس الشديد المتزايد بين الإسلاميين والليبراليين، واليساريين، بينما تقادت القوى السياسية التونسية هذه الصعوبات من خلال التنسيق المبكر في الأيام الأولى بعد سقوط نظام بن علي. وقد ساعدت «الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي» - وهي هيئة حكومية تم تشكيلها في أعقاب الإطاحة بالرئيس بن علي- القوى السياسية التونسية على تحقيق توافق في الآراء بشأن إطار عمل عملية الانتقال السياسي. ولقد أفاد هذا الإجماع تونس جيداً، حتى في خضم المنافسة الشرسة خلال الانتخابات.

على النقيض من ذلك، فإن مصر قد افتقرت لوجود توافق إجرائي، وتفاقت حدة التوتر نتيجة لإدارة المجلس الأعلى للقوات المسلحة للسلطة بشكل خاطئ ومن جانب واحد. فإذا خرجت مصر من الفترة الانتقالية بنظام دستوري مستقر يكفل الحقوق الأساسية، فسيكون ذلك على الرغم من العملية التي لم تتم حتى الآن. ومع أن صياغة الدستور لم تبدأ بعد في ليبيا واحتمال مزيد من التحولات في سوريا واليمن وأماكن أخرى في المنطقة، فإنه يتعين على صناع القرار أن يدرسوا الحالة المصرية بوصفها جرس إنذار من كيفية عدم الشروع في عملية كتابة الدستور.

تتمتع برقابة مالية كاملة، إلا أنه كثيراً ما تصحب الانتقالات السياسية بمواثيق تحمي مصالح معينة للنظام السابق من أجل تسهيل عملية الانتقال إلى نظام سياسي جديد. وفي الواقع، يبدو أن هذا النوع من التفاوض يجري بالفعل على قدم وساق، حيث أعلن حزب الحرية والعدالة أنه قد يمنح الجيش حصانة من الملاحقة القضائية على أثر وفاة العشرات من المحتجين الذين قتلوا منذ تولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة للسلطة في فبراير<sup>24</sup>، ٢٠١١ لكن بتحية الاتفاقات السياسية جانباً، فينبغي أن يحدد الدستور الجديد أن واجب الجيش الوحيد هو الدفاع عن البلاد من المعتدين الخارجيين. وينبغي أن يحظر على الجيش حظراً صريحاً صنع السياسات الداخلية والقيام بدور الشرطة. فهذه البنود هي بنود غير قابلة للتفاوض في النظام الديمقراطي والدستور يجب أن ينص عليها صراحة.

### قضايا جوهرية أخرى

القضايا المطروحة هنا ليست شاملة. فهذه هي بعض البنود الهامة التي ينبغي أن تراعيها الجمعية التأسيسية في مداولاتها. وهناك قضايا إضافية للنظر فيها ومن ذلك إمكانية تخصيص حصة دنيا لتمثيل المرأة في المجالس التشريعية، وإلغاء الحصة التي عفا عليها الزمن للعمال / الفلاحين في الانتخابات، التي لم تكن إلا أداة سياسية للنظام السابق، وإمكانية وجود مادة دستورية تنص على وجود لجنة مستقلة للانتخابات. وبصورة مختصرة، فإن هناك مجموعة كبيرة من العناصر التي ينبغي النظر فيها، ليس فقط من قبل الجمعية التأسيسية، ولكن أيضاً من قبل الشعب المصري بشكل عام.

### التوصيات المتعلقة بالسياسات للمجتمع الدولي

يعد مشروع كتابة الدستور المصري شأن داخلي عميق المنحى، كما ينبغي أن يكون. فمصر تحظى بتاريخ دستوري طويل يمكنها الاستفادة منه.<sup>25</sup> وفي هذا الصدد، فإن أكثر القضايا الخلافية التي ينبغي التعامل معها، مثل تحديد موضع الإسلام في النظام القانوني، يجب أن تتبع من الداخل، ولا يمكن فرضها من الخارج.

ففي ظل سيطرة الأحزاب الإسلامية مجتمعة على ٧٠ في المائة من مجلس الشعب، فقد يكون من صالح الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي دعم المجلس الأعلى للقوات المسلحة في فرض ما يسمى بـ«النموذج التركي»، حيث يتم تقييد المؤسسات الأغلبية مثل البرلمان من قبل مكاتب غير منتخبة. لكن هذه الآليات الدستورية غير الليبرالية قد تكون قصيرة النظر على أقل تقدير. حتى أن الليبراليين الأكثر التزاماً، على الرغم من قلقهم من الآثار المترتبة على هيمنة حزب الحرية والعدالة على الحكومة، فإنهم مقتنعين بأن مصر يجب أن تعمل من خلال أي توترات بين الإسلام السياسي والليبرالية في إطار مفتوح وديمقراطي إذا كان البلد في نهاية المطاف في سبيله إلى تعزيز نظام حكم ليبرالي ديمقراطي.

أهم دور للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في هذه المرحلة هو التعبير عن التوقعات الواضحة، سواء في العلن أو من خلال القنوات



- ١ ميشيل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، وأنتوني ريغان، وضع الدستور والإصلاح: خيارات من أجل العملية (Interpeace، ٢٠١١)؛ المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (IDEA)، دليل عملي لبناء الدساتير.
- ٢ تم تمويل هذا البحث جزئياً بمنحة من مؤسسة كارنيغي في نيويورك. يشكر المؤلف الدكتورة غادة موسى لمساعدتها في تحضير هذه الورقة التحليلية.
- ٣ ترأس اللجنة طارق البشري، وهو فقيه بارز ومفكر عام معروف بانتقاده الصريح للنظام السابق، لكن بقية اللجنة كانت أقل منه شهرة بشكل ملحوظ.
- ٤ لمزيد من التفاصيل حول التعديلات المقترحة، انظر، «ليست ثورة بعد»، السياسة الخارجية، تامر مصطفى، ٢٨ فبراير، ٢٠١١.
- ٥ انظر على سبيل المثال، البيان الصحفي المفصل الصادر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، "مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان يدعو المجلس الأعلى للقوات المسلحة لإعادة النظر في التعديلات المقترحة قبل الاستفتاء"، ٧ مارس ٢٠١١.
- ٦ يمكن الإطلاع على الإعلان الدستوري المؤقت من: <http://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/default.aspx>.
- ٧ لمزيد من التفاصيل حول الإعلان الدستوري، انظر "تسوية دستورية توافقية" لناثان براون وكريستن ستيلت، تعليق مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي تعليق، ٢٥ يونيو ٢٠١١.
- ٨ هذه الوثيقة لها سوابق. وقد صيغت النسخة الأولى على يد يحيى الجمل، نائب رئيس الوزراء في أعقاب سقوط مبارك.
- ٩ يمكن الإطلاع على وثيقة السلمي: <http://www.masrawy.com/news/Egypt/Politics/2011/November/2/4559080.aspx%2f4559080.aspx>.
- ١٠ نفس المرجع السابق، الجزء ٩، ١.
- ١١ نفس المرجع السابق، القسمان ١-٩ و ١-١.
- ١٢ نفس المرجع السابق القسم ١-٢.
- ١٣ نفس المرجع السابق القسم ٢-٣.
- ١٤ نفس المرجع السابق القسم ٢-٣.
- ١٥ للحصول على مثال، راجع البيان الصحفي الصادر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان (باللغة العربية)، "لا للفاشية الدينية، لا للهيمنة العسكرية"، ٤ نوفمبر ٢٠١١.
- ١٦ تفاصيل هذا الأمر موجودة في ما كتبه مصطفى تامر، سلطة القانون في مصر: التطلعات والتحديات، معهد لاهاي لتدويل القانون، فبراير ٢٠١٢.
- ١٧ ديفيد كيركباتريك، "المؤسسة العسكرية تستعرض قوتها مع فوز الإسلاميين في مصر" صحيفة نيويورك تايمز، ٧ ديسمبر ٢٠١١.
- ١٨ ديفيد كيركباتريك، "تراجع المؤسسة العسكرية في مصر عن الخطة لبسط النفوذ على الدستور"، صحيفة نيويورك تايمز، ٩ ديسمبر ٢٠١١.
- ١٩ سلمى شكر الله، "ظلال من الشك على قرار انتخاب رئيس مصر قبل الدستور"، الأهرام أون لاين، ٢ يناير ٢٠١٢.
- ٢٠ مصر لا تفرد بهذا الأمر. فهذه الفقرة التأسيسية موجودة في كل الدول ذات الأغلبية المسلمة، فهناك ٢٢ دولة من أصل ٤٤ دولة من الدول ذات الأغلبية المسلمة تنص على أن الإسلام هو دين الدولة، وكثير منها تنص أيضاً على أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع.
- ٢١ حزب الوسط الإسلامي هو حزب منشق عن جماعة الإخوان المسلمين وقد تأسس في عام ١٩٩٥. واحتل المرتبة السادسة بين الأحزاب الحائزة على أكثر الأصوات في الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١١.
- ٢٢ تامر مصطفى، "الاتجاه الإسلامي في القانون المصري"، السياسة والدين، مجلد ٣ (٢٠١٢)، ٦١٠-٦٣٠.
- ٢٣ كلارك لومباردي، وناثان براون، "هل الدساتير التي تتطلب الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية تهدد حقوق الإنسان؟ كيف توفق المحكمة الدستورية في مصر بين الشريعة الإسلامية وسلطة القانون الليبرالية"، مراجعة القانون الدولي الصادرة عن الجامعة الأمريكية، المجلد ٢١ (٢٠٠٦) ٢٧٩-٤٢٥.
- ٢٤ حزب الحرية والعدالة، "البرنامج الانتخابي"، ص ١١.

٢٥ كما وجدت هذه اللغة في برنامج حزب الحرية والعدالة، مما يؤكد على التوترات والتناقضات الموجودة داخل الحزب نفسه.

٢٦ هناك حاجة ملحة لمراجعة هذا التشريع. وقد قدمت منظمة رصد حقوق الانسان ”هيومن رايتس ووتش“ استعراضاً مفيداً بأهم القوانين والتشريعات التي يحتاج البرلمان الجديد إلى إعادة النظر فيها في تقريرها، ”الطريق إلى المستقبل: برنامج حقوق الإنسان للبرلمان المصري الجديد“، يناير ٢٠١٢.

٢٧ بيان صادر عن منتدى منظمات مستقلة لحقوق الإنسان، ١٢ فبراير ٢٠١١.

٢٨ تامر مصطفى، الصراع على السلطة الدستورية: التطور القانوني و السياسي والاقتصادي في مصر (مطبعة جامعة كامبردج، ٢٠٠٧).

٢٩ ومع ذلك، فإنه يمكن للمحاكم التي تعمل مستقلة تماماً عن المؤسسات ذات الأغلبية أن تمثل خطراً على الديمقراطية وحماية الحقوق الأساسية. للوقوف على مثال عن كيفية تسبب إجراءات التعيين المستقلة في إيجاد سلطة قضائية معادية للديمقراطية، انظر كتاب ليزا هيلبينك الهام، القضاة بعيداً عن السياسة في دكتاتورية والديمقراطية: الدروس المستفادة من تجربة شيلي (كامبردج: مطبعة جامعة كامبردج، ٢٠٠٧).

٣٠ مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، «نحو تأسيس رؤية لاستقلال ونزاهة القضاء المصري»، أبريل ٢٠١١.

٣١ مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ”الحرية والكرامة، والعدالة: الأحكام الأساسية في الدستور“.

٣٢ مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ”الحرية والكرامة، والعدالة“.

٣٣ Constitutionmaking.org، ”لجنة حقوق الإنسان“، ١٥ فبراير ٢٠٠٩.

٣٤ ليلى فاضل، ”الإخوان يوافقون على منح الحصانة للقادة العسكريين في مرحلة ما بعد مبارك مصر“، الواشنطن بوست، ١٢ يناير ٢٠١٢.

٣٥ ومن الأمثلة على الجهود التي بذلت مؤخراً لاستكشاف هذا التقليد الدستوري، كتاب محمد نور فرحات التاريخ الدستوري المصري (مركز الجزيرة للدراسات).

## نبذة عن مركز بروكنجز الدوحة

يقوم مركز بروكنجز الدوحة بالأبحاث السياسية المستقلة المتعلقة بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والجيوسياسية التي تواجه الدول والمجتمعات ذات الأثرية المسلمة، بما في ذلك العلاقات مع الولايات المتحدة الأميركية. تأسس مركز بروكنجز الدوحة بفضل رؤية ودعم حضرة صاحب السمو الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني، أمير دولة قطر، وهو يعكس التزام مؤسسة بروكنجز بأن تتحول إلى مركز أبحاث عالمي.

يتلقى المركز النصح والإرشاد في ما يتعلق بالأبحاث والبرامج من مجلس المستشارين الدولي برئاسة الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني والرئيس المشارك ستروب تالبوت، رئيس مؤسسة بروكنجز، وعضوية كل من: مادلين أولبرايت، سامويل برغر، زيغنيو بريجنسكي، إدوارد دجرجيان، وجهات حبيب الله، موسى هتام، برويز هودبوي، ربما خلف هنيدي، نمير قيردار، رامي خوري، عطاء الرحمن، إسماعيل سراج الدين، وفريد زكريا. يدير المركز سلمان شيخ.

تم إطلاق المركز باتفاقية تعود إلى الأول من يناير ٢٠٠٧، وتم افتتاحه رسمياً من قبل معالي الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني، رئيس الوزراء ووزير خارجية دولة قطر في ١٧ فبراير ٢٠٠٨، بحضور كارلوس باسكوال، الذي كان آنذاك نائب رئيس مؤسسة بروكنجز لدراسات السياسة الخارجية، ومارتن إنديك، المدير المؤسس لمركز سابان في بروكنجز و نائب رئيس المؤسسة لدراسات السياسة الخارجية، وهادي عمرو، المدير المؤسس لمركز بروكنجز الدوحة.

ولتحقيق رسالته، يقوم مركز بروكنجز الدوحة بالأبحاث والبرامج التي تشمل مشاركة شخصيات بارزة من الحكومات والمجتمع المدني وعالم الأعمال ووسائل الإعلام والأكاديميين على حد سواء، في قضايا السياسات العامة الهامة المتعلقة بالمجالات المحورية الثلاث التالية: ١- الديمقراطية والإصلاح السياسي؛ ٢- القوى الناشئة في الشرق الأوسط؛ ٣- الصراع وعمليات السلام في المنطقة.

يعتبر مركز بروكنجز الدوحة منبر أبحاث مؤسسة بروكنجز في المنطقة، وهو منفتح على وجهات النظر كافة. وتشمل أجندة المركز جهوداً أساسية مترابطة تضم الدعوة إلى عقد حوارات حول السياسات العامة مع قادة سياسيين ورجال أعمال وقادة فكر من المنطقة ومن الولايات المتحدة الأميركية؛ استضافة باحثين زائرين يشغرون مراكز مرموقة في المجتمعات الأكاديمية والسياسات العامة لكتابة الأبحاث التحليلية؛ ودعوة وسائل الإعلام لنشر تحاليل بروكنجز. و يساهم مركز بروكنجز الدوحة، بالتعاون مع وزارة الخارجية القطرية ومؤسسة بروكنجز في تصميم وتنظيم منتدى أميركا والعالم الإسلامي السنوي، الذي يجمع قادة بارزين في مجالات السياسة والأعمال والإعلام والعالم الأكاديمي والمجتمع المدني، لإجراء الحوار والنقاش الضروريين. وفي تحقيق رسالته، يحافظ مركز بروكنجز الدوحة على قيم مؤسسة بروكنجز الأساسية، ألا وهي النوعية والاستقلالية والتأثير.



## عن برنامج الإصلاح والديمقراطية في العالم العربي بجامعة ستانفورد

---

يسعى برنامج الإصلاح والديمقراطية في العالم العربي في مركز للديمقراطية والتنمية وسيادة القانون في جامعة ستانفورد إلى فحص الديناميات الاجتماعية والسياسية المختلفة داخل البلدان العربية وتطور أنظمتها السياسية، مع التركيز على الآفاق، والظروف، ومسارات الإصلاح السياسية الممكنة في المنطقة.

يجمع هذا البرنامج بين الخبراء والممارسين على حد سواء - من صناعات السياسات وأفراد المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، والمجتمعات السياسية - فضلاً عن غيرها من الجهات الفاعلة من خلفيات متنوعة في العالم العربي، للنظر في كيفية وإمكانية تحقيق الديمقراطية وحكم أكثر استجابة وخاضع للمساءلة في المنطقة وداخل البلدان العربية تحديداً.

يهدف البرنامج إلى أن يكون مرجعاً فكرياً حول القضايا المتصلة بالحكم الرشيد والإصلاح السياسي في العالم العربي، وأن ينتج الأبحاث الأكاديمية السليمة، والدقيقة، والمدرسة مركزاً بذلك على التدريب العملي في العالم العربي مما يسمح لمختلف الآراء والأصوات . يستفيد البرنامج من المداخلات الفنية في المجتمع الأكاديمي في جامعة ستانفورد، أن كانت من أعضاء هيئة التدريس للباحثين أو طلاب الدراسات العليا في الجامعة، فضلاً عن شركائنا في العالم العربي وأوروبا.

## عن مشروع مركز بروكنجز الدوحة و جامعة ستانفورد للتحويلات العربية

إن "مشروع مركز بروكنجز الدوحة و جامعة ستانفورد للتحويلات العربية" هو مبادرة مشتركة بين مركز بروكنجز الدوحة ومركز التنمية والديمقراطية وسيادة القانون في جامعة ستانفورد (CDDRL). نظراً لقلّة عدد التحويلات الديمقراطية في العالم العربي و عدم وجود دراسات جدية تعالجها، ظهرت حاجة حقيقية لتحسين التفاهم بين العلماء وصناع السياسة الغربيين ونظرائهم العرب حول ما يمكن وما يجب أن يحدث بعد هذه التحويلات. يهدف هذا المشروع إلى الجمع بين الصرامة الأكاديمية و البحوث الميدانية، لتحليل وإلقاء الضوء على طبيعة التحويلات العربية، مع التركيز على تصميم الانتخابات، وصياغة الدساتير، وتنمية الأحزاب السياسية، وعمليات الحوار الوطني. من خلال إشراك علماء و خبراء عرب و غربيين من خلفيات متنوعة. يوفر هذا المشروع آراءً و أبحاث جديدة و أصلية من المنطقة العربية وخارجها للمساعدة في توجيه السياسة والتنمية و تقديم المساعدة للبلدان ذات الأهمية الإستراتيجية.

٢٠١٢	٢٠٠٩
صياغة دستور مصر: هل يمكن لإطار قانوني أن يعيد إحياء عملية الانتقال؟ تامر مصطفى	مواجهة نمو الشبكات الإرهابية في المغرب العربي: تحويل التهديدات إلى فرص موجز السياسة، أنوار بوخرص
تحرير الممالك؟ كيف تدير ممالك الخليج إصلاح التعليم دراسة تحليلية، لي نولان	فرصة عصر أوباما: هل يمكن للمجتمع المدني المساعدة في ردم الهوة بين أميركا والعالم الإسلامي المتنوع؟ دراسة تحليلية، هادي عمرو
شباب ومتعلمون ومعتمدون على القطاع عام: تلبية تطلعات الخريجين وتنويع العمالة في قطر والإمارات العربية المتحدة دراسة تحليلية، زميلة بنجلاوالا	المدارس الدينية الباكستانية: الحاجة إلى الإصلاح الداخلي ودور المساعدات الدولية موجز السياسة، سليم علي
ما مدى استقرار الأردن؟ إصلاحات الملك عبد الله غير المكتملة وتحدي الربيع العربي موجز السياسة، شادي حميد وكورتني فريير	
تعزيز الاقتصاد القائم على المعرفة في قطر موجز السياسة، زميلة بنجلاوالا	
إدارة الإصلاح؟ المملكة العربية السعودية ومعضلة الملك موجز السياسة، لي نولان	
العنف السياسي في شمال أفريقيا: مصاعب التحرر غير المكتمل دراسة تحليلية، أنوار بوخرص	
رد فعل الإسلاميين تجاه القمع: هل ستلجأ الجماعات الإسلامية السائدة إلى التطرف؟ موجز السياسة، شادي حميد	
تنشيط السلام: دور خطوط أنابيب الغاز و البترول في التعاون الإقليمي دراسة تحليلية، سليم علي	