

# عملية صياغة الدستور أثناء الاضطرابات السياسية والتغيير:

مصر 2011-2014

د. أحمد مرسي\*

## ملخص

الدساتير هي بطبيعتها سياسية بقدر ما هي موثيق تنظيمية من المفترض أن تعكس ديناميكيات السلطة وعلاقة الدولة والمجتمع. يجب على الدساتير أن تؤدي وظيفتين بشكل جيد، لكنه نادراً ما تقوم بذلك. أولاً، يجب أن يعكس إلى حد ما توزيع السلطات السياسية القائمة وتمثيلها الاجتماعي وإلا فلن يكون أمامها سوى فرصة ضئيلة للحصول على التصديق البرلماني والقبول الشعبي. وتتمثل الوظيفة الثانية في قدره الدساتير على استيعاب التغييرات المستقبلية في توزيع السلطة السياسية والتغيير/التطور المجتمعي، وإلا سيصبح بلا جدوى ويكون الانهيار مصيره في وقت قصير.

إن العمل على كتابة دستور يؤدي وظائفه الأساسية مهمة ليست سهلة في الظروف العادية وتصبح أكثر صعوبة في خلال فترات الانتقال والاستقطاب السياسي والمجتمعي. إن التقلبات السياسية في أعقاب انهيار النظم الاستبدادية أو في خضم الحماس الثوري يعني أنه ليس من الممكن بعد تحديد وزن وقوة الفصائل والأحزاب السياسية المختلفة. كما أن الاندفاع نحو تقييد البيئة السياسية المتغيرة ما بعد الانتفاضات والثورات الشعبية من خلال مجموعة من القواعد يؤدي حتماً إلى منح امتيازات لبعض القوى على حساب أخرى، مما يفاقم من عدم الاستقرار في المرحلة الانتقالية ويزيد من هشاشة الدساتير.

برزت التحديات في عملية كتابة الدساتير في أوقات التقلبات السياسية في دستوري 2012 و2014 في مصر. ألغى الأول بعد 7 أشهر فقط من اعتماده عقب إقالة الرئيس محمد مرسي من منصبه وخضع الثاني لتعديلات مهمة في عام 2019 — بعد خمس سنوات فقط من التصديق عليه. تركز هذه الورقة على عملية كتابة الدستور في مصر في عامي 2012 و2014، وهي ليست تحليلاً أو حكماً على المواد الدستورية أو دراسة مقارنة لما أخفق هذان الدستوران في تحقيقه.

---

\* باحث رئيسي في برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (SIPRI).

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

بل تحتاج الورقة أن كل من الدستوريين برزا كحل وسط بين تحالفات سياسية معينة. بمرور الوقت، وبالنظر إلى طبيعة فترات الانتقال السياسي، اكتسبت بعض المجموعات في هذه الائتلافات سلطة سياسية وشعبية أكبر في حين تضائل حجم وقوة البعض الآخر. أصبحت التنازلات والحلول الوسط غير مقبولة حيث فرضت المجموعة (المجموعات) الأكثر نفوذاً إجراء مراجعة وإعادة كتابة للقواعد، بينما لم تكن المجموعات الأضعف قادرة على ردع ومجابهة الانتهازية السياسية.

**الكلمات المفتاحية:** العالم العربي، الثورات، الدستور، مصر، سياسة، 2011، قانون دستوري.

## قائمة المحتويات

40	المقدمة.....
42	القسم الأول: الدستور: المعنى والعملية.....
42	أولاً: المعاني المختلفة للدستور .....
43	ثانياً: تصميم الدستور وصياغته.....
46	القسم الثاني: مصر: أوقات ثورة، أوقات اضطرابات.....
47	أولاً: ثورة عام 2011 وديناميكيات القوة اللاحقة.....
49	ثانياً: 2011-2012: قواعد من ودستور من.....
51	ثالثاً: مجلس النواب والجمعية التأسيسية والمحاكم.....
54	رابعاً: 2013-2014: صعود العسكر وخارطة طريق جديدة.....
55	خامساً: العودة إلى المستقبل: الاستبعاد والتمكن من السلطة.....
57	الخاتمة.....
60	قائمة المراجع.....

## المقدمة

الداستير ليست فقط لتقييد السلطة والحد منها؛ بل هي أيضاً لتمكين الناس العاديين في (نظام) ديمقراطية والسماح لهم بالسيطرة على مصادر القانون وتسخير جهاز الحكومة لتلبية تطلعاتهم المشروعة. هذه هي النظرة الديمقراطية للداستير، غير أنها ليست النظرة الدستورية.<sup>1</sup>

لأكثر من عقد منذ عام 2010، شهدت العديد من الدول العربية مزيجاً من الثورات والثورات المضادة والحروب الأهلية والتهجير والدمار على نطاق لم يسبق له مثيل. ولا يزال البعض منها، إن لم يكن كل هذه الدول، يعاني من هذه العواقب بدرجات متفاوتة. غير أن السياسات السلطوية للأنظمة الحاكمة كانت أحد القواسم الرئيسية المشتركة للانتفاضات الشعبية التي اجتاحت العالم العربي في مراحل مختلفة خلال العقد الماضي. برزت هذه السياسات في العديد من النتائج السياسية والاجتماعية والاقتصادية - بدءاً من القوانين المختلفة التي تقمع الحريات وتسيطر على المجال العام وتبرر الاستبداد باسم الأمن، وصولاً إلى السياسات الاقتصادية التي وسّعت فجوة الثروة وخلقت الاحتكارات وحكم القلة الأوليغارشية وأفقرت معظم الناس بدلاً من إنشاء شبكات أمن اجتماعي وأنظمة رعاية اجتماعية. في حين أن تجارب دول المنطقة اختلفت في بعض ظروفها ونتائج الانتفاضات والدعوات للتغيير، فقد تضمنت جميعها شكلاً من أشكال التعديلات الدستورية (المغرب والأردن على سبيل المثال) أو دساتير "جديدة" (تونس ومصر وسوريا) لإرضاء الشعب ما بعد الانتفاضات.

يمكن القول إن مصر هي الدولة صاحبة أكبر عدد من الإعلانات الدستورية والتعديلات والمواثيق الصادرة في المنطقة (وخاصة بين عامي 2011 و2019). فقد انقضى 100 عام على إصدار أول دستور لمصر في 19 نيسان/أبريل 1923. شهدت الفترة بين 2011 و2019 تغييرات دستورية مهمة في مصر، تعكس المشهد السياسي المعقد والمتغير في البلاد. لقد كانت هذه التغييرات مدفوعة بسلسلة من الأحداث، بما في ذلك الانتفاضات العربية وصعود وسقوط جماعة الإخوان المسلمين، والمعارضة المدنية الضعيفة، والدور والقوة الهائلة للجيش، وما تلى ذلك من توطيد للسلطة في يد الرئيس عبد الفتاح السيسي. إلا أن هذه المحاولات المختلفة لإصلاح الإطار القانوني الأعلى ومبادئ الدولة لا يبدو أنها دفعت البلاد نحو حكم أكثر تمثيلاً وقائماً على الحقوق. في الواقع، هناك ما يكفي من الأدلة، لا سيما في العقد الماضي، التي تظهر عودة الاستبداد وترسيخ حكم الفرد / المؤسسة والاستخفاف المستمر بالحريات والحقوق التي أقرها الدستور.

كانت عملية وضع الدستور، حتى قبل 100 عام، مليئة بحسابات وديناميكيات السلطة بين القوى السياسية المختلفة والنخب داخل الحكومة وخارجها، مع إيلاء اعتبار محدود لما يعتقد أو يريده المواطنون. على سبيل المثال، استخدم الملك حق النقض على النسخة الأولى من دستور عام 1923 التي قدمتها لجنة صياغة الدستور في نهاية عام 1922 واستبدالها بنسخة معدلة حافظت على بعض السلطات في يد النظام الملكي (مثل إقالة مجلس النواب). على الرغم من

<sup>1</sup> Jeremy Waldron, *Political Theory: Essays on Institutions* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016), 43.

الإشادة بطبيعتها الليبرالية والتقدمية، كانت عملية صياغة وثيقة عام 1923 من الأعلى إلى الأسفل، من خلال لجنة من نخبة السياسيين والبرلمانيين والقانونيين، وقد قاطعها حزب الوفد (أكبر حزب في مجلس النواب والأكثر شعبية في ذلك الوقت). وقد ذكر الوفد سببين، الأول هو عدم تخصيص مقاعد كافية في لجنة الصياغة والثاني هو تفضيل الحزب أن يصاغ الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة. كان السبب الأخير سياسياً على الأرجح، استناداً إلى شعبية الحزب واعتقاده بأن لجنة منتخبة ستمنحه السيطرة على عملية الصياغة ضد النفوذ الملكي السائد في ذلك الوقت.

يثير المثال المختصر حول ظروف وكتابة دستور عام 1923 العديد من الأسئلة حول كيف ومن يجب أن يكتب الدستور؛ وما هي الديناميكيات السياسية وكيف يمكن مراعاتها وكيف تؤثر في عملية كتابة الدستور؛ وإلى أي مدى ينبغي أن تكون العملية شاملة وممثلة للقوى المختلفة وما هي الطرق الممكنة لإشراك المواطنين. تبقى كل هذه الأسئلة وغيرها قضايا مركزية في عملية صياغة الدستور اليوم وتختلف الإجابات من تجربة إلى أخرى، ولكن من الواضح أن هناك اتفاق من حيث المبدأ على أنه كلما تم تخصيص المزيد من الوقت لبناء إجماع تصاعدي والتغلب على الأخطاء الفادحة السابقة (خاصةً في ظل الحكم الاستبدادي وفي المجتمعات المتنوعة / الطائفية)، كلما زادت احتمالية احترام الميثاق والتقييد به نسبياً.

تركز هذه الورقة على عملية كتابة الدستور في مصر في عامي 2012 و2014، وهي ليست تحليلاً أو حكماً على المواد الدستورية أو دراسة مقارنة لما أخفق هذان الدستوران في تحقيقه. وهي تحتاج أن كل من الميثاقين برزا كحل وسط بين تحالفات سياسية معينة عابرة. بمرور الوقت، وبالنظر إلى طبيعة فترات الانتقال السياسي، اكتسبت بعض الفصائل في هذه الائتلافات سلطة سياسية أكبر وأقوى بينما تضاعف حجم البعض الآخر. أصبحت التسويات والاتفاقات الضمنية غير مقبولة، حيث أجبرت المجموعة (المجموعات) الصاعدة الأكثر قوة على مراجعة القواعد، ولم تكن المجموعات الأضعف قادرة على ردع الانتهازية السياسية. يمثل دستوري مصر لعامي 2012 و2014 نماذج هامة لما تعيشه الدول من تحديات أثناء وضع الدساتير في أوقات التقلبات السياسية. ألغي الأول بعد 7 أشهر فقط من اعتماده بعد إقالة الرئيس محمد مرسي من منصبه وخضع الأخير لتعديلات مهمة في عام 2019 - بعد خمس سنوات فقط من التصديق عليه.

تنقسم الورقة إلى مقدمة وقسمين رئيسيين وخاتمة. يعرض القسم الأول لمحة موجزة وعامة عن المعاني المختلفة للدستور وعملية صياغته، بينما يستعرض القسم الثاني عن كذب مصر بعد عام 2011، ويسلط الضوء على الديناميكيات السياسية والبيئة المتغيرة التي تؤثر في عملية كتابة الدستور. يجمع النقاش والسرد بين الحجج الأكاديمية والسياسة الواقعية التي فرضتها التغيرات، مع إبراز الدور الحاسم الذي تلعبه التحالفات والمفاوضات والتسويات في عملية وضع الدستور وعواقبها المحتملة طويلة الأمد على الهياكل القانونية والسياسية للدولة. إنه تذكير بأن الدساتير، باعتبارها أعلى قانون في البلاد، لا ينبغي الاستعجال فيها، ويجب أن تكون استشارية ومدركة للديناميات السياسية القائمة وأن تتيح مجالاً للحوار والتعامل بالتغييرات المستقبلية التي تطرأ مع تطور المجتمعات.

## القسم الأول: الدستور: المعنى والعملية

### أولاً: المعاني المختلفة للدستور

لمصطلح دستور (Constitution) استخدامان ومعنيان بحسب هانا بيتكين (Hanna Pitkin). يستخدم الأول باعتباره "الإحساس بالتكوين أو التركيب الأساسي" كلبنات أساسية لشيء ما، بما في ذلك تشكيله وخصائصه. ويمكن أن ينطبق هذا على المستوى الفردي (التركيب الجسدي والمزاج على سبيل المثال) ومستوى المجتمع (طبيعة وروح الناس ونتائج التكيف الاجتماعي والتاريخ). في جوهره، يصبح هذا أكثر من غيره وصفاً لمن نحن وماذا نحن بدلاً مما لدينا.<sup>2</sup>

على الأقل، هذا ما تعتقد بيتكين أن أرسطو قصده وأظهره في كتابه "دستور أثينا"، حيث أنتج تاريخاً للمدينة يسلط الضوء على طريقة الحياة الاجتماعية والسياسية المشتركة، وليس فقط مجموعة من القوانين الأساسية. وبالتالي ليس من المستغرب أن يكون القاضي والباحث المصري الشهير طارق البشري صاحب وجهة نظر مماثلة. فهو يعتقد أن القانون الدستوري هو الشكل القانوني الأكثر قرباً وتشابكاً مع السياسة والحياة السياسية. ويعتبر أن المشاركات السياسية وديناميكيات السلطة هي التي تُشكل الأطر القانونية للأمم.<sup>3</sup>

أما المعنى الثاني، فهو وظيفي أكثر من كونه وصفيًا، باعتباره "فعل أو نشاط التأسيس — أي تأسيس وتأطير وتشكيل شيء ما من جديد." إنه ما نفعله أو يمكننا فعله "للابتكار، لكسر السلسلة السببية للعملية وإطلاق شيء جديد." وبهذا المعنى، يجب أن يُنظر إلى الدساتير المكتوبة باعتبارها تمثل "إبداعات بشرية ومنتجات تقليدية وخيارات وتاريخ محدد لشعب معين و(دائماً تقريباً) صراع سياسي يفوز فيه البعض ويخسر آخرون."<sup>4</sup>

إن الدساتير (أو القوانين الأساسية في بعض البلدان) سياسية بطبيعتها بقدر ما هي موثيق تنظيمية من المفترض أن تعكس ديناميكيات المجتمع والدولة والعقد الاجتماعي، وهي تُعتبر قوانين عليا "تصف المبادئ الأساسية للدولة وهيكل وعمل الحكومة والحقوق الأساسية للمواطنين."<sup>5</sup> وبينما يختلف محتوى وطبيعة وعملية كتابة هذه الوثائق، فقد أصبح من المتعارف عليه أن تكون ملزمة للجميع؛ وتكتسب مشروعيتها من الدعم الشعبي الواسع؛ ونعمل على تكريس المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان؛ وتصف هيكل الدولة ومؤسساتها وعلاقاتها ببعضها؛ وأن يصعب تغييرها وتعديل موادها بشكل أحادي. لذلك فإن وضع الدساتير في بعض الأحيان عملية ومعركة شاقة.

Hanna Fenichel Pitkin, "The Idea of a Constitution," *Journal of Legal Education* 37, no. 2 (1987): 168. 2

طارق البشري، "النظام الدستوري بين السياسة والقانون"، *الدستورية* 4، العدد 9 (2006): ص 27. 3

Pitkin, "The Idea of a Constitution." 4

Elliot Bulmer, *What is a Constitution? Principles and Concepts*, International IDEA Constitution-Building 5

Pitkin, "The Idea of a Constitution."

يتوقع من الدستور أن يؤدي وظيفتين بشكل جيد، لكنه نادراً ما ينجز ذلك. أولاً، يجب أن يعكس إلى حد ما توزيع السلطات السياسية القائمة وتمثيلها الاجتماعي وإلا فلن يكون أمامه سوى فرصة ضئيلة للحصول على التصديق البرلماني والقبول الشعبي. والوظيفة الثانية هي قدرته على استيعاب التغييرات المستقبلية في توزيع السلطة السياسية والتغيير/التطور المجتمعي، وإلا فسيكون الانهيار مصيره في وقت قصير. ويكتسب الدستور أهمية أكبر في فترة ما بعد الصراعات والحروب وأثناء المراحل الانتقالية. إذ يمكن أن يشكل أداة لتعزيز المصالحة الوطنية، لا سيما في الدول التي تعاني من عقود من الاستبداد والظلم الاجتماعي والاقتصادي وعدم المساواة والأقليات غير الممثلة تاريخياً.<sup>6</sup>

مع ذلك، تصبح عملية صياغة الدساتير أكثر صعوبة خلال فترات الانتقال الديمقراطي والاستقطاب السياسي. إن التقلبات والتغيرات السياسية في أعقاب انهيار حكم استبدادي أو في ظل الحماس والحركة الثورية يعني أنه ليس من الممكن بعد قياس وزن وقوة الفصائل السياسية المختلفة. كما أن الاندفاع نحو تقييد البيئة السياسية المتغيرة من خلال مجموعة من القوانين والمواد الدستورية يؤدي حتماً إلى منح امتيازات لبعض القوى على حساب البعض الآخر، مما يفاقم من عدم الاستقرار في المرحلة الانتقالية ويزيد من هشاشة الدستور. باختصار، تتضاعف التحديات خلال المراحل الانتقالية والثورات، خاصة عندما لا يكون هناك إجماع و/أو عندما تكون الديناميكيات المجتمعية منقسمة على نفسها. الوضع بعيد عن أن يكون مثالياً في مثل هذه الأوقات.

## ثانياً: تصميم الدستور وصياغته

”الدساتير تُصنع، لا يعثر عليها.“ هانا بيتكين (Hanna Pitkin).

يقترن التصميم الدستوري في مفهومه المعاصر بالانتقال من أشكال الحكم العرفية (والتعسفية) إلى شكل مكتوب، والذي يرتبط تقليدياً ببناء الدولة القومية - لا سيما تجارب مثل الولايات المتحدة وفرنسا. لقد فكّر الفلاسفة السياسيون في ذلك الوقت في الوثائق المقننة كأداة لتأصيل وتوجيه المصلحة والمكاسب الذاتية إلى غايات عامة أكبر.

لكن من الفهم الخاطئ الاعتقاد بأن كتابة الدستور هي، أو يمكن أن تكون، ممارسة تكنوقراطية تهدف إلى الوصول إلى أفضل النتائج الصحيحة على الفور. إن مصطلح التصميم الدستوري نفسه محل خلاف وينطوي على ”نموذج تكنوقراطي معماري لا يتناسب بسهولة مع الحقائق الفوضوية للمؤسسات الاجتماعية، لا سيما العملية الفوضوية لوضع الدستور.“<sup>7</sup> تتأثر العملية، حتى في وجود أفضل النوايا، بالمصالح الذاتية والتحيزات المعرفية والعواطف وتقتل معظم التصاميم الدستورية في خضم العواقب غير المتوقعة والأحداث الخارجية غير المتوقعة والمعلومات الجديدة التي تكشفها الأطراف المقابلة.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Zaid Al-Ali, *Egypt's Third Constitution in Three Years: A Critical Analysis* (Stockholm: International IDEA, 2013).

<sup>7</sup> Tom Ginsburg (ed.), *Comparative Constitutional Design* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 1.

<sup>8</sup> أنظر: Ginsburg (ed.), *Comparative Constitutional Design*, 2; Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *The Endurance of National Constitutions* (New York: Cambridge University Press, 2009).

إن العقود من دراسة الدساتير والمؤسسات السياسية لا تزال محدودة وغير حاسمة بحيث يمكن إعداد العلماء والسياسيين على حد سواء لفهم كيفية عمل المؤسسات والأفراد والممارسات الاجتماعية الخاصة في بيئات وسياقات معينة.

إن واضعي الدستور هم غالباً من غير الخبراء، ولكن من المتوقع أن ينتجوا وثيقة تُنظم عملية إنشاء القواعد ووظائف الحكومة وتعبّر عن القيم الأساسية للدولة والمجتمع. هناك أيضاً اعتقاد ضمني آخر بأنهم (والدستور) سيجدون حلولاً دائمة للصراع السياسي.<sup>9</sup> تستند أعمال لجان كتابة الدستور أحياناً إلى تكهنات حول كيفية عمل المؤسسات المختلفة وتفاعلها مع النظام السياسي، الذي يتطور ويتغير في معظم الأحيان في بيئات سياسية محتدمة وصعبة تجعل التسوية أمراً لا مفر منه. كما يستنتج جون إلستر، "هناك حالات قليلة جداً من الاتفاقيات الدستورية أو الهيئات التشريعية التأسيسية التي تتناول 'في حالة من الفتور'، في غياب أي أزمة داخلية أو خارجية ... يبدو أنه هناك قاعدة شبه عالمية بأن الدساتير تتم كتابتها في أوقات الأزمة والاضطراب."<sup>10</sup>

إن الأسئلة حول من يجب أن يتحكم في عملية الصياغة كانت دائماً محل نقاش. دعا الخبراء الدستوريون إلى عدم الاعتماد على الهيئات التشريعية (البرلمان) لوضع الدستور وذلك للحد من تأثير المصلحة الشخصية وتحيزات أعضاء البرلمان، وبدلاً من ذلك زيادة المشاركة العامة في كتابة الدستور. ومع ذلك، لا يبدو أن البيانات المتاحة تدعم الفرضية القائلة بأنه من شأن أي من الحجتين توفير دستور أفضل بالضرورة. تتبع المشكلة عادةً من حقيقة أن المجالس التأسيسية تضم مجموعة مختلطة من المشاركين، من الخبراء القانونيين ومجموعات المصالح الخاصة والسياسيين وممثلي المجتمع، وفي حين أن الأصوات المتنوعة والتمثيل أمر بالغ الأهمية، إلا أن الأمر ينتهي بوجود تحدٍ نظراً لأن كل عضو (أو مجموعة) يركز فقط على دعم وجهة نظر وطلبات مجموعته (عادة تكون ضيقة الأفق) وسيسرره رؤيتها موقّعة في إحدى المواد الدستورية. لكنهم لا يساهمون كثيراً في النقاش العام ويميلون إلى نسيان أو التغاضي عن دمج آليات لإنفاذ المواد الدستورية. كان هذا هو الحال في مصر، حيث ركز واضعو الدستور أكثر على المنافسات السياسية الصغيرة وأعطوا اهتماماً محدوداً للمساءلة والإنفاذ. لذا، ففي جوهره، أصبح الدستور أداة تستخدم لتسوية خلافات سياسية وخلق امر واقع جديد بدلاً من وثيقة تخلق عمليات وقواعد للجميع وتوازن بين السلطات.

إن تجربة مصر في صياغة الدستور مختلطة في أحسن الأحوال. طوال تاريخها، كانت هناك بشكل عام ثلاث طرق مختلفة صاغت بها مصر دساتيرها. الأولى من خلال لجنة معينة من رأس الدولة (الملك أو الرئيس) وعادةً ما تضم غالبية من الخبراء القانونيين والسياسيين والمثقفين (كما في دستور 1923)؛ والثانية هي من خلال لجنة يُختار أعضائها و/أو يرشحون من شرائح مختلفة من المجتمع لضمان تمثيل أوسع، ولكن يؤثر على الاختيارات ويتم التعيين من قبل

Ginsburg (ed.), 4. <sup>9</sup>

Jon Elster, "Legislatures as Constituent Assemblies," *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, ed. Richard Bauman and Tsvi Kahana (New York: Cambridge University Press, 2009), 185. <sup>10</sup>



السلطة التنفيذية (كما في 2013)؛ والثالثة هي لجنة يختارها مجلس النواب من بين أعضائه (كما في عام 1971) أو ينتخبها باستخدام مجموعة من المعايير لتقليل التحيز وضمان تمثيل أوسع (كما في عام 2012). وقد كانت هناك طريقة أخرى تضمنت عملية صياغة ذات مستويين، حيث تقوم مجموعة صغيرة من الخبراء القانونيين بإعداد المواد الأساسية للدستور، الذي تتم إحالته بعد ذلك إلى لجنة أوسع للمراجعة والمناقشة قبل عرضه للاستفتاء. عادةً، تستخدم هذه الطريقة الأخيرة في التعديلات الدستورية، نظراً لكونها محدودة من حيث عدد المواد وتتبع نهجاً من الأعلى-لأسفل حيث يقدم الرئيس (أو أنصاره في البرلمان) طلباً بهذه التعديلات. كانت هذه هي العملية في أعوام 1980 و2005 و2007 و2019. على الرغم من كل هذه الطرق المختلفة لصياغة الدستور وتعديله، فمن الواضح أن أياً منها لم يجعل حكام مصر أكثر ديمقراطية أو خاضعين للمساءلة واحترام حقوق الشعب.

إن التحويلات الديمقراطية الناجحة هي نتاج توازن القوى بين جماعات متعارضة، إلا أن هذا التوازن يجب أن يوفر مساحة لأعضاء النظام السابقين للعب دور في النظام الجديد. يشير كل من سوزان ألبرتس (Susan Albers) وكريس وارشو (Chris Warshaw) وباري آر وينغاست (Barry R. Weingast)، إلى أن "الدسترة (الدستور) يمكن أن تسهل توفير التزامات موثوقة للديكتاتوريين، وبالتالي حثهم على التنحي".<sup>11</sup> هذا يفترض أن القوى الديمقراطية الصاعدة يمكنها الفوز في المرحلة الانتقالية — الأمر الذي قد لا يحدث — من خلال صياغة حلول تقلل من المخاوف بدلاً من أن تتبذ وتستبعد أصحاب السلطة السابقين. إن وجهة النظر القائلة بأن التحول الديمقراطي ممكن فقط عندما يتم إبرام اتفاقيات بين النظام القديم والنخبة السياسية الصاعدة، تلقى قبولاً واسعاً في أدبيات التحويلات السياسية.<sup>12</sup>

يركز كثيراً على الدساتير كأدوات لإرساء الديمقراطية وفصل السلطات وحماية حقوق الإنسان والرفاه الاجتماعي وأمن الشعب. يشرح جينسبيرغ (Ginsburg) هذا من خلال تسليط الضوء على الفرق بين التصميمات الدستورية الجيدة والسيئة ونتائجها المحتملة:

يمكن للتصاميم الجيدة أن تسهل الديمقراطية وتكبح الراديكاليين الدينيين؛ ويمكن أن تشجع تغيير المسؤولين التنفيذيين وتعزز التكيف المسؤول مع الظروف الجديدة من خلال التعديلات الدستورية. من ناحية أخرى، يمكن أن تؤدي التصاميم السيئة إلى تفاقم الصراع بين المجتمعات المحلية وتعزيز انعدام العدالة بحق النساء؛ ويمكنها منع عمليات الانتقال إلى المؤسسات العليا؛ كما يمكنها سد قنوات إنصاف المواطنين من

خلال المحاكم.<sup>13</sup>

Ginsburg (ed.), *Comparative Constitutional Design*, 6. 11

Barbara Geddes, "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?," *Annual Review of Political Science* 2, no. 1 (1999): 115-144. 12

Ginsburg (ed.), *Comparative Constitutional Design*, 10. 13

مع ذلك، تظهر التجربة أن الأمر ببساطة لا يتعلق بتصميم جيد أو سيء. الديمقراطية ممارسة وليست مجرد قواعد، ويمكنها حتى بوجود أفضل النوايا والسياسيين، أن تتدهور وتقلب إلى حكم سلطوي. سلط خوسيه شيبوب (Jose Cheibub) الضوء في تحليله على وجود هياكل عميقة لا يمكن ملاحظتها في المجتمعات قد تكون في النهاية هي التي تحدد النتائج، وليس أي عملية أو مؤسسات مصممة بوعي.<sup>14</sup> ويؤكد زيد العلي وجهة النظر هذه بالإشارة إلى أن مصر لديها دائماً قائمة بالحقوق والحريات بالإضافة إلى بنود لفصل السلطات لكن "المشكلة هي أن آليات إنفاذ هذه الحقوق كانت غير كافية ابداً."<sup>15</sup>

باختصار، تلعب العديد من العوامل دوراً في التصميم والعملية الدستورية. إن السياق من حيث ديناميكيات القوة والبيئة الاجتماعية والتوقيت والقائمين على الصياغة كلها مكونات حاسمة تحتاج إلى إمعان النظر فيها وفهمها. ويكتسب هذا أهمية أكبر خلال أوقات الثورة، التي تكون مفعمة بالنشوة والآمال الكبيرة، وأيضاً قلق وتخوف شديدين. عادةً ما تكون إدارة التصورات والتوقعات صعبة، وتزداد صعوبة عندما تخرج المجتمعات من عقود من الحكم الاستبدادي وغلق للمجال العام والتمهيش. في مصر (وغيرها من السياقات المماثلة)، عادةً ما ينتهي الأمر بالمنتصرين إلى صياغة الدستور وتحديد القواعد، والتي تبقى حبراً على ورق مع تطبيق محدود لبعض المواد وعدم اكتراث بالبعض الاخر. كما أنهم أول من يستخدم الدستور لتعزيز سلطاتهم وخرق مبادئه تحت مظاهر ومسميات مختلفة.

لمصر تاريخ في استخدام الدساتير للخطابة السياسية بدلاً من تمكين الاستقلال المؤسسي وفصل السلطات وخلق الرقابة والمساءلة واحترام سيادة القانون وحقوق الإنسان. يبحث القسم الثاني من الورقة في سياق وخلفية عملية صياغة الدستور في عامي 2012 و2013، ويسلط الضوء على بعض الأحداث الرئيسية والجهات الفاعلة والآثار المترتبة على الإطار السياسي والقانوني في مصر.

## القسم الثاني: مصر: أوقات ثورة، أوقات اضطرابات

أعني بالثورة السياسية وقت التغيير السريع، والمضطرب في كثير من الأحيان، في القوة النسبية للطبقات الاجتماعية والأعراق والمناطق والأحزاب السياسية والمجالس التشريعية والجماعات العسكرية والأنساب الملكية أو النبيلة، وما إلى ذلك... لاستمرار عدم استقرار القوة النسبية هذه يجب أن يكون لدى مجموعات وأفراد مختلفين تقديرات مختلفة لكيفية حدوث ذلك؛ وإلا، فإنها ستعقد الصفقات في ضوء من سيفوز وبالتالي سيحقق الاستقرار.<sup>16</sup>

Jose Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007). 14

Al-Ali, *Egypt's Third Constitution in Three Years*. 15

Arthur Stinchcombe, "Ending Revolutions and Building New Governments," *Annual Review of Political Science* 2, no. 1 (1999): 51. 16

باستقالة الرئيس حسني مبارك في 11 شباط/فبراير 2011، كان دستور عام 1971 هو قانون البلاد لأكثر من 40 عاماً. من بين الأوامر الأولى التي أصدرها المجلس الأعلى للقوات المسلحة الذي تولى السلطة بعد مبارك، تعليق دستور عام 1971، الذي كان يُعتقد أنه يوفر الإطار الاستبدادي للنظام.

في الفترة بين عامي 2011 و2019، توجه المصريون إلى صناديق الاقتراع للتصويت على إعلان دستوري مؤقت (2011) ودستور 2012 ودستور 2014 والتعديلات الدستورية لعام 2019. احتفظت هذه النصوص المختلفة بدرجات متفاوتة بالأسس التي بني عليها دستور عام 1971، ولا سيما السلطة التنفيذية/الرئاسية القوية، والمساءلة والرقابة المحدودة على الحكومة والحكم، والدور المحمي والضخم للجيش في الحياة العامة، وقائمة من الحريات المقيدة بموجب تشريعات.

لم تحدث هذه التجارب المختلفة في فراغ أو بيئة اجتماعية وسياسية سلمية. كانت تتطور في ظل مستويات مرتفعة من الاستقطاب والمظالم وديناميكيات القوة المتغيرة. حتى دستور عام 1971، الذي استمر لأربعة عقود، طُور خلال فترة هامة وطمح فيها الرئيس أنور السادات سلطته. استخدم الرئيس السادات آنذاك محاولة انقلاب مزعومة قام بها بعض من مناصري الرئيس جمال عبد الناصر للإعلان عن "ثورة تصحيحية" — في أيار/مايو 1971 — من شأنها فتح المجال العام والسياسي قليلاً وصياغة دستور دائم جديد. لقد عكس دستور عام 1971 الذي عُزل ثلاث مرات ديناميكيات السلطة والتي بقيت باستمرار في يد الرئيس. تسلط التعديلات المختلفة الضوء أيضاً على الحسابات السياسية المتمثلة في رؤية الرئيس والسلطة التنفيذية — على سبيل المثال، في عام 1980، أدخل الرئيس أنور السادات تغييراً على المادة 2 لجعل الشريعة مصدراً للتشريع في محاولة لاسترضاء التيارات الإسلامية المتنامية؛ وفي عام 2005، أدخل الرئيس مبارك تعديل لجعل الانتخابات الرئاسية مفتوحة لمرشحين عدة إرضاءً لبعض الضغوط الخارجية والداخلية وفتح الباب امام ترشح ابنه جمال مبارك عندما يحين الوقت.

### أولاً: ثورة عام 2011 وديناميكيات القوة اللاحقة

على الرغم من عيوبه، إلا أن دستور حقبة الاستبداد 1971 يحتوي على العديد من المواد التي تحافظ على العديد من الحقوق والحريات؛ لم يكن التعذيب عملاً دستورياً. غير أن هذا الدستور لم يحم الناس من التعدي على حقوقهم وسلب حرياتهم. يجب أن نسأل إذن: ما هي قيمة صياغة الدستور بغياب مشاركة شعبية حقيقية؟ حتى لو كان دستوراً مثالياً، فإنه يظل حبراً على ورق إذا لم يكن هناك توازن في القوى يعمل على تفعيله وحمايته.<sup>17</sup>

كانت ثورة 25 كانون الثاني/يناير مدفوعة بعدم الرضا على نطاق واسع عن الفساد وعدم المساواة الاقتصادية والقمع السياسي في عهد مبارك (ومن سبقوه). أدت الثورة إلى فراغ وتقلبات في السلطة وخلقت فرصاً لقوى سياسية مختلفة للتنافس على النفوذ، ألا وهي جماعة الإخوان المسلمين والجنرالات العسكريين.

17 منشور حملة "تعالوا نكتب دستورنا"، مقتبسة من: Mona El Ghobashy, *Bread and Freedom: Egypt's Revolutionary Situation* (Stanford: Stanford University Press, 2021), 141.

بقيت التكتيكات القديمة التي اتسمت بها الأنظمة المصرية من عبد الناصر إلى مبارك (والآن) بإثارة الخوف والعداء بين الجماعات المختلفة وفي العامة قضية مركزية في السياسة ما بعد الثورة. بدأ الاستقطاب وانعدام الثقة بين الجماعات والفصائل المختلفة في مصر في وقت مبكر مع اعتقاد كل طرف أنه يمكنه التفوق على الآخرين - أو في أفضل الأحوال التحالف، وإن كان ضمناً، مع أحد الأطراف ضد الآخرين. ظهرت وتراجعت مجموعات مختلفة بحسب السياق والمنعطف من داخل جهاز الدولة أو من المجتمع المدني وتجمعات الشباب والثوار، ولكن الجيش والقضاء (من داخل الدولة) والإسلاميين وغير الإسلاميين (المجموعات المدنية بمسماها الواسع) كانوا المتنازعين الرئيسيين على السلطة.

باعتباره مؤسسة دولة هرمية ومنضبطة تحتكر استخدام القوة وتتمتع بموقف إيجابي بين الشعب، كانت القوات المسلحة هي الشريك المطلوب التحالف معه، أو في أفضل الأحوال تحييده وعدم استعدائه، على الرغم مما أظهرته بعض الجماعات والسياسيين علناً. وقد أدى ذلك إلى خلق حلقة مفرغة من انعدام الثقة والخوف بين جميع الفصائل المدنية، وانتشرت في جميع المراحل بين عامي 2011 و2014، وبلغت ذروتها بانتخاب عبد الفتاح السيسي في عام 2014. فمن ناحية، كان الإسلاميون، ولا سيما الإخوان المسلمون، يخشون من تحالف بين غير الإسلاميين (الليبراليين) والجيش من شأنه أن يقمعهم بعنف ويسجنهم؛ ومن ناحية أخرى، كان غير الإسلاميين يعتقدون أنهم يتعرضون للتلاعب من قبل تحالف عسكري مع الإسلاميين لتقاسم السلطة. كان لدى كلا الطرفين أسباب للاعتقاد بأنهما سيقعان ضحايا الخداع، لكنهما لم يجدا طريقة لكسر انعدام الثقة ورأب الانقسام المتزايد. وفي النهاية، جرى التلاعب بكلاهما من قبل أذرع الدولة القسرية - الجيش والشرطة والقضاء.

اعتقد جنرالات المجلس الأعلى للقوات المسلحة بأنهم فوق الصراع السياسي والمشاحنات بين المدنيين، وأنهم سيكونون قادرين على توجيه العملية الانتقالية والتلاعب بها. بعبارة أخرى، لقد قدروا بشكل معقول "أنه من خلال الدعم الدولي القوي وسخاء وحسن النية بين العامة، فإنهم (القوات المسلحة) سيديرون عملية الانتقال إلى ديمقراطية محتواه وستتم الإشادة بوصفهم محدّثين مستبشرين".<sup>18</sup> ومع ذلك، لم يتوقع الجنرالات أنه خلال المرحلة الانتقالية التي امتدت طوال 16 شهراً حتى انتخاب رئيس، سيواجهون دعوات متعددة للتمرد ضد حكمهم، مثل تلك التي أطاحت بمبارك. لطالما أشار المجلس الأعلى للقوات المسلحة إلى البعيع / الشبح (الطرف الثالث) الذي يتربص في الظل ويسعى إلى تقسيم البلاد. وعلى حد تعبير مساعد وزير الدفاع ووزير الإنتاج الحربي الأسبق، محمد العصار، بعد مجزرة ماسبيرو، "مبادئ الجيش لم ولن تتغير، ما تغير هو أن هناك أعداء لهذه الأمة، وأعداء للثورة يهتمهم عرقلة الانتقال إلى الديمقراطية".<sup>19</sup>

18. El Ghobashy, 125.

19 وقعت مذبحه مبنى ماسبيرو في 9 تشرين الأول/أكتوبر 2011، عندما سار الآلاف، ومعظمهم من المصريين الأقباط، للاحتجاج على هدم كنيسة القديس جاورجيوس في أسوان. أنظر: <https://www.hrw.org/news/2011/10/25/egypt-dont-cover-military-killing-copt-protesters> و <https://timep.org/2018/10/09/fact-sheet-the-maspero-massacre-seven-years-on>. Quoted in El Ghobashy, 120. مقتبس من:

ساد انعدام الثقة بين الجماعات والأحزاب الإسلامية وغير الإسلامية (الليبرالية / العلمانية / الثورية) وازداد مع مرور الوقت. رأى الإسلاميون أنفسهم على أنهم المجموعة الأكثر جاهزية والأقوى مقابل الليبراليين الأضعف والمنقسمين. كان لدى جماعة الإخوان المسلمين، على وجه التحديد، شبكات تعبئة قوية ورأوا في حقبة ما بعد مبارك فرصة لهم لتولي الحكم بعد عقود من النبذ والتهميش. كان لديهم أيضاً تاريخاً من تقديم الخدمات الاجتماعية وسد الفجوات التي خلفها الدعم المحدود للدولة، لا سيما في المجتمعات المهمشة والأحياء المحرومة وقطاعات مثل الصحة والتعليم.

كانت الجماعات غير الإسلامية منقسمة وتفتقر إلى رسالة وخطة متماسكة وحقيقية. كما كانت نخوية نسبياً ليس فقط على المستوى الاجتماعي، ولكن أيضاً في خطابها. لقد رأيت في الغالب أن تبني الإخوان المسلمين السريع لآراء المجلس الأعلى للقوات المسلحة يُعتبر خيانة للثورة، لا سيما خلال الحملة الداعمة لاستفتاء آذار/مارس 2011. مع الوقت، استبعدت العناصر "الثورية" الأصغر سناً نسبياً من لعب دور جاد في العملية السياسية، مما دفعهم إلى اللجوء إلى الشارع لبناء شبكات وتحالفات مع الجماعات ذات التفكير المماثل، بما في ذلك بعض الجماعات الشبابية الإسلامية. أدى ذلك أن أصبحت الاحتجاجات والحراك في الشارع الأداة الوحيدة المتبقية للشباب، وبعض الجماعات القائمة على المصالح، للتنفيس عن إحباطهم من جميع الأطراف - الإسلاميين وغير الإسلاميين و "الدولة العميقة" المتجسدة في الأجهزة الأمنية.

## ثانياً: 2011-2012: قواعد من دستور من

في 13 شباط/فبراير 2011، أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إعلاناً دستورياً يقضي بتعليق العمل بدستور عام 1971 وتعيين لجنة من ثمانية أعضاء من الخبراء القانونيين لتعديل مجموعة من المواد من دستور عام 1971 والتي ركزت بشكل خاص على شروط الترشح للرئاسة ومدتها والإشراف القضائي على الانتخابات وتقييد استخدام حالة الطوارئ.<sup>20</sup> ظهرت علامات الانقسام بين القوى السياسية المختلفة منذ أن دعا المجلس الأعلى للقوات المسلحة إلى إجراء استفتاء على هذه المواد الدستورية. مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن نقل مبارك السلطة إلى المجلس الأعلى للقوات المسلحة شكّل بالفعل انتهاكاً لدستور عام 1971، الذي يحدد الخطوات التي يجب اتباعها عندما يصبح الرئيس فاقد الأهلية. بالإضافة إلى ذلك، لم يكن المجلس الأعلى للقوات العسكرية أبداً هيئة رسمية، وقد ظهر للعلن في الأيام الأولى من الاحتجاجات الشعبية على مبارك والنظام. لكن الحماسة الثورية أزاحت أي تمسك بالقواعد والأعراف على أمل بناء 'مصر جديدة'.

كانت المدة بين تعيين المجلس الأعلى للقوات المسلحة للجنة الخبراء القانونيين والاستفتاء أكثر من شهر بقليل. حشدت القوى الإسلامية وشنت حملات من أجل التصويت بـ "نعم"، في حين أن القوى غير الإسلامية على نطاق واسع — لا سيما بعض الجماعات الثورية والشخصيات الليبرالية — كانت معارضة. فقد طالبت المجموعات الأخيرة بصياغة

Michele Dunne and Mara Revkin, "Overview of Egypt's Constitutional Referendum," *Carnegie Endowment for International Peace*, 16 March 2011.

الدستور قبل أي انتخابات، مشيرة إلى أن التعديلات المقترحة تمت على عجل ولم تحقق ما يكفي بعد الثورة. كان منطقتها هو أن الدستور سيضع القواعد الأساسية للمؤسسات المنتخبة ومن المرجح أن تكون عملية الصياغة أكثر شمولاً وتمثيلاً عندما لا تكون الساحة السياسية هرمية أو غارقة في التوتر وانعدام الثقة. من ناحية أخرى، كان الإخوان المسلمون ينظرون إلى الاستفتاء من منظور سياسي ضيق. لقد كانوا يعتقدون أنه فرصة لإظهار قوتهم في التعبئة والدعم الشعبي ومن خلال دعم خطة المجلس الأعلى للقوات المسلحة، سعوا للوصول إلى الانتخابات في وقت أقرب، مما يسمح لهم بإدارة عملية الانتقال السياسي.

أجري الاستفتاء في 19 آذار/مارس، حيث وافق حوالي 77 بالمئة من الناخبين على التعديلات. اعتمد المجلس الأعلى للقوات المسلحة على هذه الموافقة الشعبية لإصدار دستور مؤقت من 63 مادة في 30 آذار/مارس (لم تتم مشاركته مواده للحوار المجتمعي أو يصوت عليه الشعب)، أبقى فعلياً على كل السلطات في يد المجلس العسكري حتى انتخاب كل من مجلس النواب والرئيس. كان من السريالية رؤية أن بعض المواد المؤقتة نسخت حرفياً من دستور عام 1971 الذي جرى حله. كانت المادة الأبرز فيما يتعلق بالخطوات التالية في صياغة الدستور هي المادة 60 التي حددت إجراءات انتخاب الجمعية التأسيسية للدستور المكونة من 100 عضو من قبل مجلس النواب القادم، لكنها تركت المعايير التي ينتخب عليها أعضاء الجمعية مفتوحة للتفسير.

وسط تزايد التوترات والاحتجاجات والعنف في النصف الثاني من عام 2011، ومع اقتراب مصر من الانتخابات البرلمانية المقررة في تشرين الثاني/نوفمبر 2011، دعا المجلس الأعلى للقوات المسلحة إلى وأيد ضمناً "إعلان المبادئ الأساسية للدولة المصرية الجديدة".<sup>21</sup> قدم الوثيقة المكونة من 22 مادة نائب رئيس الوزراء، علي السلمي، وذلك لتسليط الضوء على الحقوق الأساسية التي سيتم تكريسها في الدستور الجديد. تضمنت الوثيقة معايير مفصلة لتشكيل الجمعية التأسيسية، والتي قسمت اللجنة على أسس تشاركية، مع تخصيص 80 مقعداً للمجموعات غير السياسية ونواب البرلمان. وشمل التخصيص مقاعد للسلطة القضائية والنقابات المهنية والعمالية والفلاحية والجماعات الدينية ومؤسسات الدولة (بما في ذلك الأجهزة الأمنية) والشباب والمجتمع المدني والمرأة. إن الوثيقة، التي تم رفضها بشكل واضح بسبب المادة 9 التي أعطت المجلس الأعلى للقوات المسلحة صلاحيات موسعة وحتمته من أي مساءلة، كانت محاولة لوضع معايير مسبقة للحد من تأثير النواب والأحزاب السياسية المتوقع انتخابهم على تشكيل الجمعية التأسيسية ومنح المجلس الأعلى للقوات المسلحة سلطة النقض والقدرة على تشكيل جمعية جديدة في حال فشل مجلس النواب في ذلك.<sup>22</sup>

21 تتوفر نسخة عربية من الوثيقة على:

<https://constitutionnet.org/vl/item/msr-mswdt-alan-almbody-alasasyt-ldstwr-aldwlt-almstryt-alhdytht-nwfmbrtshryn-althany-2011>.

22 تم في وقت لاحق اعتماد المواد ذاتها المثيرة للجدل المتعلقة بتمكين وتقنين دور القوات المسلحة في دستوري عامي 2012 و2014.

### ثالثاً: مجلس النواب والجمعية التأسيسية والمحاكم

يعتقد أن انتهاء الانتخابات وتشكيل مجلس النواب هو تتويج لمناقشات شرسة وحملات تعبئة تهدف إلى حشد أصوات الناس وكسبها. ونتيجةً لذلك، من المتوقع أن تتلاشى الضغوط والانتقادات الاجتماعية في أعقاب ذلك مباشرة ومن المرجح أن تتحول إلى مكان آخر؛ قد يسميها البعض فترة "شهر العسل" أو لحظة "الانتظار والترقب". وكما لاحظ غيرمو أودونيل (Guillermo O'Donnell) وفيليب شمتر (Philippe Schmitter)، "قد يكون أحد الدوافع الرئيسية للسلطات الانتقالية في الدعوة إلى إجراء انتخابات لشغل مناصب حكومية مهمة هو التخلص من حمل عدد كبير من الجماعات المختلفة والاحتجاجية 'عن كاهلها'.<sup>23</sup> لكن منى الغباشي تقدم وجهة نظر مختلفة لهذه الفكرة، من خلال القول بأن الانتخابات ومجلس النواب التي أنتجت في عام 2012 لم تكن "خطوة على طريق التهدئة إنما ساحة جديدة للصراعات المتعددة على سلطات الدولة."<sup>24</sup>

أثار وجود جماعة مستبعدة تاريخياً على رأس مجلس النواب المنتخب حديثاً في مصر تساؤلات ومخاوف من كل من مجموعات المصالح التقليدية والقوية وبعض الجماعات السياسية والحركات الاجتماعية الجديدة ودفعهم ذلك إلى التحرك — أحياناً ضد التهديد المشترك أو ضد مصلحتهم الفضلى. كما يشير سيدني تارو (Sidney Tarrow):

علاوةً على ذلك، فإن الاستيلاء الفعلي لمجموعة ما على جزء من سلطة الدولة، يغير على الفور تطلعات الجهات الفاعلة المتقاعسة، والتي يتعين عليها على الفور الاختيار بين التحالف أو الهجوم أو الدفاع عن النفس أو الفرار أو إلغاء التعبئة. ونتيجةً لذلك، تتصاعد بسرعة التنافسات وتشكيل التحالفات والعمل الدفاعي.<sup>25</sup>

كان مجلس النواب يضم أغلبية ساحقة من الإسلاميين بنسبة 72 بالمائة، لكنهم لم يتصرفوا كجبهة موحدة، حيث كان حزب الحرية والعدالة التابع للإخوان المسلمين يمثل الأكثرية بنسبة 45 بالمائة وحزب النور السلفي بنسبة 22 بالمائة. أثارت التركيبة الجديدة مخاوف من كلا الجانبين تلقائياً: خشي غير الإسلاميين أن يتم استبعادهم من الجمعية التأسيسية وعملية الصياغة، بينما كان الإسلاميون يخشون إحياء تحالف بين المؤسسة العسكرية والسلطة القضائية من شأنه أن يعوق الانتقال الديمقراطي وصياغة الدستور.

بالنظر إلى هذه المخاوف، سارع مجلس النواب الذي يهيمن عليه الإسلاميون في عملية تشكيل الجمعية التأسيسية في غضون ثلاثة أسابيع، على الرغم من أنه كان لديهم ما يصل إلى 60 يوماً للتداول بشأن عضوية هذه الهيئة الهامة. خلال ذلك الوقت، تراجع حزب الحرية والعدالة عن اتفاق مع غير الإسلاميين لتوزيع عضوية الجمعية التأسيسية لتصبح

Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), 57.

El Ghobashy, *Bread and Freedom*, 131. <sup>24</sup>

Sidney Tarrow, *Strangers at the Gates: Movements and States in Contentious Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 129. <sup>25</sup>

40 عضواً من البرلمانيين و60 عضواً من غير البرلمانيين، وعلى الأرجح تم ذلك بسبب الضغوط السلفية. وتم المضي قدماً وتقديم 2078 مرشحاً وانتخبت جمعية تأسيسية نتج عنها أغلبية من الإسلاميين (64 من 100 عضواً) بمجرد إعلان النتائج، بدأ أعضاء الجمعية من غير الإسلاميين في التحي والانسحاب متحججين بنقص في تمثيل أطياف مختلفة — أو كما قال زياد بهاء الدين، النائب السابق ونائب رئيس الوزراء الأسبق، "أين مصر في هذا التشكيل؟"<sup>26</sup> لقد ولدت الجمعية التأسيسية ميتة فعلياً منذ إنشائها، ولم تؤد ردود الفعل المضاعفة من كلا الجانبين إلا إلى تفاقم الأزمة وتآكل شروط التسوية وزيادة انعدام الثقة وفتح الباب أمام القضاء والجيش اللذين ينتظران التدخل.

في تراث العمل السياسي إن الاعتراف بالخطأ يعني الضعف والتردد وفقدان السيطرة مما يؤدي إلى مزيد من التنازلات... ويزيد من خطورة الأمر أن حالة التريص في المجتمع بالبرلمان والتجربة الدستورية كلها تجعل هناك من يتمنون انهيار المسار بأكمله لصالح الحكم العسكري المباشر.<sup>27</sup>

خلال أقل من أسبوعين من أول اجتماع للجمعية التأسيسية، صدر حكم من المحكمة الإدارية العليا في 10 نيسان/أبريل بحل الجمعية التأسيسية مستشهداً بحكم صادر في عام 1994 عن المحكمة الدستورية العليا بأن النواب لا يمكنهم انتخاب أنفسهم، وأن عضوية الجمعية التأسيسية يجب أن تقتصر حصرياً على غير البرلمانيين.<sup>28</sup> كان تدخل المحكمة مجرد بداية لسلسلة من التحديات القضائية التي سممت المرحلة الانتقالية وتم استخدامها كسلاح. وهو الأمر الذي كان جلياً عندما قررت المحكمة الدستورية العليا حل مجلس النواب المنتخب قبل يومين فقط من موعد الجولة الثانية للانتخابات الرئاسية المقررة بين أحمد شفيق، آخر رئيس وزراء في عهد مبارك، ومحمد مرسي مرشح الإخوان المسلمين.<sup>29</sup>

لتهدة النقد والالتزام بحكم المحكمة الإدارية العليا، شكّل مجلس النواب جمعية تأسيسية ثانية، في 7 حزيران/يونيو، كانت أوسع في تمثيلها للتيارات السياسية. اعتقد الإخوان المسلمون أنه يمكنهم إرضاء جميع الفئات من خلال إعطاء كل طرف شيء في الدستور، مما سيظهر نهجهم البراغماتي والقائم على توافق الآراء، خاصةً بعد الفشل الذريع في تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى. ومن المحتمل أن يكون هذا القلق النسبي بشأن صورتهم العامة، خاصةً في ذلك الوقت، هو السبب الذي جعل أعضاء جماعة الإخوان المسلمين منفتحين على إجراء المزيد من المداولات والنقاشات في الجمعية التأسيسية، كمحاولة لاسترضاء غير الإسلاميين والمتقنين الذين ازدادت شكوكهم إزاء طريقة عمل الإخوان وشعورهم بالإقصاء. غير أن سلوك الإخوان أغضب حلفائهم السلفيين وزاد من الانقسام داخل تحالف الإسلاميين تدريجياً.

26 زياد بهاء الدين، "عندما تصبح المقاطعة ضرورية"، *الشروق*، 27 آذار/مارس 2012.

27 زياد بهاء الدين، "بدائل الخروج من مأزق كتابة الدستور"، *الشروق*، 2 نيسان/أبريل 2012.

28 «القضاء يجهض تأسيسية الدستور»، *الشروق*، 11 نيسان/أبريل 2012.

Ahmed Morsy, "On the Eve of Pivotal Supreme Court Rulings, All Scenarios Point to Turmoil," *Atlantic Council*, 13 June 2012.



كان ممدوح شاهين، مساعد وزير الدفاع للشؤون القانونية، شخصيةً محوريةً في الفترة الانتقالية وكان يبحث باستمرار عن طرق للحفاظ على سلطة عليا للمجلس الأعلى للقوات المسلحة والحفاظ على دور رئيسي خلال هذه الفترة. كان شاهين بارعاً في تقديم النصوص القانونية والصياغة اللغوية التي تخدم هذا الغرض، بالإضافة إلى إيجاد تفسيرات "عقلانية" و"منطقية" لوضع الجيش في مكانة خاصة. وقد سمحت الفترة الانتقالية المضطربة والخطوات الخاطئة من قبل بعض القوى السياسية وإجباط الشعب، للمجلس العسكري فرصاً للتلاعب والتأثير في العملية السياسية. كان المجلس الأعلى للقوات المسلحة يعتقد أنه فوق كل المؤسسات على الرغم من محاولات تصوير نفسه بطريقة أخرى. ومن المؤشرات الواضحة على مثل هذا الموقف، الادعاء الذي أثاره ممدوح شاهين بعد أن قامت المحكمة الدستورية العليا بحل مجلس النواب المنتخب في حزيران/يونيو 2012. خرج شاهين بكل وضوح ليوضح أن الجنرالات هم السلطة/التأسيسية في البلاد، مما يمنحهم سلطة إنشاء وإعادة تشكيل مؤسسات الدولة والإطار الدستوري لها. وبحسب ما قاله:

لدينا ثلاث سلطات: السلطة التأسيسية، وهي المجلس الأعلى للقوات المسلحة. ما هي السلطة التأسيسية؟ هي التي تُنتج كل مؤسسات الدولة. إذا لم يكن هناك مجلس نواب، فهي التي تأتي به، وتنظم الأمور حتى يصبح هناك مجلس نواب. لا يكون هناك رئيس حتى تأتي برئيس. لا يكون هناك دستور حتى تأتي بدستور. عندما تشكل مؤسسات الدولة هذه، يعتبر عمل السلطة التأسيسية مكتملاً.<sup>30</sup>

شهدت الأشهر الستة الأولى من عام 2012 الكثير من المنعطفات الحاسمة في المرحلة الانتقالية في مصر: انتخاب برلمان من مجلسين، والانتخاب السريع لجمعية تأسيسية حلّتها المحكمة الإدارية لاحقاً، وأول رئيس منتخب ديمقراطياً، وحل مجلس النواب بموجب قرار صادر عن المحكمة الدستورية العليا. سلطت هذه الأحداث الضوء على استمرار الصراع وانعدام الثقة بين الجنرالات في السلطة والقوى الإسلامية المتوترة ومجموعات غير الإسلاميين/الليبراليين الضعيفة والمنقسمة على نفسها. إن التقلبات التي شهدتها مصر في هذا الوقت خلقت فرصاً للبعض بينما أدت إلى تفاقم قناعات آخرين بأنهم مهددون. في نهاية الأمر، كانت المؤسسات المنتخبة حديثاً في الدولة هشة وتفتقر إلى التصور الإستراتيجي مقارنةً بالجيش والقضاء كمؤسسات راسخة. تقدم منى الغباشي ملخصاً دقيقاً:

دفع الخوف السياسي من عودة النظام القديم نواب البرلمان إلى الاستعجال بإقرار قانون عزل سياسي مشكوك فيه؛ وأعاد مجلس النواب عن طريق قراراته إيمان القضاة بوضعهم التشريعي كأوصياء على الدستور، مما شجعهم على مراجعة أعمال مجلس النواب الجديد وحلّه في نهاية المطاف؛ وحطّم عدم اليقين بشأن المستقبل آمال الناخبين المؤيدين للتغيير وتركهم لخيارات كئيبة وسيئة؛ ودفع النفور من حكم حزب أيديولوجي منضبط الناخبين المؤيدين للاستقرار إلى إعطاء أصواتهم للنظام القديم؛ وصاغ الخوف من القمع وفرصة الحصول على

30 كان شاهين يتحدث في مؤتمر صحفي. مقتبس من: El Ghobashy, *Bread and Freedom*, 160.

الاعتراف الدولي بحسابات أكبر جماعة سياسية في مصر؛ ودفع الغضب من تهميشهم في العملية التأسيسية أحزاب الأقلية إلى السعي وراء معارضة دائمة، تاركين فرصة للجنرالات لإعادة تأكيد سلطتهم واستقلاليتهم بطرق كانت قد فشلت فقط قبل أشهر قليلة.<sup>31</sup>

#### رابعاً: 2013-2014: صعود العسكر وخارطة طريق جديدة

على الرغم من الخلافات حول عملية صياغة الدستور والدعاوى القضائية وبعض الاتجاهات الاستبدادية المثيرة للقلق من الرئيس الجديد محمد مرسي، صوّرت جماعة الإخوان المسلمين وحلفاؤها الدستور الجديد على أنه تقدم ديمقراطي مقابل الماضي الديكتاتوري للبلاد. أُجري استفتاء دستوري في كانون الأول/ديسمبر 2012 وتمت الموافقة عليه بنسبة 63.8 بالمئة وبمشاركة 32.9 بالمئة من الناخبين.<sup>32</sup>

بعد حوالي عامين ونصف من الإطاحة بمبارك، كانت مصر على وشك الغرق في فوضى عارمة بسبب العناد المستمر لجميع الفاعلين في المجال السياسي، والنابع من العداء المتراكم والانجذاب إلى فكرة تحقيق جميع المصالح. من المهم أن ندرك الحقيقة المؤسفة بأن ليس كل المواقف والأزمات السياسية تنتهي بسلام، وأن الحلول الوسط لا تكون قابلة للتطبيق إلا عندما تعتقد الأطراف المتنازعة أن التنازلات ستؤدي إلى نتيجة أفضل من عدمها. ومع ذلك، عندما تكون شروط مثل هذه الحلول "غير مؤكدة إلى حد كبير، سيكون من الأفضل أن يسعى كل طرف إلى تحقيق كامل لمصلحته، أي السعي لتأكيد نفسه على الآخرين بأي وسيلة كانت."<sup>33</sup>

بحلول حزيران/يونيو 2013، كان هناك عداء مفتوح بين مؤسسات الدولة مثل القضاء والشرطة وجماعة الإخوان المسلمين. وبينما كان الرئيس يحاول التخفيف من الاستقطاب المتزايد، إلا أنه لم يتمكن من النأي بنفسه عن زملائه من أعضاء جماعة الإخوان. وفي غضون ذلك، كانت جبهة الإنقاذ الوطني، وهي جبهة انتقائية من بعض الأحزاب الليبرالية واليسارية والسياسيين والمنتمين، قد اتخذت بوضوح قراراً بالاستفادة من أي دعم متاح لتغيير الوضع. بلغت مستويات انعدام الثقة والصفقات الخفية (داخلياً وخارجياً على حدٍ سواء) ذروتها ووصلت إلى احتجاجات جماهيرية ضد جماعة الإخوان المسلمين دعت إلى انتخابات رئاسية مبكرة، بعد عام واحد فقط من ولاية مرسي. حشد الإخوان المسلمون أنصارهم والمتعاطفين معهم ونظموا اعتصامات في القاهرة للمطالبة بالالتزام بشرعية الرئيس المنتخب. بحلول نهاية شهر حزيران/يونيو، كان الوقت قد فات للبحث عن حل وأدى التصعيد (الذي نظمه الجيش) إلى تدخل المجلس الأعلى للقوات المسلحة للإطاحة بمرسي، تحت ستار إنقاذ مصر من الانزلاق إلى حرب أهلية وبمباركة مدنية من جبهة الإنقاذ الوطني وحزب النور السلفي.

El Ghobashy, 164. 31

"Egypt's Constitution Passes with 63.8 percent Approval Rate," *Egypt Independent*, 25 December 2012. 32

Adam Przeworski, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts," *Constitutionalism and Democracy*, ed. Jon Elster and Rune Slagstad (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), 65. 33

في 3 تموز/يوليو 2013، أطاح وزير الدفاع عبد الفتاح السيسي بالرئيس مرسي، وقام بتعليق دستور 2012 الذي لم يدم طويلاً، وعيّن رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً مؤقتاً، وشرع في حملة قمع ضد جماعة الإخوان وغيرهم من الإسلاميين. في 8 تموز/يوليو، أصدرت السلطات الجديدة إعلاناً دستورياً لتنظيم حكم البلاد وتوفير إطار للعودة إلى الحياة السياسية الطبيعية، بما في ذلك تعديل الدستور ومواعيد الانتخابات الرئاسية والبرلمانية.

### خامساً: العودة إلى المستقبل: الاستبعاد والتمكن من السلطة

في 20 تموز/يوليو، عين الرئيس المؤقت لجنة من 10 أعضاء من كبار القضاة وأساتذة القانون الدستوري 'لجنة العشرة' لاقتراح تعديلات على دستور 2012 المعلق في غضون 30 يوماً. بعد ذلك، يتعين على لجنة الخبراء التقنيين إحالة هذه التعديلات إلى جمعية تأسيسية معينة مكونة من 50 عضواً 'لجنة الخمسين' يمثلون مجموعات اجتماعية ومهنية وديموغرافية متنوعة على النحو المبين في مرسوم رئاسي صادر في 8 آب/أغسطس 2013. كانت اللجان المعنية والعملية بمثابة علامة واضحة على "العودة إلى المستقبل" وتذكيراً بنهج النظام القديم لصياغة الدستور. إن الاختلاف الرئيسي هو أنه في عام 2013، كان السياق والنظام السياسي في مصر مختلف للغاية وأكثر توترًا مما كان عليه في ظل أنظمة ما قبل عام 2011.

للاكتفاف حول مسألة التمثيل، لجأت الحكومة الجديدة إلى المعايير التمثيلية التي تعرفها جيداً والتي حددت (ورفضت) مسبقاً في إعلان علي السلمي للحقوق الأساسية والإعلان التأسيسي لعام 2011. نظراً لغياب مجلس النواب، كان الحل هو مطالبة كل مؤسسة في الدولة والنقابات المهنية والاتحادات العمالية والمجالس الوطنية بترشيح ممثلها، وجعل مجلس الوزراء يرشح الشخصيات العامة، على أن تعين الرئاسة الأعضاء المختارين. في غضون 30 يوماً من تعيينها، قدمت لجنة العشرة الفنية مسودة وثيقة مكونة من 198 مادة استندت بشكل أساسي إلى دستور عام 2012 مع بعض التعديلات التي تعكس ديناميكيات القوى الجديدة وتحالف المصلحة بين الجيش من جهة والمجموعات المدنية من جهة أخرى.<sup>34</sup> وشهدت المسودة إزالة أي مراجع وتعريفات مفرطة للشريعة؛ وتجريد الأزهر من قدرة استخدام حق النقض (الفيتو) ضد التشريعات التي لا تتوافق مع الإسلام؛ وحماية الجيش من أي مساءلة، إلى جانب زيادة صلاحيات الرئيس والعودة إلى النظام البرلماني القديم المتمثل في الفوز بأكثرية الأصوات للمقاعد الفردية ونظام "الفائز يحصد كل المقاعد" للوائح الحزبية.

تركت مسودة الوثيقة للجمعية التأسيسية المكونة من 50 عضواً والتي عينت في 1 أيلول/سبتمبر من قبل الرئيس.<sup>35</sup> كان أمام اللجنة المعنية 60 يوماً لإعداد مشروع الدستور الجديد، والذي كان من المقرر أن يتبعه 30 يوماً للمداولة العامة قبل إجراء الاستفتاء.

34 ترجمة غير رسمية للتعديلات المقترحة متوفرة على الإنترنت على:

<https://constitutionnet.org/vl/item/msr-ltdylt-lmqtrh-l-dstwr-2012-wity-dth-ljn-lshr-lmklf-btdyl-ldstwr>.

35 "Members of Constitutional Committee of 50 Announced," *Egypt Independent*, 1 September 2013.

في حين أن تشكيل اللجنة كان يعكس شريحة واسعة من المجتمع المصري، إلا أنها كانت بالكاد تمثل الحد الأدنى. وأحد الأمثلة الواضحة على ذلك هو عدم تمثيل تيار سياسي حصد الثلثين في الانتخابات البرلمانية الأخيرة. ومع الإقصاء الكامل لجماعة الإخوان المسلمين، كان الإسلام السياسي ممثلاً بمقعد واحد فقط لحزب النور. كان التجانس النسبي لأعضاء الجمعية التأسيسية يعني الحد من الخلافات الجدية والمزيد من الحرية — التي لا تقيدها الأيديولوجيات أو المصالح — عند مناقشة المسائل العامة وبعض أحكام الحقوق والحريات، مما حفز بعض أعضاء اللجنة على التفوق على تلك الحقوق المنصوص عليها في دستور عام 2012. لم تتح المهلة الزمنية المتعجلة الكثير من الوقت لإجراء أي نقاش عام ذي مغزى أبعد من بعض اللقاءات المحدودة أو الظهور الإعلامي من قبل أعضاء معينين في اللجنة لطمأنة وتشجيع المصريين على التصويت لصالح الدستور المعدل. بالإضافة إلى ذلك، فإن الحفاظ على مهلة زمنية قصيرة لخريطة الطريق بما في ذلك الإطار الدستوري كان بمثابة أداة لإضفاء الشرعية على الصعيدين الداخلي والخارجي ولتخفيف بعض الانتقادات الغربية والدولية التي أثارها الإطاحة بالرئيس المنتخب.

جرت عملية صياغة الدستور في ظل جو عام من الخوف والفوضى وعدم اليقين — وهو الوقت الأكثر صعوبة لبناء الثقة وإعادة بناء النسيج الاجتماعي. وقد تجلّى ذلك في الهجمات الإرهابية المتزايدة في شمال سيناء وقمع الدولة والاعتقالات وقتل معتمدين في فض اعتصامي ميدان النهضة ورابعة وحظر جماعة الإخوان المسلمين والمنظمات التابعة لها.<sup>36</sup> على الرغم من التطمينات العديدة التي قدمتها الدولة، بما في ذلك من رئاسة الجمهورية، بعدم استخدام "تدابير استثنائية" ضد أي شخص،<sup>37</sup> دعا وزير الدفاع المصريين في خطاب ألقاه في 24 تموز/يوليو إلى "تفويض شعبي لمواجهة العنف والإرهاب."<sup>38</sup> كان المجلس العسكري يبحث عن طرق لإضفاء الشرعية على تدخله المتوقع ضد المتظاهرين المؤيدين للإخوان المسلمين والرئيس المخلوع. استخدم الجنرالات ضمن ذلك مقاربات مختلفة مثل بعث رسائل خلف الكواليس وتعبئة الشارع بمظاهرات مؤيدة للاستقرار والتحريض الإعلامي واستخدام القضاء والقوة المفرطة. كما أشار عبد الله العريان، "كانت القوة القاسية التي تم إظهارها في ذلك اليوم [14 آب/أغسطس] تهدف إلى تشويه فكرة التعبئة الجماهيرية في بلد أصبحت فيه *المليونية* حدثاً مألوفاً منذ ظهور الثورة لأول مرة في 25 كانون الثاني/يناير 2011."<sup>39</sup> كما لعب هذا التدخل العنيف دوراً حاسماً في تثبيت السلطة في أيدي الجنرالات بحجة إنقاذ الوطن وحمايته.

واصلت لجنة الخمسين عملها رغم المناخ الكئيب والمروّع، وناقشت بحماس بعض المواد بين أعضائها الذين كانوا يمثلون مجموعة واسعة من مؤسسات الدولة ذات التاريخ والآراء القوية. أشار ناثن براون إلى أنه "مع تمثيل هذه المصالح المؤسسية بقوة لكن مع التركيز بشكل عام على بعض البنود المختلفة، جعل هناك مساحة حركة لمعظم هذه المؤسسات

Patrick Kingsley, "Muslim Brotherhood Banned by Egyptian Court," *The Guardian*, 23 September 2013. <sup>36</sup>

جريدة الأهرام العنوان الرئيسي، 18 تموز/يوليو 2013. <sup>37</sup>

جريدة الأهرام العنوان الرئيسي، 25 تموز/يوليو 2013. <sup>38</sup>

Abdullah Al-Arian "The Lasting Significance of Egypt's Rabaa Massacre," *Middle East Report Online*, 23 August 2022. <sup>39</sup>

للحصول على ما تريد - ربما جعل الدستور أشبه بشجرة عيد الميلاد التي يعلق عليها كل شخص زينته او زينتها المفضلة أكثر من كونه قطعة منحوتة ومصممة بشكل شامل.<sup>40</sup>

في حين أن الغالبية الإسلامية لصانعي دستور عام 2012 كانت متحمسة للحفاظ على موقعهم في قلب النظام السياسي الجديد، على افتراض استمرار هيمنتهم على السياسة الانتخابية، فقد اختاروا زيادة سلطة مجلس النواب والتنازل امام مطالب السلفيين والعسكريين. من ناحية أخرى، كان أعضاء لجنة 2013 يتشاركون رغبةً ضمنيةً مشتركةً للحد من أي دور للإسلام السياسي والإخوان المسلمين في المستقبل. وبالتالي، شهد النص النهائي العودة إلى نظام رئاسي قوي والمزيد من الاستقلال والتمكين للجيش. في 2 كانون الأول/ديسمبر، صوتت اللجنة بأغلبية ساحقة للموافقة على مسودة الوثيقة النهائية المكونة من 247 مادة وأحالتها إلى الرئاسة لإجراء الاستفتاء الشعبي.

تراوحت المشاورات العامة حول المسودة الجديدة من الانتقائية إلى الغياب التام، ولم يتم التسامح مع حملات دعت لرفض الاستفتاء. قامت الحكومة بحملة مكثفة لصالح التصويت على مشروع الدستور، واعتبرته خطوةً ضروريةً نحو الاستقرار والأمن. تعرض من حاولوا القيام بحملة من أجل التصويت بـ "لا" للترهيب، واعتُقل بعضهم لممارستهم حق التعبير عن رأي مختلف. في مثل هذه البيئة الخائفة، دُعي المصريون إلى صناديق الاقتراع في 14-15 كانون الثاني/يناير، وتمت الموافقة على الدستور في النهاية من 98 بالمئة من الناخبين وبنسبة إقبال بلغت 38.6 بالمئة.<sup>41</sup> مهدت النتائج فعلياً الطريق أمام عبد الفتاح السيسي للترشح للرئاسة.

## الخاتمة

تتضاعف التحديات خلال الثورات والانتقالات، خاصةً عندما يكون هناك انقسام وعدم توافق في الآراء. إن الوضع أبعد ما يكون عن المثالية لبناء دولة أو صياغة دستور خلال هذه الأوقات. إن تجربة العملية الانتقالية في مصر ليست فريدة أو استثنائية، إذ تتشارك أوجه تشابه مع العديد من الحالات الأخرى، بعضها نجح والبعض الآخر باء بالفشل. خلاصة القول هي أن العملية سياسية بطبيعتها وتتعلق بالسلطة، وتتعرض في العمليات الدستورية والانتخابية والاجتماعية والاقتصادية وإدارة الدولة. وهذا لا يعني بأي حال من الأحوال الاستهانة بالجهود المخلصة والحقيقية التي بذلتها شرائح من الشعب للدفع للتغيير وإتاحة الفرصة لتخيل مصر جديدة.

Nathan J. Brown, "Egypt's Daring Constitutional Gang of 50," *Carnegie Endowment for International Peace* 40  
20 September 2013.

Patrick Kingsley, "Egypt's New Constitution Gets 98% 'Yes' Vote," *The Guardian*, 18 January 2014. 41

إن مجلس النواب ذي الأغلبية الإسلامية وتكوين الجمعية التأسيسية والمناقشات والانتصار المحدود لمرسي كلها عوامل أدت إلى إثارة المخاوف القديمة ليس فقط في مجموعات غير الإسلاميين، ولكن أيضاً في الجيش والقضاء، غير المنتخبين، الذين يؤمنون بسلطتهم التأسيسية وسيادتهم على بعض شؤون الدولة. تشير الأدبيات المتعلقة بالثورات إلى وجود قوى سيادية تلعب دور مزدوج أو متعدد في عمليات التحول ما بعد الثورة. وبهذا المعنى، يمكننا أن نرى كيف طالب وادعى مجلس النواب (لاحقاً الرئيس مرسي) والمجلس العسكري والقضاء هذه السلطة ولعبوا دوراً واضحاً في تقويض العملية الانتقالية برمتها بشكل مباشر وغير مباشر في مراحل مختلفة. يثبت هذا بشكل أساسي أنه خلال هذه الأوقات المتقلبة نسبياً، على حد تعبير آرثر ستينشكومب، لا توجد قواعد أو اتفاقيات، حتى صياغة الدستور، قابلة للرجوع عنها. تسلط أدبيات التحول الديمقراطي الضوء على الدور الحاسم الذي يلعبه كيان ذو سيادة أو مؤسسة قوية في المطالبة بحق دائم في النقض. كما أوضح آدم برزورسكي، "إن اللحظة الحاسمة في أي انتقال من حكم استبدادي إلى حكم ديمقراطي ليست بالضرورة انسحاب الجيش إلى الثكنات أو افتتاح مجلس النواب المنتخب، ولكن تخطي العتبة التي لا يمكن بعدها لأحد أن يتدخل لقلب نتائج العملية الديمقراطية الرسمية."<sup>42</sup> هذا هو الدور الذي يؤمن المجلس الأعلى للقوات المسلحة أنه يلعبه، والذي كان واضحاً طوال الفترة الانتقالية، والذي أظهره ممدوح شاهين قبل أيام من انتخاب الرئيس في عام 2012. بعبارة أخرى، كان الجيش حريصاً على إيجاد طريقة "لإبطاء معدلات تغيير القوة النسبية وتقليل عدم اليقين بشأن من وما هي السياسات التي ستحكم مستقبلاً على المدى القريب والمتوسط."<sup>43</sup>

كانت التغييرات الدستورية وعمليات الصياغة في مصر بين عامي 2011 و2014 رمزاً لفترة مضطربة في التاريخ السياسي للبلاد. لقد عكست انقسامات أعمق ومخبأة، داخل المجتمع المصري، والصراع لتحقيق التوازن بين الأيديولوجيات والمصالح المتنافسة. لا تزال هذه الفترة موضوع نقاش مستمر، مما يسلط الضوء على الطبيعة المعقدة للتحويلات الديمقراطية والتحديات التي تواجه مجتمعات ما بعد الثورة، وتشكل تذكيراً بأهمية أن يكون المسار شاملاً وتشاركي.

جرت صياغة دستوري 2012 و2014 خلال استقطاب اجتماعي واقتصادي وسياسي واضطراب مما جدد التركيز على العدالة الاجتماعية، والتمثيل العادل، والحقوق والحريات. خلقت إخفاقات الدولة على مر السنين ظلم اجتماعي عميق من محدودية فرص العمل والترقي الاقتصادي والاجتماعي إلى عدم كفاية الحصول إلى الرعاية الصحية والتعليم. كان القائمون على صياغة كلا الميثاقين أقل تركيزاً على مناقشة حقيقية حول كيف يمكن للدستور والعملية السياسية أن يوجها المرحلة الانتقالية ويعيدا بناء دولة تخدم جميع المواطنين، ولكن كانوا مهتمين أكثر بتسريع الفترة الانتقالية وتصفية الحسابات وتعزيز المخاوف القديمة ولعب دور الضحية. كما يلاحظ زيد العلي، "صيغت كلتا الوثيقتين [دستوري 2012 و2014] في سياق من انعدام الثقة الشديد والمتزايد بين المعسكرات السياسية المتناحرة، واستخدمت كلاهما (صياغة الدستور)

Przeworski, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts," 65. 42  
Stinchcombe, "Ending Revolutions," 54. 43

كوسيلة للأحزاب لتعزيز التحالفات السياسية والسعي إلى زيادة تفوقها على منافسيها.<sup>44</sup> للأسف، لم تؤد البيئة الثورية إلى أي سياسة أو دستور ثوري.

أثار دستور عام 2012، بميله الإسلامي، الاحتجاجات وزاد الانقسامات داخل المجتمع المصري. في حين كان دستور عام 2014 يهدف إلى استعادة الاستقرار، فقد أثار مخاوف بشأن تركيز السلطة وتآكل الحريات المدنية وإضعاف الضوابط والتوازنات. يمكن القول بأن كلا الدستورين أخفقا في ضمان الحقوق الأساسية، بما في ذلك حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات، حيث لم تكن هناك آلية لفرض هذه الحقوق وإخضاع مؤسسات الدولة للمساءلة. كما سلطا الضوء على استبعاد بعض الفئات السياسية والاجتماعية من عملية الصياغة والافتقار إلى آليات للمشاركة الجماهيرية ما قبل الاستفتاء. ويخلص زيد العلي إلى أنه "بدون مؤسسات ديمقراطية فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة لفرض الحقوق، فستظل حقوق نظرية كما كانت بموجب دستور عام 1971، وهو أمر لا تستطيع مصر تحمله اليوم."<sup>45</sup>

أخيراً، إذا كان لابد من الحكم على الدساتير التي صيغت خلال الفترات الانتقالية من حيث مدى مساعدتها أو إعاقتها للتحويلات الديمقراطية، فإن كلاهما قد فشل. كان السبب الأكثر إلحاحاً لفشل دستور 2012 هو عدم الثقة وعدم الرغبة بين الأحزاب المدنية والسياسيين والائتلافات، ولا سيما الإسلاميين، للالتقاء معاً لرسم المرحلة التالية من المرحلة الانتقالية في مصر. كان هناك أيضاً اندفاع الإخوان المسلمين خوفاً من فقدان السيطرة على العملية برمتها وعدم القدرة على بناء جسور متينة مع خصومهم ومعارضهم. وقد ترك هذا الباب مفتوحاً أمام القضاء والجيش للتخطيط والتدخل، مما زاد من فجوة العداء وأكد التحيز بين جميع الأطراف المعنية. فشل دستور 2014 لأن توازن القوى في الائتلاف الذي أنشأه كان غير متوازناً لصالح قوى الثورة المضادة وأجهزة الأمن، وزاد الخلل مع الوقت، حيث سمح تدهور حالة الأمن والنظام للسلطة التنفيذية بالحصول على المزيد من الصلاحيات واستخدام تكتيكات قانونية وأخرى خارج نطاق القضاء.

Al-Ali, *Egypt's Third Constitution in Three Years*. 44

Al-Ali. 45

## قائمة المراجع

- البشري، طارق. "النظام الدستوري بين السياسة والقانون." *الدستورية* 4، العدد 9 (2006): 27-30.
- أرشيف جريدة الأهرام: [.https://www.eastview.com/resources/gpa/al-ahram](https://www.eastview.com/resources/gpa/al-ahram)
- جريدة الشروق: [.https://www.shorouknews.com](https://www.shorouknews.com)
- المصري اليوم: [.https://www.almasyalyoum.com](https://www.almasyalyoum.com)
- موقع Constitution-net [.https://constitutionnet.org/country/egypt](https://constitutionnet.org/country/egypt)
- إيجيبت إنديبنندنت: [.https://www.egyptindependent.com](https://www.egyptindependent.com)
- منشورات: [.https://manshurat.org/taxonomy/term/31](https://manshurat.org/taxonomy/term/31)
- بهاء الدين، زياد. "حينما تصبح المقاطعة ضرورية." *الشروق*، 27 آذار/مارس 2012.
- ———. "بدائل الخروج من مأزق كتابة الدستور." *الشروق*، 3 نيسان/أبريل 2012.
- Al-Ali, Zaid. *Egypt's Third Constitution in Three Years: A Critical Analysis*. Stockholm: International IDEA, 2013.
- Al-Arian, Abdullah. "The Lasting Significance of Egypt's Rabaa Massacre." *Middle East Report Online*, 23 August 2022.
- Brown, Nathan J. "Egypt's Daring Constitutional Gang of 50." *Carnegie Endowment for International Peace*, 20 September 2013.
- Bulmer, Elliot. *What is a Constitution? Principles and Concepts*. International IDEA Constitution-Building Primer 1. Stockholm: International IDEA, 2017.
- Cheibub, Jose. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Dunne, Michele, and Mara Revkin. "Overview of Egypt's Constitutional Referendum." *Carnegie Endowment for International Peace*, 16 March 2011.



- El Ghobashy, Mona. *Bread and Freedom: Egypt's Revolutionary Situation*. Stanford: Stanford University Press, 2021. -
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg, and James Melton. *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009. -
- Elster, Jon. "Legislatures as Constituent Assemblies," *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, ed. Richard Bauman and Tsvi Kahana. New York: Cambridge University Press, 2009, 181–197. -
- Geddes, Barbara. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?." *Annual Review of Political Science* 2, no.1 (1999):115–144. -
- Ginsburg, Tom (ed.). *Comparative Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. -
- Kingsley, Patrick. "[Muslim Brotherhood Banned by Egyptian Court.](#)" *The Guardian*, 23 September 2013. -
- .[Egypt's New Constitution Gets 98% 'Yes' Vote.](#)" *The Guardian*, 18 January 2014".——— -
- Morsy, Ahmed. "[On the Eve of Pivotal Supreme Court Rulings, All Scenarios Point to Turmoil.](#)" *Atlantic Council*, 13 June 2012. -
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. -
- Pitkin, Hanna Fenichel. "The Idea of a Constitution." *Journal of Legal Education* 37, no. 2 (1987): 167–169. -
- Przeworski, Adam. "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts." In *Constitutionalism and Democracy*, ed. Jon Elster and Rune Slagstad. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. -
- Stacher, Joshua. *Watermelon Democracy: Egypt's Turbulent Transition*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 2020. -

- Stinchcombe, Arthur. "Ending Revolutions and Building New Governments." *Annual Review of Political Science* 2, no. 1 (1999): 49–73. -
- Tarrow, Sidney. *Strangers at the Gates: Movements and States in Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. -
- Waldron, Jeremy. *Political Theory: Essays on Institutions*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016. -