

إعادة ميلاد دستورية

تونس ومصر تعيدان بناء نفسهما

برنامج
الأمم
المتحدة
الإنمائي



إعادة ميلاد دستورية تونس ومصر تعييدان بناء نفسيهما

دراسة أعدها ناثان ج. براون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي
بمساعدة ماريان مسينغ وسكوت وينر

١٢ أغسطس/آب ٢٠١١



برنامج الأمم
المتحدة الإنمائي

في أوائل عام 2011 وبعد انتفاضات وطنية واسعة ومفاجئة شهدتها كل من تونس ومصر، شرع البلدان في عملية لإعادة بناء أنظمتها السياسية، لكن لكل من مصر وتونس سمات سياسية متميزة والمسارات التي سلكها البلدان لم تكن متطابقة، وعلى الرغم من ذلك تبقى بينهما عناصر مشتركة مذهلة في عملية الانتقال لكلا البلدين: الهياكل السياسية الأساسية للدولة لم تمس وبقيت كما هي وذلك على الرغم من الاضطراب السياسي؛ وعملية الانتقال تسير بسرعة إلى حد ما؛ والساحة السياسية سرعان ما تتكسد بمجموعة كبيرة ومتنوعة من القوى السياسية، وقد استقطبت تلك القوى ما بين المقاربة التوافقية والمنافسة الشرسية؛ كما ظهرت فجوة سياسية بين قوى الإسلاميين وغير الإسلاميين؛ والعملية رغم كل مشاكلها واندلاع نوبات من العنف من حين لآخر بقيت سلمية نسبياً.

وهناك أيضاً قاسم مشترك آخر يدعو إلى الدهشة: ففي كلا البلدين كانت الدعامة للمرحلة الانتقالية عملية كتابة دستور جديد. ومما لا شك فيه أن مركزية كتابة دستور جديد كانت من السمات المذهلة للحياة السياسية منذ أن سقطت الأنظمة الحاكمة السابقة، وبالقدر الذي يجعله يؤخذ كأمر مسلم به—فبينما توجد مناظرة حية وساخنة حول كل التساؤلات المرتبطة بالدستور (كيف ينبغي كتابته؛ من الذي ينبغي أن يكتبه؛ متى ينبغي كتابته؛ وماذا ينبغي أن يكتب فيه)، إلا أنه لا توجد معارضة فعلية للنظرية بأن إعادة صياغة الدستور هي من أخرج وأحسم المهام السياسية لكلا الدولتين. وهذا قد كان مفاجأة لثلاثة أسباب.

أولاً لكلا البلدين خبرات وتجارب غنية في صياغة الدساتير والنصوص الدستورية—عائدة إلى القرن التاسع عشر—ولكن لأكثر من نصف قرن كان الدستور أداة في يد حكام ديكتاتوريين يسعون إلى ترسيخ وتبرير أنظمتهم الحاكمة وإضفاء الصفة المؤسسية عليها. وعلى الرغم من ذلك فبدلاً من الخلاصة بأن النصوص الدستورية هي وثائق منزوعة المصادقية أو أنها مجرد ابتدالات ورقية مهلهلة فقد اعتنقها التونسيون والمصريون كأشياء ضرورية لخلق نظام سياسي عادل ومستجيب. ومما يذكر أن الحزب الحاكم التونسي المنزوع المصادقية والمنحل كانت في اسمه كلمة «دستور»؛ أما النظام الحاكم المصري المخلوع فكان قد قام مؤخراً بفرض تعديلات دستورية مصممة أساساً لتعزيز موقفه، ولكن لم يحدث في أي من البلدين أن أصبحت كلمة «دستور» كلمة بذئبة أو قذرة.

ثانياً لم توجد في أي من البلدين آلية واضحة لكتابة دستور جديد. فالدساتير التي كانت قائمة انهارت تحت وطأة الأزمة السياسية التي أطاحت بالنظم الحاكمة السابقة؛ فلم ينظر إلى النصوص فقط كوئائق مفسدة أكبر الفساد من جراء الديكتاتورية وبما لا يحتمل الإصلاح فحسب، بل حتى بدت آليات الخلافة والتعديل التي تضمنتها تلك النصوص وكأنها مفخخة لمنع أنواع الإصلاحات التي كانت مرجوة. ومن الصحيح أن كلا البلدين تستطيعان العودة إلى تاريخهما القديم والغني لإيجاد حالات مشابهة كتبت فيها دساتير من جديد (فعلى سبيل المثال يقتبس التونسيون بشكل منتظم من تجربتهم في أواخر عقد الخمسينيات عندما قامت جمعية دستورية بكتابة الأساس لدستور الدولة الحالي)، ولكن اليوم يمكن النظر إلى العديد من الإجراءات التي استخدمت سابقاً كإجراءات استيعادية وغير ديمقراطية.

ثالثاً إن التجارب الدولية المقارنة لا تقترح بالضرورة بأن الدستور يجب أن يأتي أولاً أو مبكراً، حتى أن بعض البلدان أجلت إعادة صياغة دساتيرها لفترة طويلة، وفي بلدان أخرى تعاملوا مع المسألة كفكرة لاحقة، أما بعض الدول فقبلت العمل بوئائق مؤقتة أو انتقالية. ومنذ الإطاحة بالرئيسين في تونس ومصر في بداية هذا العام كانت الدولتان تعملان في ما يمكن وصفه بانقطاع أو توقف دستوري. وبينما كان من الممكن الاحتجاج بقوة لتأييد أو معارضة هذا الوضع، إلا أن المسألة في كلتا دولتين قد حسمت: قررت كلتا الدولتين وضع كتابة الدستور ضمن المرحلة المبكرة جداً من الفترة الانتقالية.

لكن بينما لم تكن قرارات التركيز على كتابة دستور والبدء في العمل مبكراً حتمية إلا أنها تبدو الآن بلا رجعة، فلا تزال جوانب مختلفة للعملية محل نزاع—بالتأكيد فإن حدة المناظرة قد ازدادت في كلا البلدين في الشهور القليلة الماضية، وهذا في حد ذاته تذكير حاسم بواقع كثيراً ما يُغفل في تحليل التصميم الدستوري، فنحن كثيراً ما نفكر في عملية كتابة الدستور باعتبارها نوع من النشاط السابق للسياسة: فالأمر لا يكون مرتبطاً كثيراً باختيارات سياسية بقدر ما يرتبط بكتابة القواعد التي يتم بموجبها تلك الاختيارات السياسية. بالتالي كثيراً ما يكون الكم الكبير من التحليل للعمليات الدستورية مطلقاً للغاية بالتركيز على ما هي أنواع النظم التي تكون الأفضل للمجتمع ككل وما الذي يجب أن يسعى الناس في مجتمع سياسي معين إلى تحقيقه وهلم جرا. وفي الكثير من الكتابات المتعلقة بالدساتير يسودها الاستدلال المنطقي المطلق والتحليل الحيادي أو اللامبالي والتركيز على الخير العام على حساب المصالح الحزبية.

لكن بصفة عامة يكون من الأفضل بكثير أن يُنظر إلى كتابة الدستور ليس كمشروع سابق للسياسة أو محاييد سياسياً بل كعملية سياسية بأعمق معانيها. ولكنها مثيرة لخلاف مرير لأن نتائجها في غاية الأهمية والخطورة؛ فهي كثيراً ما تكون ذات أهمية كبيرة رمزية وعاطفية وكذلك قانونية وعملية. فعند كتابة الدستور تتخذ المجتمعات قرارات جوهرية بشأن ماهية

شكل الحكم، وليس من الواقعي التوقع من أفراد أي مجتمع أن يتخلوا عن أفضلياتهم وقيمهم وأفكارهم تماما عند المجادلة والمساومة فيما بينهم حول ما يجب كتابته في وثيقة ما.

في واقع الأمر هذه ليست ملاحظة متشائمة تماما، إذ أن العملية الدستورية التي تكون على صواب لا تخلق نظاما سياسيا صالحا وعاملا فحسب، بل تضع أيضا أنماطا للمنازعات الديمقراطية الصحية. بمعنى آخر فإن كتابة الدستور يمكن أن يعلم فن التسوية بالحلول الوسطة أو التراضي واكتشاف القواسم المشتركة، بالأخص عندما يكون الاتفاق الواسع النطاق أحد متطلبات التصديق. ولكن إيجاد مثل هذا الاتفاق ليس دائما أمرا سهلا، وبالتأكيد يمكن أن يكون صعب التحقيق تحديدا عندما لا تكون قواعد تلك المنازعة مكتوبة. ومما لا يغيب عن النظر أن المجتمع الذي يكتب دستورا من الصفر هو في ذات الوقت يعمل لرفع نفسه والوقوف على قدميه، أو إذا استخدمنا تعبيراً مجازياً أطلق على أوروبا الشرقية، «يعيد بناء سفينة في عرض البحر». وبكل تأكيد بدأ المصريون التحدث عن وضعهم الحالي وكأنه وضع يتم فيه «إصلاح السيارة في أثناء تحركها». ولكن ما يعنيه هذا أنه ليس هناك ما يسمى بالممارسة الوحيدة السليمة أو المجموعة الوحيدة للمعايير أو الدروس الدولية، وحتى لو وجدت لكان الاحتمال الغالب أن تستجيب البلدان للسياسة الداخلية أكثر من الدروس الخارجية. ولكن في غياب قواعد محددة وصارمة يكون المجال واسعا للاستفادة من دروس كثيرة (ما يمكن تقليده وما يجب تجنبه) من التجارب السابقة لكل من مصر وتونس وكذلك النطاق الشاسع من الخبرات والتجارب الداخلية.

في هذا البحث سوف نتفحص العملية الدستورية في مصر وتونس سعياً منا لتوضيح وفهم الآتي:

- هل هناك أية دروس دولية يمكن لكلا البلدين الاستفادة منها في عملية كتابة دستور جديد؟
- ما هي العملية التي تولدت في كلا البلدين وما هو التطور المتوقع لها؟
- ما هي الدروس التي يحتمل أن يستبطنها التونسيون والمصريون من تاريخهما؟
- ما هي المشاكل والمفارقات التي نشأت؟
- هل يستطيع اللاعبون الدوليون تقديم أية مساعدة لضمان سير العملية بسلاسة؟
-

التصميم الدستوري وإعادة البناء السياسي: الدروس الدولية

مما لا شك فيه أن كتابة دستور في معظم المجتمعات هي لحظة استبطانية إلى أقصى الحدود، ومن حين لآخر (كما هو الحال في العراق) ستكون العملية مفروضة عليها من قبل تدخل خارجي، ولكن في أكثر الحالات ستكون العملية خاضعة لسيادة أو سيطرة السياسة الداخلية. وعلى الرغم من ذلك فإن المجتمعات أيضا وبصفة عامة على دراية بأنهم «لا يخترعون العجلة من جديد»؛ فهناك خبرات وتجارب سابقة وأمثلة دولية يمكن أن تساعد على توجيه المسار في الاتجاه السليم، وهذا صحيح بالنسبة للمضمون وأيضا العملية المتعلقةين بكتابة دستور.

المضمون

عند صياغة الدساتير يكون تركيز كل الأنظار على السياسة الداخلية، ولكن كثيرا ما تتشابه الرؤى. فيتم اقتراض لغة وأحكام محددة ومؤسسات بكل حرية وبدون أي حرج. ففي القرن التاسع عشر كان معظم الاقتراض يركّز على دور وحقوق البرلمان وكذلك ما يخص منها رئيس الدولة؛ كما كان هناك بعض الاقتراض لأحكام متعلقة بالحقوق والحريات الأساسية.

في الثلاثة أرباع الأولى من القرن العشرين كثيرا ما كانت الدساتير تعمل بمثابة وثائق إيديولوجية بقدر ما عملت كوثائق قانونية: فقد نمت لفترة أطول مع مرور الوقت وكثيرا ما كانت تؤكد على مواضيع مختلفة (القومية، الاشتراكية، أو الليبرالية)؛ وبالنسبة للمجتمعات التي كان لديها بعض الانتماءات الإيديولوجية فكثيرا ما اقتضت بحرية من أحكام بعضها البعض. فعلى سبيل المثال، كثيرا ما كانت طبيعة الحقوق تعكس التوجه الإيديولوجي الأساسي للنظام السياسي.

في المرحلة المتأخرة من القرن العشرين أصبحت الصلة ما بين الدساتير والممارسة الديمقراطية أكثر رسوخا، فقبل هذه الفترة لم تكن كل الدساتير حتى تتظاهر بأنها ديمقراطية تماما، لكن اليوم يتصل بعض البلدان القليلة من الديمقراطية بشكل علني عند كتابة دساتيرها. وكنتيجة لذلك قد كان هناك اهتمام أكبر بكثير بالجوانب الديمقراطية في صياغة الدساتير. وأيضا كنتيجة هناك اهتمام أكبر بكثير بالصياغة الدقيقة والتنفيذ بما يضمن ليس فقط الحريات الجوهرية والإجراءات الديمقراطية الأساسية الموعود بها بل وتنفيذها أيضا.

الإجراء

لكن التركيز الحقيقي للاهتمام الدولي قد انتقل في العقود القليلة الماضية بعيدا عن الأحكام الموضوعية نحو عملية صياغة الدستور. عندما سعت جنوب إفريقيا ودول شيوعية سابقا إلى بناء نظم ديمقراطية جديدة كان الاهتمام الدولي كبيرا إلى أقصى الحدود. وقد ظهرت بلدان أخرى مثل إندونيسيا وأفغانستان كأمثلة رئيسية ومؤثرة. ولكن على خلاف الأزمنة الماضية عندما كان الاهتمام الدولي يركز إلى حد كبير على القضايا الموضوعية، نجد في السنوات الأخيرة تركيزا أكبر على كيفية كتابة الدستور. وقد كان ذلك نتاجا جزئيا لزيادة التعريف بكتابة الدساتير والديمقراطية؛ وفيما يبدو يكون من غير المناسب أن يوضع الأساس للحكم الديمقراطي بطريقة غير ديمقراطية. ففي حين أن الصياغة الدستورية كثيرا ما كان لها في الماضي وفي بعض الأحيان عنصر تشاركي طقوسي (مثل انتخابات جمعية تأسيسية أو الموافقة على نتيجة استفتاء)، إلا أن الكثير من الصياغة كان يُنظر إليه كمسألة تقنية أو فنية، أو مسؤولية النخب السياسية القائمة، أو لا تحظى باهتمام جماهيري يذكر.

أما الآن، إذا كان هناك أي شيء يشبه أفضل الممارسات الدولية في مسألة كتابة الدساتير فهو أن الدساتير ينبغي أن تُكتب بطريقة تتضمن كافة القوى السياسية الهامة وأن تكون قائمة حقيقية على المشاركة الكاملة في مراحلها المختلفة، وأن يكون لها عنصر شعبي كبير. وحتى وإن بقيت بعض المهام فنية وخصوصية، فالدستور الذي لا يصاغ بطريقة ديمقراطية لن يبدو وكأنه يضع الأساس الصحيح لممارسة ديمقراطية لاحقة. وهناك بعض التأييد الأكاديمي لهذا الموقف، وهذا على الرغم من أن البحوث التجريبية الوطنية الشاملة حول الصلة ما بين إجراءات الصياغة الدستورية والنتائج السياسية ليست مستفيضة على الإطلاق. لكن هناك دراسات مكثفة لخبرات وتجارب محددة تؤيد بشكل أكبر في بعض الأحيان الدعوات للصياغة الديمقراطية، رغم أنه قد يكون هناك تحيز نحو دراسة ما قد يبدو وكأنه حالات ناجحة.

مع ذلك فإن الحكمة الأكاديمية التي تتولد في النهاية، أيا كانت، قد لا تهتم. إذ أن المنطق السياسي وراء عملية صياغة دستورية ديمقراطية له جذور عميقة دوليا. ففي معظم المسارح الداخلية عندما يكون الطلب على دستور جديد متولدا من الداخل (وبالأخص في مراحل ما بعد الثورة في كل من تونس ومصر)، يكون في غاية الصعوبة المجادلة أو المناداة بأي شيء آخر خلاف العملية الديمقراطية، على أن تلك العملية الديمقراطية، سواء نتج عنها دستور أفضل أو أسوأ، يمكن أن يكون ضمن عواقبها غير المقصودة تهيئة أفراد المجتمع واللاعبين السياسيين الرئيسيين للسياسة الديمقراطية؛ فإن كتابة الدستور يمكن أن تكون (في أفضل الأحوال) مشروعا تثقيفيا للغاية للمجتمع بأسره.

شمولية وتشاركية وعمومية: لكن كيف؟

رغما عما سبق، إذا كانت أفضل الممارسات الدولية الناشئة، اقترانا في أحيان كثيرة بمجموعة من الضغوط الداخلية القوية، تعمل على أن تكون الصياغة شمولية وتشاركية وعمومية فما هي الآليات المحددة الموجودة؟ هنا ستجد البلدان التي تحاول إعادة اختراع نظمها السياسية توجيهها أو إرشادا أقل وضوحا وبكل بساطة قائمة طويلة من الاختيارات. على سبيل المثال هل ستتم صياغة الدساتير من قبل جمعيات تأسيسية متخصصة أم هيئات برلمانية؟ متى ينبغي كتابة وثيقة جديدة وكيف ينبغي أن تُحكم الدولة في الفترة الانتقالية؟ هل ينبغي أن تكون العملية بسيطة حيث تُصاغ وثيقة ثم تُقدم إلى الشعب؟ أم هل ينبغي أن تتاح الفرصة لمراجعة مشروع الوثيقة بعد كتابته (إتاحة الفرصة لشيء آخر غير التصويت بمجرد «نعم» أو «لا»). أم هل ينبغي أن تكون العملية أكثر تعقيدا بالمفاوضة والموافقة على المبادئ الأساسية قبل صياغة النص الفعلي؟ وإذا كان كذلك فمن (بخلاف الشعب) يمكن أن يضمن على أفضل نحو بأن المبادئ ستحترم وتطاع؟ وما الدور الذي ينبغي أن تلعبه القوى السياسية القائمة—هل يتوقع أن تعمل من أجل ضمان مصالحهم الحزبية الخاصة أم هم قادة طبيعيون وحتمييون للعملية؟ بأي حجم ينبغي أن تكون هيئة الصياغة وما صفة الأشخاص الذين سيشكلونها (سياسيون، خبراء قانونيون، ناشطون من المجتمع المدني)؟ وما هي الأجزاء المتعلقة بالصياغة والمساومة التي يكون من الأفضل تناولها في محافل خصوصية وما هي المداولات التي يكون من الأفضل طرحها على عامة الناس؟ كيف سيُعطى صوت لمجموعات الأقليات في عملية خاضعة لحكم وقرارات الأغلبية. وماذا ستكون قواعد التصديق للموافقة على الشكل النهائي للوثيقة—هل سيحتاج الأمر إلى أغلبية خاصة بشكل أو آخر؟

لا يوجد جواب قياسي على هذه الأسئلة ما عدا التمسك العام بمبادئ الشمولية والمشاركة والعمومية. وبالتأكيد من غير المحتمل أن يكون هناك مثل هذا الجواب. فالأمر لا يتعلق فقط بالاختلاف الكبير في ظروف سياسية معينة، بل هناك أيضا مقايضات واضحة في الترتيبات التي يتم استنباطها أيا كانت:

- الشمولية مقابل السرعة والتماسك: الدستور الذي تتم صياغته من خلال عملية شمولية بمؤلفين كثيرين مختلفين ووجود كثيرين قادرين على إعاقة التصديق عليه هو دستور يحتمل أنه سيحتاج إلى فترة أطول لكتابته وسيكون أقل تماسكا محليا (مع قيام مجموعات رئيسية بالضغط من أجل إدخال أحكام محددة تلبى احتياجاتهم أو مفاهيمهم عن النظام العادل).
- التحديد والصرامة مقابل الإيجاز والمرونة: لا يستطيع أي دستور معالجة كل القضايا الخلافية؛ بالتأكيد فإن غرض أي دستور هو تسهيل الحياة السياسية العادية حتى يمكن

مناظرة القضايا الخلافية بشكل منتظم واتخاذ القرار فيها، ولكن عندما تتم صياغة الدستور بشكل شمولي وعمومي فسيميل إلى أن يكون أيضا أكثر تحديدا ويحاول لاعبون مختلفون إدخال ضمانات لمفاهيمهم المحددة عن النظام السياسي المناسب. ويمكن لمثل هذا الدستور اجتذاب تأييد توافقي ولكنه في نفس الوقت يمكن أن يصبح جامدا متصلبا. ومما يجدر ذكره أن أي دستور يحيا وينجو لأكثر من سنوات قليلة سيواجه ظروفًا غير متوقعة وفي بعض الأحيان يمكن أن يشكّل وجود لغة محددة عائقا بدلا من أن يكون ميسرا للحياة السياسية.

- العمومية والدعايات الشخصية: قد لاحظ خبراء دستوريون بأن لصياغة أي دستور بشكل عمومي آثار مؤكدة، لكنهم اختلفوا أحيانا حول ماهية هذه الآثار بالتحديد، وإنها قد تجعل عملية الاتفاق والتوافق أكثر صعوبة بعض الشيء وذلك لأن القادة على دراية تامة بمراقبة ناخبهم لهم، وفي بعض الأحيان يبدو وكأنها تعطي التميز للمجادلات القائمة على المصلحة العامة حيث سيشتعر واضعو الدستور بحرج كبير في طرح مطالب قائمة على المصالح الذاتية. ولكن في بعض الأحيان يمكن أن يكون لها الأثر المعاكس تماما حيث يصير واضعو الدستور على بيان ثباتهم وصدورهم ودفاعهم عن مصالح ومطالب أتباعهم.

- تجنيد أو تحاشي السياسيين: تشير أية عملية شمولية وتشاركية بالضرورة إلى أن المجموعات السياسية الرئيسية يحتاجون إلى الوصول إلى التوافق فيما بينهم قبل التصديق على أي دستور، لكن من الذي يتحدث عن لسان تلك المجموعات؟ إن اللجوء إلى قادة سياسيين قائمين يجعل مسألة تطوير النص الدستوري الذي يمكن تنفيذه أمرا أسهل، لكنه في نفس الوقت يخاطر بترسيخ النخب السياسية القائمة بشكل أكبر. وبالطبع فإن جلب قادة جدد إلى العملية يمكن أن يضمن تمثيلا أوسع وفرصا جديدة ولكن ذلك يأتي أيضا بلاعبين لا خبرة لهم.

إذا كانت الخبرات والتجارب الدولية تشير إلى أن هناك مقايضات أكثر من مجرد دروس صعبة حول أكبر الأسئلة التي يواجهها واضعو الدستور، إلا أن هناك بعض الدروس المحددة جدا التي يتوقع أن يستفيد منها معظم البلدان، بما فيها تونس ومصر، بغض النظر عن كيفية تصميمها للمخطط الأساسي للعملية:

- الاحتفاظ بسجلات دقيقة للعملية. عندما تعمم المسودات والمقترحات بشكل دائم ويتم انتقالها فيما بين الأعضاء واللجان، سيصبح من المهم جدا الاحتفاظ بسجل رسمي موثوق به للعملية. وليس من المتوقع أن يكون ذلك مشكلة لكل من تونس ومصر، لأن لديهما خبرات عميقة بالإجراءات القانونية والبيروقراطية، لكن المسألة ستحتاج إلى العناية من البداية، مع العلم بأن الاحتفاظ بالسجلات بشكل جيد يمكن أن يساعد فيما بعد في فهم ما كان يقصده واضعو الدستور.

- الانتباه بشكل دقيق بتشكيل اللجنة، فهي المكان الذي يتم فيه في العادة الكثير من الصياغة التفصيلية، وهذا يعني أن معظم المجموعات والتوجهات الرئيسية يجب أن تكون ممثلة في اللجان، وأن قواعد اتخاذ القرارات قد تحابي المقاربات التوافقية، وأن رئاسة اللجنة ستكون بالتناوب، وأنه يجب إعطاء الدعم الكافي لها من حيث الموظفين والإداريين والفنيين. وإذا كان سيتم إجراء أي عمل خارج أنظار العامة فالمكان الأفضل والأنسب لذلك هو في الغالب هذه اللجنة.
- في الجلسات العامة ينبغي إبقاء عدد الأصوات صغيرا (لأن من شأنها تعطيل الإجراءات وبإمكانها استقطاب المواقف)، ولكن يجب اتخاذ قرار واضح بشأن قواعد التصويت (ما نوع الأغلبية أو الأغلبية العظمى المطلوبة من البداية).
- الاستفادة بشكل مستفيض من الخبرات الفنية الخارجية—وأكثرها فائدة عادة ما يقدمها هؤلاء الخبراء الخارجيون المنخرطون بصورة منتظمة وبالتالي على دراية بإجراءات وأولويات القائمين على صياغة الدستور.
- عندما تثار قضايا صعبة لا يبدو فيها التوافق الواضح والفوري لن توجد في هذه الحالة صيغة سهلة تقترحها الخبرات الدولية، ولكن هناك بعض التقنيات أو الأساليب المتوفرة: أولا من الأساليب الإجرائية التي يمكن إتباعها جلب لاعبين خارجيين ممن اكتسبوا ثقة عريضة—مثل محكمة دستورية أو مجموعة من القادة السياسيين الرئيسيين. وفي مثل هذه الحالات لا ينبغي استخدام هذا الأسلوب لهزيمة أو استبعاد حزب معين ولكن لإيجاد حل مقبول لمعظم اللاعبين. ومن الحلول الثانية النصية استخدام أحكام مرحلية أو موقوتة حتى لا تسري الأحكام فوراً أو تنتهي الأحكام مع مرور الوقت (يستطيع مثل هذه الأداة تأجيل مشكلة أو التقليل من المخاطر أو تسهيل الوصول إلى حلول وسطية).
- لكن المسائل تصبح أكثر تعقيدا بعض الشيء عندما نتذكر—كما نوقش في الجزء السابق—بأن البلدان لا تصمم عملياتها في أجواء هادئة أو تتخذ قراراتها بالنظر فقط إلى مبادئ سامية مطلقة، فبدلاً من ذلك تكون العمليات هي نفسها نتاجاً لصراعات سياسية مكثفة، كثيراً ما تحدث في الأوقات التي تصبح فيها قواعد اللعبة السياسية غير مؤكدة أو غير مشروعة.
- في تونس ومصر لم يكن هناك لاعب واحد قادر على تصميم عملية دستورية يراها كل اللاعبين عادلة—فكانت هناك من البداية مناورات مكثفة في كلا البلدين حول كيفية صياغة الدستور ومن سيقوم بذلك ومتى. وأيضاً في كلا البلدين كان الجو السياسي الذي اتخذت فيه هذه القرارات أحياناً في غاية الاستقطاب—مبدئياً بين أنظمة الحكم الساقطة والائتلافات المعارضة العريضة لكن البدائية؛ وأصبحت فيما بعد بين القوى السياسية لتيارات الإسلاميين وغير الإسلاميين.

ما هي الاختيارات التي تولدت عن هذه المناورات؟

العملية الدستورية في تونس ومصر

كيف يتصارع التونسيون والمصريون مع الاختيارات المطروحة أمامهم فيما يتعلق بالتصميم الدستوري؟ مما يجب ذكره هنا أن السوابق المحلية المتوفرة لهم لإرشادهم ضعيفة بعض الشيء: كان هناك في الماضي بعض الكلام والتظاهر بوجود إجراءات ديمقراطية في الصياغة الدستورية (تمت صياغة أول دستور تونسي بعد استقلاله بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة وتم التصديق على وثائق لاحقة عن طريق استفتاءات؛ وتمت الموافقة على دستور 1971 المصري وكافة تعديلاته اللاحقة عن طريق الاستفتاءات). لكن في واقع الأمر قد تم تحرير الوثائق السابقة من قبل أنظمة حاكمة قائمة ونخب سياسية متماسكة نسبياً، وعليه إذا كان المطلوب أن تكون هناك عملية تنافسية وعمومية وتعددية حقيقية (الذي يبدو أنه يتشكل في كلا البلدين حالياً) فلن تجد مثل هذه العملية سوى صدى قليل في التاريخ الدستوري لأي من البلدين.

مشاكل مثيلة...

لذلك في وسط الاضطراب الثوري والتنافسات السياسية المريرة قد شهدت الدولتان ظهور عمليتهما وسط صراعات عصبية. فمما لا شك فيه أن هناك بعض القواسم المشتركة في العملية التي ظهرت، ففي كلا البلدين انهار النظام الحاكم القديم تاركا وراءه حكما مؤقتين لهم بعض الروابط بالنظم المخلوعة والمستكثرة ولكن مع انتدابات مبهمة ومشكوك فيها بالإشراف على الانتقال إلى نظام ديمقراطي.

في كلا البلدين بذل النظام الحاكم الساقط بعض الجهد للإمساك بالنص الدستوري لكن في نهاية الأمر تم تعليق الحياة الدستورية جزئياً لفترة من الانقطاع. في تونس يظل الدستور القديم نافذا نظرياً (رغم أن مجموعة من المراسيم توضح بأن أجزاء مهمة فيه غير سارية وقد أدت تلك المراسيم بشكل أو آخر إلى تشكيل نظام دستوري انتقالي جديد)، إذ يقوم رئيس بالنيابة بشغل منصب الرئاسة ولكن ذلك الرئيس يحكم بمرسوم مع إزاحة هيكلية حرجة جانباً (أهمها البرلمان). وقد ظهرت هيئة شمولية مخصصة جديدة، «الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي» لتوجيه عملية الانتقال. وقد قامت تلك الهيئة بتصميم عملية انتقال تبدأ بالانتخابات إلى جمعية تأسيسية ولكن تظل معظم التفاصيل الأخرى بشأن العملية غامضة. أما في مصر وعلى النقيض من ذلك تولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وهو هيئة سابقة الوجود وكان يرأسها سابقاً رئيس الجمهورية، الإشراف على العملية، فقد عمل بشكل متسق بالتصدي والوقوف في وجه الدعوات لتأسيس

أية هيئة شورى رسمية؛ وبدلاً من ذلك حكم المجلس الأعلى للقوات المسلحة بمرسوم بل أصدر إعلاناً دستورياً—بخليط مرتجل ومحير من سلطته هو واستفتاء شعبي—لتوجيه وإرشاد العملية الانتقالية. وفي كلا البلدين ظهرت قوى سياسية مختلفة في الجو المتحرر حديثاً، لكن وحتى الآن لا توجد هيكليات واضحة لهم للدفع ببرامجهم بخلاف التظاهرات والمناظرات العامة. ولن يتجلى التأييد الشعبي الفعلي لهم إلا بعد إجراء انتخابات، ولن تتضح قواعد الحياة السياسية إلا بعد كتابة دستور جديد. وفي هذه الأثناء لا تكون الحياة السياسية حية ونشطة فحسب، بل أيضاً ستزداد استقطاباً مع انتهاء الموجة الأولية للتوافقية الثورية وإفساحها المجال لدرجة معينة من السياسة الحزبية.

يواجه كلا البلدين أيضاً بعض القضايا والمناظرات المشتركة فيما بينهما حول الآتي: تسلسل الانتخابات وكتابة الدساتير، مستوى المشاركة العامة والشمولية، أفضل الضمانات لإدارة انتخابية عادلة وفعالة، ضرورات توفير الأمن مع إجراء إصلاحات للقطاعات الأمنية، والعدالة الانتقالية...

لكن عملية مختلفة (ولماذا قلت أهمية ذلك مع مرور الوقت)

لكن من البداية بدا وأن هناك فارقاً جوهرياً بين العمليتين. ففي تونس كان هناك جهد من البداية لأن تكون العملية توافقية وشمولية، فقد سمح تشكيل الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي بوجود العديد من اللاعبين السياسيين الرئيسيين—حتى بعض الذين كانوا مبغدين عن الحياة السياسية لفترة طويلة—ليكون لهم صوت في مرحلة الانتقال. أما في مصر وعلى النقيض من ذلك فقد فشل المجلس الأعلى للقوات المسلحة في تشكيل هيئة مماثلة ويجري المشاورات إما بشكل طقوسي أو بطريقة مبهمّة غير شفافة، ويصدر بكل بساطة قرارات بناء على سلطته وحده. وبشكل أو آخر كانت القيادة التونسية تعمل على إتباع عملية مفتوحة وديمقراطية في غياب مؤسسات ديمقراطية؛ بينما كانت القيادة المصرية تؤجل الممارسة الديمقراطية حتى يمكن الاتفاق على الإجراءات الديمقراطية. ومما لا شك فيه أن المسار المصري قد صاحبه ثمن باهظ وبالأخص عندما تصاعدت المفارقات وشعرت دوائر ومجموعات مختلفة بأنهم مستبعدين وبدون أي وسيلة للتعبير عن صوتهم إلا عن طريق التظاهرات.

لكن الفارق بين المقاربتين قد بهت مع الوقت لسببين: أولاً بمجرد أن تحركت القيادة في كلا البلدين نحو انتخابات مبكرة (في النهاية قررت القيادة في كلا البلدين إجرائها في خريف 2011)، قل الحافز لدى هؤلاء اللاعبين الذين توقعوا تحقيق نتائج قوية في الانتخابات لإتباع نهج توافقي، فبدا لهم أنه ليس هناك ما يبرر منح صوت قوي وحتى حق النقض (الفيتو) على صنع القرار إلى قادة لا يتمتعون سوى بالقليل من الشعبية، وهذا لم يكن ينبغي أن يكون

مفاجأة، ففي بلدان أخرى نجحت فيها النهج الشمولية الواسعة النطاق (مثلما حدث في جنوب إفريقيا أو في بعض «مباحثات المائدة المستديرة» لأوروبا الشرقية)، جاءت المشاورات عندما أصبح الانتقال نفسه محل شك ورهن المفاوضة من قبل النظام الحاكم السابق. لذا فإن الفعالية المحتملة لمثل هذه الممارسات تقلّ إلى حد كبير مع اقتراب موعد الانتخابات.

ثانياً رغم كل محاولاتها لإيجاد سياسة أكثر شمولية وتوافقية، لم تستطع القيادة التونسية الجواب على أسئلة حرجة جداً، حتى أن موعد الانتخابات كان موضوع مناظرة مريرة وحزبية. مما لا جدال فيه أن المقاربة التوافقية يمكن أن تنجح طالما يوجد توافق، ولكن بترك الكثير من المسائل الحرجة مفتوحة أو غير محسومة (كما سنرى) فقد تركت تونس الكثير من القرارات عرضة للتنافسات والتزاحم والتنازع.

بإمكاننا أن نرى تناقص أهمية التمييز ما بين المقاربتين من خلال محاولات كل من تونس ومصر للمفاوضة على مجموعة من المبادئ الدستورية لإرشادهما في عملية الصياغة النهائية. ففي كلا البلدين بذلت جهود كبيرة من قبل العديد من اللاعبين السياسيين من أجل الوصول إلى مجموعة واضحة من المبادئ الدستورية التي تحظى بتأييد توافقي من المجتمع برمته. فإن فوائد مثل هذه المقاربة واضحة كل الوضوح: إنها تزيد من الثقة فيما بين اللاعبين السياسيين بأن الدستور لن يُكتب على حسابهم؛ إذ إنها تؤقلم القادة على المداولات والمساومات الدستورية؛ كما أنها تسهل وترشد أعمال الصياغة اللاحقة؛ وتجذب الاهتمام الجماهيري والمشاركة العامة. وقد استخدمت هذه الأداة بشكل ناجح ومنتج في مواقف أخرى، أشهرها جنوب إفريقيا حيث اجتهد اللاعبون السياسيون حتى يصلوا إلى مجموعة من المبادئ مما سمح للمحكمة الدستورية التي كانت مشكلة حديثاً في تلك الدولة بقياس الوثيقة النهائية مقابل المبادئ المعلنة (وفي الواقع قررت المحكمة ضرورة إجراء بعض التغييرات).

لكن المحاولات لتبني مثل هذه الأداة في تونس ومصر تعثرت، ولأسباب ليس من الصعب اكتشافها. في جنوب إفريقيا كان الاتفاق على المبادئ ضرورياً لسير العملية؛ أما في تونس ومصر فقد بدأت العملية تسير بدون مثل هذا الاتفاق. ومع تحديد مواعيد الانتخابات لا تكون مجموعة من المبادئ الدستورية محايدة سياسياً؛ فقد استخدمت في أكثر الأحيان كأداة لاحتواء الإسلاميين — بالتالي سينظرون إليها كمحاولة لربط أيديهم أو تقييدهم قبل إدلاء الناخبين بأصواتهم. فبدلاً من تسهيل السياسة الديمقراطية يمكن النظر إلى هذه المحاولات (أحياناً بشكل منصف وأحياناً لا) على أنها محاولة للحد من الديمقراطية أو تحويرها.

المتعاقبان: إجراءات محسومة وأسئلة غير محسومة

إن العملية التونسية عُرِفَت تفاصيلها من خلال سلسلة من قرارات اتخذها حكام الدولة الانتقاليون. في تونس تقع الشؤون الانتقالية في نطاق رئيس بالنيابة ومجلس وزراء والهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي، ولكن في فصل الخريف من هذا العام يتوقع التونسيون بأنه ستتم دعوتهم إلى صناديق الاقتراع لانتخاب جمعية تأسيسية، علماً بأن تلك الجمعية التأسيسية لم تُكَلَّفَ بأية مهمة أخرى غير أنها منحت صراحة حق تطوير هيكلية وعمليات انتقالية جديدة لإدارة الدولة في أثناء القيام بمهامها. وسينتخب التونسيون أعضائها بالتصويت على قوائم (مع تعيين مقاعد وفقاً لنظام تمثيلي تناسبى) وطبقاً لقواعد تبدو مصممة بدقة لمنع أية قوة واحدة من الحصول على الأغلبية.

ليس للعملية عناصر ديمقراطية وشمولية مهمة—سيكون على ممثلي الشعب كتابة النص وسيشجع نظام التمثيل التناسبي على تشكيل مجموعة تمثل التنوع الكامل للمجتمع التونسي، ولكن ربما الأكثر استعراء للنظر هو القضايا الإجرائية التي لم تحدد بعد—والتي سيحتم الأمر تسويتها في بيئة سياسية أكثر تنازعا. أولاً كيف ستعمل الجمعية التأسيسية: هل ستقوم بمعظم أعمالها علنياً بالتشاور مع الخبراء والانقسام إلى لجان والتشاور مع الخبراء الدوليين؟ ثانياً هل ستضع آليات رسمية للمشاركة الشعبية في العملية أم ستعتبر انتخابها توجيهاً عاماً كافياً؟ ثالثاً كم من الوقت ستحتاجه للقيام بعملها وكيف ستُحَكَم تونس في تلك الأثناء؟ في المرحلة الحالية تُحَكَم تونس بواسطة هيكلية انتقالية وتحت حالة طوارئ؛ إنها تفتقر وجود برلمان أو أية سلطات شرعية منتخبة، وربما سيستمر ذلك الموقف على الرغم من أنه كلما طالّت المدة لصياغة الدستور كلما زاد العبء أو الضغط على الإجراءات المؤقتة. وكما ذكرنا من قبل فإن الجمعية التأسيسية مفوضة بابتكار مجموعة جديدة من الإجراءات المؤقتة، وليس هناك متطلب صريح بأن الجمعية التأسيسية تعمل بمثابة برلمان مؤقت، ولكن ما يبدو في الغالب أنها ستلعب هذا الدور—أولاً بسبب سابقة الجمعية الأولى للدولة (التي عملت في أواخر عقد الخمسينيات) وثانياً بسبب عدم وجود هيئة أخرى تستطيع الإدعاء بالشرعية للتشريع باسم الشعب، وهناك أمثلة لبلدان أخرى جمعت صياغة الدستور والمهام البرلمانية في هيئة واحدة في بعض الأحيان. رابعاً وربما الأهم من كل ذلك، ماذا سيحدث لمشروع الدستور الذي تنتجه الجمعية التأسيسية؟ هل سيقدم بكل بساطة إلى الشعب للتصديق عليه أم ستكون هناك طرق معينة لتعديل النص أولاً قبل التصديق؟ ماذا سيحدث في حالة ما إذا فشل الاستفتاء في الموافقة على الدستور؟ هل سيعاد إلى الهيئة القديمة أم ستُنْتخَب هيئة جديدة—أم سيوضع إجراء جديد تماماً؟

ليس من المثير للدهشة أن هذه الأسئلة لم يُجَبَ عليها في تونس؛ فإذا وضعنا في الاعتبار حداثة الثورة وطبيعتها غير المتوقعة يكون الوصول إلى أجوبة قاطعة أمراً في غاية الصعوبة. ولكن الأسئلة لا بد وأن يجاب عليها قريباً وربما ليس هناك بديل لإلقاء العبء على عاتق الجمعية

المنتخبة حديثاً للإشراف على مسائل إدارة الحكم. فلا توجد هيكليات أخرى—لا الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي، حتى ولو سُمح لهم بالاستمرار—تستطيع أن تمتلك شرعية ديمقراطية، ومما يذكر أن أحد اللاعبين السياسيين الرئيسيين (حزب النهضة الإسلامي) قد انسحب بالفعل من الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي.

بالنسبة للمقايضات المذكورة في الجزء السابق، فإنه لمن الصعب القول بأي شكل من الدقة ما هي الاختيارات التي ستم في تونس حتى تُعرَّف العملية بشكل أكثر وضوحاً، ولكن في هذه المرحلة لا يزال يبدو من المرجح أن يحدث الآتي:

- ستكون العملية شمولية بسبب نظام التمثيل التناسبي—وكتيجة لذلك قد تميل الوثيقة إلى أن تكون مترامية الأطراف أو مطوّلة؛
- درجة الارتياح وعدم الثقة فيما بين القوى السياسية الرئيسية قد يدفعهم إلى السعي إلى التحديد والصرامة أينما استطاعوا، ولكن الانقسامات العميقة أيضاً تؤدي إلى إحساس واضعي الدستور بالاضطرار إلى تغطية الخلافات بتعبيرات لغوية مبهمّة غير واضحة؛
- الدعاية عن العملية والطبيعة الانقسامية للمجتمع ستجعل المساومة أصعب بعض الشيء؛
- والاعتماد على التمثيل التناسبي وبالتالي على نظام الأحزاب سيؤدي في الغالب إلى قيام الأحزاب السياسية القائمة بالعمل جاهدة لتحقيق مطالبها ومصالحها في الصياغة النهائية.

في مصر تم وضع الإجراء بصورة أقل دقة وشمولية، وقد حاولت أحزاب مختلفة إعادة التفاوض على محتوياته. ولكن على الرغم من كل عيوبه إلا أنه أكثر تحديداً. أولاً قد طلب من المصريين الموافقة على سلسلة من التعديلات الدستورية في مارس/آذار (والتي فعلوها)، وقبل التصويت بقليل اقترح المجلس الأعلى للقوات المسلحة بأنه سيصدر إعلاناً دستورياً بدلاً من استخدام التعديلات لإحياء دستور 1971 المعلق بشكل أكثر إيفاءً؛ وقد فعل ذلك بالفعل لكن بدا وكأنه لم يتشاور إلا بقدر ضيق جداً حول شكل الوثيقة النهائية. ويدعو الإعلان الدستوري المصري إلى إجراء انتخابات برلمانية على أن تبدأ في شهر سبتمبر/أيلول (رغم أنه من الواضح الآن بأن التصويت الفعلي سوف يستمر في ثلاث مراحل على مدار باقي السنة). وفي خلال ستة أشهر سيحدد البرلمان أسماء 100 عضو من أعضائه ليشكلوا لجنة لصياغة دستور؛ وسيتاح لتلك اللجنة ستة شهور أخرى لإعداد وثيقة، على أن تُقدم تلك الوثيقة إلى الشعب في استفتاء. وبينما تتم تلك العملية ستجرى انتخابات رئاسية

(لم يحدد التاريخ بعد، والإشارات الآتية من المجلس الأعلى للقوات المسلحة كانت غامضة). بالنسبة للإعلان الدستوري المؤقت الذي يحكم البلد الآن فهو إلى حد كبير شكل مختصر من دستور 1971 الذي يسمح باستئناف قدر من الحياة الدستورية في انتظار الانتهاء من صياغة بديل دائم.

على الرغم من كل ما تتسم به العملية من تحديد أكبر إلا أنه لا تزال هناك ثغرات مهمة فيها كما هو مفصّل في الإعلان الدستوري. أولاً ليس من الواضح هل سيكون للمجلس الأعلى للقوات المسلحة أي دور قانوني واضح بعد الانتخابات الرئاسية (ربما ذلك يفسر لماذا لم يحدد المجلس الأعلى للقوات المسلحة حتى الآن موعد تلك الانتخابات). ثانياً قد أزيل من الإعلان الدستوري جزء كبير من آليات الرقابة البرلمانية على مجلس الوزراء. بالطبع سيكون هناك مجلس وزراء يتولى إدارة الحكم في الدولة بشكل يومي، ولكن النص لا يعطي أي مؤشر بأن البرلمان سيخضع للمساءلة أمام أية سلطة غير تلك التي يتمتع بها الرئيس المنتخب. ومثل هذا الموقف يكون غريباً إذا وضعنا في الاعتبار القدر الذي كانت فيه الرئاسة القوية هدفاً للثوريين المصريين. ومن الناحية السياسية قد يجد الرئيس نفسه محصوراً أو مطوقاً بين جيش لا يزال متحمساً لحفظ استقلاليتته وبرلمان له مطالباته السياسية القوية بالاحتفاظ بالشرعية الشعبية. وهناك إبهام ثالث ينطوي على طبيعة الهيئة القائمة على الصياغة، فبينما سيتم اختيار أعضائها بواسطة البرلمان، إلا أنه لم يعطى أي توجيه إلى هذه الهيئة (مع عدم وجود سوابق سوى القلة الثمينة منها) فيما يتعلق بالجهات التي تستبطن منها—قيادات حزبية، خبراء فنيين، مفكرين، ناشطين، أو شخصيات عامة؟ رابعاً سيقترن جزء كبير من تشكيل البرلمان بواسطة قانون الانتخابات ولا تزال تُكتب أحكام قانونية رئيسية في هذا الصدد. وأخيراً ماذا سيحدث في حالة ما إذا رُفض الدستور؟

في الأونة الأخيرة قد لمَّح المجلس الأعلى للقوات المسلحة بأنه قد يحتاج إلى إصدار إعلان دستوري ثانٍ لإزالة بعض هذه الإبهامات والثغرات، ولكن ما ستحققه مثل هذه الحركة من تحديد يمكن أن تزيله من ناحية الشرعية: مع الانتقاد المتزايد الذي يواجهه أعضاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة نتيجة عدم شفافتهم وارتجالهم في اتخاذ القرارات فإنهم قد يجدون أنفسهم وسط بيئة سياسية أقل طوعاً ولينا بشكل أكبر بكثير عما وجدوه في الربيع الماضي.

وبالتأكيد فإن المجلس الأعلى للقوات المسلحة لم يحتفظ لنفسه بمعظم السلطة لتصميم العملية فحسب، بل ترك أيضاً ثغرات فيما يتعلق بالطبيعة التشاركية والشمولية لعملية صياغة الدستور. فعلى سبيل المثال جمعية الصياغة ليست منتخبة بشكل مباشر، ولا توجد في الأفق آليات مؤسسية لها للتشجيع على المشاركة الشعبية في عملها. وعندما تنتهي من صياغة مشروعها لا يوجد ما يشير إلى أن الشعب المصري سيعطى أي خيار غير التصويت بنعم أو لا على الوثيقة.

بالنسبة للمقايضات التي نوقشت في الجزء السابق فمن المرجح أن تتقاسم العملية المصرية بعض السمات المشتركة مع التونسية ولكن ستكون لها عناصرها المميزة الخاصة بها:

- من الممكن أن تكون شمولية إذا قرر البرلمان أن يجعلها هكذا—لكن مع عدم الوضوح التام في معايير الاختيار التي سيستخدمها البرلمان قد يكون الوقت مبكرا كثيرا للمجازفة بأية تبيؤات حول مدى شمولية الهيئة. لكن ما يبدو واضحا أن عدد الأعضاء سيكون أقل من تونس وأنه لن يكون مقتصرًا على هؤلاء الذين أرسلهم حزب معين أو دائرة أو مجموعة ناخبة معينة. وقد يعني ذلك أن العملية ستكون أقل شمولية ولكنها في نفس الوقت قد تتيح المجال لصياغة مشروع أكثر تماسكا.
 - أيضا لا توجد أية مؤشرات مبكرة حول مدى تحديد المشروع، ولكن إذا وضعنا في الاعتبار الطبيعة المطولة للديساتير المصرية السابقة والشعور القوي بأنها كانت أيضا مليئة بالفجوات والثغرات، فستكون مفاجأة كبرى لو كان الشكل النهائي للوثيقة أي شيء آخر غير ذلك المطول والمفصل.
 - إن وجود الهيئة الأصغر القادرة على تقاسم الأضواء مع مسؤولين منتخبين آخرين (في البرلمان والرئاسة) قد يقلل بعض الشيء من التركيز العام على عملها ويسمح بأداء بعضه بشكل أكثر هدوءًا. وعلى خلاف الجمعية التأسيسية التونسية لن تتولى الهيئة المصرية إدارة حكم الدولة ولكن فقط صياغة وثيقة. وعلى الرغم من ذلك، ومع الأخذ في الاعتبار التركيز الأقصى على القضايا الدستورية في العملية الثورية المصرية حتى الآن، ستكون مفاجأة لو لم يكن هناك اهتمام كبير بالدستور ولو لم يشعر واضعو الدستور بهذا القدر الفائق من المراقبة العامة.
 - قد يسمح تكوين الهيئة بضم شخصيات لا حزبية لكنها بكل تأكيد لن تتطلب ذلك. إن الطبيعة المختلفة لهيئة الصياغة في البلدين تحتم طرح توصية واحدة ملموسة—أو بمعنى أصح منقسمة—فيما يتعلق بالمشاركة العامة.
- في تونس تشير الحقيقة بأن الهيئة ستنتخب بشكل مباشر وفي الغالب ستؤدي وظائف برلمانية وكذلك صياغية إلى أن الأعضاء سيميلون طبيعيا إلى التواصل مع ناخبهم، وستكون مهمتهم أن يفعلوا ذلك بطريقة تساعد على توليد التوافق وألا يكون مجرد عملا طقوسيا. وستكون هناك قضية أخرى أيضا: العملية الانتخابية في تونس سترجح وجود عدد من الأحزاب السياسية أقل مما هو موجود في مصر (حيث على النقيض من ذلك يتوقع أن يلعب المستقلون دورا أكبر) والذين يتولون مهمة صياغة الدستور سيكونون قد تم تعيينهم في هيئة الصياغة تحديدا بسبب انتمائهم الحزبي. وذلك سيجعل من الأصعب التماس أو اجتذاب الآراء والتي سيرها الناس كمجرد احتشادا للقواعد الحزبية. ولهذا الأسباب قد يحددون

مواعيد لاجتماعات شعبية في البلديات بحسب المقاطعات بدلا من الأحزاب أو الانتماءات الحزبية وذلك ليتمكن جميع أعضاء الجمعية من منطقة معينة من تقديم العمل والحصول على الاقتراحات والأسئلة كمجموعة.

في مصر تشير الحقيقة بأن الهيئة سيتم اختيارها بشكل غير مباشر وأنها ستكون أصغر حجما وأكثر تخصصا، إلى أن نزعتها الطبيعية للتواصل مع الشعب قد تكون أقل خلال العملية، كما أن نظام الأحزاب يتوقع أن يكون غير مكتمل النشوء بعض الشيء مع وجود أعداد كبيرة من المستقلين وربما عدد أكبر من الأحزاب الأصغر المنتخبة إلى الهيئة المسؤولة عن تعيين هيئة الصياغة. بالتالي ينبغي أن تُشجّع تلك الهيئة على التفكير مبكرا وبدقة في كيفية التماس الآراء العامة بطريقة تكون مساعدة ومفيدة لعملها. ومما هو معروف أن الالتماسات الكبيرة وغير المستهدفة والشاملة للاقتراحات تولّد كميات هائلة من الكلمات ولا شيء آخر فيما هو أكثر من مجرد التوهم بالمشاركة الشعبية. أما الاجتماعات المستهدفة—مرة أخرى التي قام من خلالها أعضاء الجمعية بالتجول في أنحاء البلد في مجموعات صغيرة متجانسة—قد تكون أكثر الأمور بديهية، بالذات إذا تمت في المراحل المبكرة لعملية الصياغة لسماع المخاوف الشعبية ثم في النهاية قياس الطيف الكامل لردود الفعل على عملهم.

بينما يتوقع أن يكون الاهتمام الشعبي بالعملية كبيرا، نجد أن من السمات الملحوظة للمناظرة في كلا البلدين حتى الآن—حتى فيما بين النخب السياسية—هي طبيعتها العامة إلى حد كبير. فلم يعمم سوى القليل جدا من المقترحات المفصلة، وكانت هناك جهود، التي تمت مناقشتها أعلاه، من أجل صياغة مبادئ دستورية إلا أنها تبدو وكأنها لم تحشد أي تأييد عبر الطيف السياسي. وهناك أيضا مناظرة عامة في كلا البلدين حول الطبيعة الدينية والمدنية للدولة، ولكن ذلك أيضا بقي عند مستوى عام إلى أقصى حد. وقد ظهر توافق قوي فيما بين القوى من غير الإسلاميين في مصر، مثلا حول الحاجة إلى «دولة مدنية» ولكن بسبب التعريفات الكثيرة المبهمة لهذا المصطلح تستطيع قوى الإسلاميين الموافقة عليه بدون أي تخوف أو تردد.

لا ينبغي في أي من البلدين الخلط ما بين غياب المناظرات المفصلة وبين اللامبالاة، إذ أن المناورات حول العملية الدستورية كانت قد بدأت بالفعل قبل تطوير الكثير من المقترحات الملموسة (هناك عدد قليل من الخبراء في كلا البلدين يعملون بمبادرات خاصة منهم في أحيان كثيرة، لكن بقيت أعمالهم إلى حد كبير بعيدة عن أنظار العامة) وأيضا قبل كتابة أي نص نهائي بكثير.

دعونا الآن نوجّه انتباهنا إلى الدروس المحلية التي يحتمل أن يستفيد منها واضعو الدستور في كل من تونس ومصر.

الدروس المحلية: التعلم من الماضي

إذا كان التحليل الدستوري الدولي يقوم في الكثير من الأحيان على أفضل الأمثلة الإيجابية (مع نزعة مؤسفة إلى إغفال دراسة الإخفاقات أيضا)، فكثيرا ما يقوم التحليل المحلي على التوجه المعاكس: الإخفاقات المتصورة تجذب اهتماما موسعا. ففي الكثير من الحالات ينظر واضعو الدساتير إلى سياقاتهم المحلية مثل الجنرالات الذين يقاتلون في الحرب الأخيرة: يفحصون أخطاء النظام القديم ويسعون إلى بناء نظام جديد يصحح تلك الأخطاء. وإذا نظر واضعو الدستور في تونس ومصر إلى الماضي فما هي المشاكل التي سيرونها؟

- من الناحية الإجرائية سيرى واضعو الدستور اليوم عملية من أعلى إلى أسفل حيث كتبت الدساتير السابقة بمشاركة عامة قليلة. فقد أخذت أقدم الدساتير شكل منحة من حاكم إلى رعاياه؛ أما الدساتير التي جاءت فيما بعد (وكذلك التعديلات الدستورية) فقد تحدث بلغة أكثر ديمقراطية ولكنها لم تجسد روحا ديمقراطية. ففي أساسها لم تكن الدساتير محاولات من قبل المجتمع لتأسيس هيكلياته السياسية الأساسية وتعريف قيمه الأساسية، بقدر ما كانت بدلا من ذلك جهودا تبذلها الأنظمة الحاكمة القائمة لإعادة تنظيم أنفسهم أو الإعلان عن اتجاهات السياسة الجديدة.
- في كل من تونس ومصر سيرى واضعو الدستور في ماضيهم أنظمة رئاسية عليا، وبالتالي كان التمرکز الفائق للسلطة في أيدي السلطة التنفيذية إحدى الشكاوى السياسية المركزية للثورة في كلا البلدين—الإحساس بأن القوة كانت متمركزة وغير خاضعة للمساءلة، وأن صنع القرار احتكرته دائرة صغيرة تحيط بالرئيس وأن المجموعة السائدة لم تبالى إلا قليلا بالرφαة العامة وكانت مفصولة تماما عن الرأي العام وتستطيع أن تحكم بدون أية رقابة حقيقية جديّة من أية جهة أو هيئة. وكانت البرلمانات ضعيفة، وكان القضاء مضعفا (تحديدا في القضايا السياسية) وكانت ضمانات حماية حقوق الإنسان غير قابلة للتفويض في وجه سلطة تنفيذية عازمة.
- بالنسبة لهؤلاء الذين يركزون بشكل تخصصي على هيكليات دستورية فسيجدون في الغالب أن الآليات الموجودة في كلا البلدين كثيرا ما كانت دائرية بطبيعتها، فقد كان لكلا البلدين نظام حزبي تعددي نظريا وبرلمان منتخب ومجموعة كبيرة من مؤسسات دولة موعود لها ببعض الاستقلالية. لكن كنتيجة لوجود مختلف أنواع التقنيات والأساليب (انتخابات خاضعة لإدارة وثيقة، وأحزاب سائدة، وتعيينات رئاسية رئيسية) أصبحت الآليات الورقية للمساءلة دائرية تماما. ففي مصر على سبيل المثال كان رئيس الحزب الحاكم ورئيس الدولة هونفس الشخص. وكثيرا ما يميز خبراء التصميم الدستوري بين «المساءلة الرأسيّة» (مساءلة الزعماء أمام الشعوب التي يحكمونها) وبين «المساءلة

الأفقية» (حيث تقوم مؤسسات وسلطات مختلفة بمراقبة بعضها البعض). وفيما يتعلق بهذا الأخير، كانت تونس ومصر تتسم بأنظمة لم تنجح فيها المساءلة الأفقية حيث لم تتمتع الهيكلية المختلفة بالاستقلال التام من رؤساء الدولة.

- كانت أجزاء الدولة—على وجه أخص قطاع الأمن—محصنة فعليا من الآليات الدستورية. وهذا كان صحيحا على المستوى المؤسسي—لم تكن هناك رقابة فعالة على الجيش والشرطة والاستخبارات ووزارات الداخلية من قبل أية مؤسسة دستورية بخلاف الرئاسة. ولكنه كان صحيحا أيضا على المستوى الفردي—من خلال مختلف أنواع التقنيات والأساليب (تغرات قانونية، عدم تنفيذ القانون، أطر قانونية سلطوية متعمدة)، فلم يتوفر للمواطن سوى أدوات قليلة للحصول على حقوقه أو حقوقها في وجه مضايقات أو إساءات من قبل الأجهزة الأمنية. وحتى في الحالات التي بدا وكأنها تتيح للمواطنين بعض الضمانات بالحماية كان من الممكن استخدام إجراءات الطوارئ لتفاديها. وقد كان هذا شرارة كبيرة أخرى لإشعال الثورة في كلا البلدين.
- كانت اللغة الدستورية مستفيضة وباهظة ولكنها كثيرا ما كانت غامضة إلى حد كبير. كانت الحريات والإجراءات الهامة والحرية مكفولة بطريقة عامة فقط مع ترك التفاصيل للمشرع—وكان ذلك التشريع يكتب بعد ذلك بطريقة من شأنها تمكين وليس تنظيم السلطة التقديرية الرسمية.
- كان هناك ضعف (وأحيانا غياب) في آليات التنفيذ. كان في مصر محكمة دستورية وفي تونس مجلس دستوري، واستطاعت الهيئة المصرية تحقيق سجل لها ببعض الاستقلالية، تحديدا في أواخر الثمانينيات وخلال التسعينيات. كما استطاعت المحاكم الإدارية أن تبين بعض القدرة على تنفيذ القانون ضد المسؤولين الحكوميين، لكن باستثناء مثل هذه الحالات النادرة كان واضعوا الدساتير السابقون يتفوقون إلى حد كبير في تسمية الحريات بدلا من توفير ضمانات مؤسسية حقيقية لها أو تصميم آليات تعمل على وقف الإساءات.

لذلك من المتوقع أن يسعى التونسيون والمصريون إلى تصحيح كل أوجه القصور هذه: سيريدون أحكاما دستورية تكون مصاغة بشكل أكثر ديمقراطية وأقل خضوعا للسلطة التنفيذية وأثرى في توفير آليات المساءلة الأفقية وعلى الأخص الرقابة على الهياكل الأمنية وأيضا وبشكل أكثر تحديدا وتفصيلا آليات التنفيذ. لكن الأسئلة الرئيسية هي كيف سيسعون إلى تحقيق هذه الأهداف وكم منها سيحققونه. على سبيل المثال من الواضح إلى حد كبير أن كلا البلدين سيسعيان إلى تحجيم صلاحيات الرئيس، لكن إلى أي مدى؟ ما هو مجموع الأدوات التي سيستخدمونها (وضع حدود على مدد ولايتهم، رقابة برلمانية على مجلس الوزراء، آليات للضمان بأن الرئيس ليس فوق القانون)؟

هل هناك أي شيء إيجابي يتوقع أن يجده التونسيون والمصريون في ماضيهم؟ هذا أقل وضوحاً ولكن بعض الأحكام الإيديولوجية—بالذات تلك التي تؤكد على الهوية الوطنية وسيادة الدولة والهوية الدينية—من المرجح أن تكون ذات جاذبية على الأقل لبعض الأحزاب. وفي غالب الاحتمالات سيكون هناك اقتراض كبير من وثائق أقدم فيما يتعلق بمثل هذه الأمور، ولكن هذا الموضوع الأخير—الهوية الدينية—يثبت حالياً وبالفعل بأنه موضوع مثير للجدل والنزاع في كلا البلدين. وإلى هذه المفارقات الحالية تنتقل الآن.

القضايا الناشئة؛ الحلول الممكنة

بينما لم تشكل حتى الآن الهيئات التي ستقوم بصياغة الدساتير الجديدة لتونس ومصر، وبالتالي لم تصاغ ولا مادة واحدة في الإطار الدستوري لأي من البلدين، إلا أن المناظرات والمداولات قد بدأت بالفعل حول محتويات الوثائق. ما هي القضايا والمخاوف الرئيسية الناشئة؟ هل هناك أي شيء في تجارب وخبرات البلدان الأخرى يمكن أن يساعد واضعي أي من الدستورين في فهم أوضاعهم الخاصة والمقاربات الممكنة؟

العلاقات التنفيذية-التشريعية

في كل من تونس ومصر هناك إصرار واضح وملحوظ على الضمان بأن الرئاسة لن تكون بالشكل الذي كانت عليه في كلا البلدين لأكثر من نصف قرن وهو الهيكلية المستبدة التي لا تخضع للمساءلة. ولكن إذا كان الإصرار الأساسي على لجم الرئاسة هو قاسم مشترك بين البلدين، فالآليات الدستورية المحددة لم تناقش بعد بالشكل الكامل. في تونس يميل معظم القوى السياسية إلى إعطاء البرلمان دور أقوى بكثير—لكنهم متشككين بأن خصوصهم يريدون إنزال الشخص المفضل لهم بالمظلة إلى كرسي الرئاسة الذي تبعث فيه الحياة من جديد، حتى أن بعض القوى الثورية في مصر في الأيام العصيبة بشهر فبراير/شباط التي شهدت أحداث العنف، طرحت فكرة التحويل إلى نظام برلماني تماماً (وبالتأكيد سُمعت من حين لآخر مقترحات في هذا الصدد منذ إلغاء الملكية في أعقاب ثورة 1952)، ولكن منذ ذلك الوقت كان اهتمام معظم النشطاء يركز على شواغل واهتمامات أقصر زمناً بكثير. وما يبدو متوقفاً في غالب الاحتمالات هو أن كلا البلدين سيختاران نظاماً يجمع ما بين رئيس منتخب شعبياً وبرلمان قوي يحتفظ لنفسه بدور قوي في التشريع والرقابة على الموازنة العامة والسلطة الكاملة لمنح أو سحب الثقة من مجلس الوزراء—وهو شكل النظام الذي يشار إليه أحياناً باسم النظام «شبه الرئاسي». وهذا النوع من الترتيب الدستوري أصبح يزداد انتشاراً والسبب في ذلك جزئياً أنه يوعد في أفضل الأحوال بالقيادة القوية التي يأتي

بها منصب الرئاسة وكذلك الاستقرار النسبي مقارنة بسمات النظم البرلمانية التي تتميز بقلة الاستفتاءات الشعبية وإمكانية التمثيل الشعبي الأوسع نطاقاً.

لكن إذا كان ذلك هو المسار المختار فمن المتوقع أن يجد التونسيون والمصريون أنه لا يوجد أمام المصممين الدستوريين مجال أصعب في تصميمه من العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وهناك سببان وراء صعوبة التنبؤ بأداء الآلة الدستورية من الناحية العملية من مجرد قراءة أي نصّ دستوري معين. أولاً يعتمد الكثير من الأداء الفعلي للنظام على كافة أنواع القضايا التي تقع عامة خارج الإطار الدستوري والتي كثيراً ما تكون صعبة على المؤلفين الدستوريين من حيث التنبؤ بها أو السيطرة عليها، مثل النظام الحزبي أو الانتخابي. كما أن أحكاماً دستورية مماثلة يمكن أن تعمل بصورة مختلفة تماماً، مثلاً في ظل نظام حزبي مجزأ أو متشقت أكثر من نظام كان يسوده حزبان قويان. بالتأكيد ينبغي التذكر بأن النظم الدستورية التي يجري التحلي عنها في كلا البلدين تمتعت ببعض السمات القوية للنظام شبه الرئاسي؛ ولكن هذه السمات لم تعمل بطريقة شبه رئاسية حقيقة وذلك لأن الرئيس هو الذي كان يرأس الحزب واستغل الآلة الحاكمة لتعزيز سيادة حزبه على الحياة السياسية. ثانياً بقدر ما تعمل الأحكام الدستورية على تشكيل العلاقات التنفيذية-التشريعية، إلا أن الكثير من تطور تلك العلاقات يعتمد من الناحية العملية على تقاليد وأنماط سلوكية بدلا من التطبيق الصارم لنصوص ثابتة ومحددة نسبياً.

لذلك لكان من المستحسن لواقعي الدستور التونسيين والمصريين أن يركزوا ليس فقط على المبادئ العامة (مثلاً أن الرئيس ليس فوق القانون أو أن للبرلمان سلطة الرقابة على الموازنة العامة) بل ويفكروا ملياً في كيفية أداء الآليات التي يصممونها من الناحية العملية. ومرة أخرى فإن التفاعل بين النظام الحزبي والنص الدستوري والنظام الانتخابي معقد بما يكفي إلى درجة أن أي تركيز دولي كبير بدون أي شك سيساعد المصممين الدستوريين على فهم العاقبة المحتملة للصيغ المختلفة التي يفكرون فيها.

المساءلة الأفقية

بالمثل يتوقع أن يولي كلا البلدين اهتماماً خاصاً بآليات المساءلة الأفقية—ويكون من الحكمة أن يفعلوا ذلك. وكما ناقشنا أعلاه كان من ضمن الثغرات الرئيسية (وإذا كانت مقصودة في جزء كبير منها) في النظام الدستوري القديم في كل من تونس ومصر وجود ضعف في المساءلة الأفقية. فحيث وجدت الهيكلية (المجالس القضائية، المحاكم الإدارية، المحاكم الدستورية، مفوضيات حقوق الإنسان، إدارات المحاسبات والمفوضيات الانتخابية) كثيراً ما كانت محرومة إما من الاختصاص أو الاستقلالية (أو كلاهما أحياناً).

بالتأكيد قد لا يوجد أي مجال آخر يتوقع فيه من المعمارين الدستوريين إعادة تجميع الجنرالات المقاتلين في الحرب الأخيرة. فمما لا شك فيه أن واضعي الدستور في كلا البلدين سيتوقع منهم الضمان بأن من يشغل أية مناصب أو يتمتع بأية سلطات سياسية يخضع للمساءلة وفقا لمعايير قانونية ودستورية واضحة. وفي هذا الصدد تشير التجارب في أماكن أخرى (وفي تونس ومصر نفسها) إلى أنهم يوجهون اهتمامهم إلى ثلاث قضايا:

- **الاختصاص:** هل للهيئات المختلفة مجالات واضحة تتمتع فيها بالسلطة للتحقيق مع السلطات الأخرى وإخضاعها للمساءلة؟ إنه لمن الحتمي أن أي نصّ دستوري سيكون بحاجة إلى أن يكتمل بتشريع أكثر تفصيلا. سيريد واضعو الدستور النظر في كيفية صياغة لغة تضمن بأن تنفيذ التشريعات لا يبطل ما كان يقصده الدستور. وسيريدون أيضا النظر في ما سيحدث قبل أن تكتب مثل هذه التشريعات التنفيذية—هل ستستمر الهيئات القائمة بالعمل بمقتضى القوانين القائمة؟
- **الاستقلالية:** في بعض الأحيان سلبت حيوية آليات المساءلة الأفقية (كما يعرف التونسيون والمصريون بالفعل) بتكديس مناصب موظفيهم الرئيسيين بالتعيينات الرئاسية المحدودة الإرادة السياسية المستقلة. ومرة أخرى لن يكون المفتاح الرئيسي كتابة لغة دستورية تصّ على بعض من الاستقلالية فحسب، بل أيضا حظر تنفيذ التشريعات التي تزيل عمليا ما كان يوعده به الدستور من حيث المبدأ. وهذا يمكن أن يتم بمنح الهيئات والمؤسسات المختلفة السلطة لتعيين رؤسائهم بدلا من السماح لرئاسة مستبدة بتكديس أجهزة الدولة بمؤيديهم الموالين لهم.
- **الإفراط في التعويض** باعتبارهم جنرالات يقاتلون في الحرب الأخيرة، فمن المرجح أن الأمر لن يحتاج إلى تذكير واضعي الدستور بضرورة إيجاد تدابير أكثر فعالية لإبعاد هيئات مثل المجالس القضائية والمحاكم الدستورية والمحاكم الإدارية عن السيطرة الرئاسية، ولكن هناك مخاطرة بأنهم قد يتعدون الحدود—بأنهم يخلقون هيكليات ليست فقط مستقلة ذاتيا عن سلطات سياسية أخرى بل أيضا بعيدة عن أية آليات للمساءلة أيا كانت. ونادرا ما طرّح في السياق العربي السؤال عن من الذي يحمي الحُرّاس—مثل المحاكم الدستورية—وذلك لأن الحُرّاس كانوا ضعفاء إلى درجة كبيرة. لكن القضية أثّرت في أماكن أخرى، وبصفة عامة فإن الهيكليات التي تستخدم اختصاصها واستقلالها بطريقة طموحة أكثر من اللازم لا تخلق مشاكل سياسية على المدى القصير فحسب، بل أيضا تقوّض بشكل عام استدامتها على المدى البعيد. فهناك آليات قد استخدمت في أماكن أخرى—مثل اقتضاء التعدد في سلطات التعيين أو أغلبيات عظمى برلمانية للموافقة على مسؤولين سيمثلون آنذاك توافقية عريضة—والتي تضمن بأن الحراس لا يقفون خارج النظام السياسي كليا وإنما يواصلون الاحتفاظ

باستقلالية كبيرة عن أي لاعب رسمي معين. وعلى سبيل المثال أصبحت المفوضيات الانتخابية المستقلة القائمة بذاتها أداة دولية قياسية لضمان نزاهة عملية التصويت (تونس الآن تختبر استخدام مثل هذه الهيئة، بينما تصرّ مصر—لأسباب تاريخية—على الاحتفاظ بالإشراف القضائي).

قوات الأمن والجيش

من المتوقع أن يواجه كل من تونس ومصر اتخاذ قرارات هامة ورئسية فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بقوات الأمن والجيش. ففي كلا البلدين كان التصور عن قوات الأمن أنها تعمل خارج أي إطار قانوني أو دستوري كلياً. إذن ستكون المهمة ابتكار وسائل للرقابة السياسية الحقيقية وسيطرة مدنية دون تفويض الأمن العام. وفي مصر سيكون الدور الدستوري الذي يلعبه الجيش من القضايا المطروحة—بينما أفصح المجلس الأعلى للقوات المسلحة عن عزمته الواضحة لإخراج نفسه من إدارة شؤون البلد اليومية في معظم المجالات، إلا أنه اقترح أيضاً بأنه قد يسعى إلى تكريس دور ما لنفسه في النصّ الدستوري النهائي.

سيكون هذا بمثابة حقل سياسي ملغّم لواقعي الدستور عند المفاوضة عليه في كلا البلدين—سيريدون توفير الأمن لكن في نفس الوقت سيريدون رقابة مدنية عليه. في مصر اختار معظم القوى السياسية تجنب التشديد على قضية ميزانية الجيش واستقلاله الذاتي، حتى أن البعض بدأ ينظر في إيجاد طرق للنص على دور دائم لجيش يمكن أن يخدم كموازن ضد أية قوة سياسية (تحديداً التيار الإسلامي) من الهيمنة على العملية. وإن هذا لدليل على مدى استقطاب السياسة المصرية بأن سعي البعض إلى شيء يبدو وكأنه آلية مريبة (وبالتأكيد غير ديمقراطية) للغاية لضمان التوازن بين القوى السياسية المدنية. ولزيادة التأكيد قد لعب الجيش في بعض البلدان دوراً في السياسة الداخلية، ولكن الاعتماد عليه لحماية النظام الدستوري والديمقراطية هو أداة بدائية جداً بكل تأكيد—وهي أداة قد تجنبها معظم البلدان في نهاية المطاف. أما المهمة الأكبر والأكثر أهمية لواقعي الدستور المصريين فهي الضمان بأن الجيش لا يُمتص ويستدرج في لعب دور سياسي دائم.

إذا كانت هناك أية حكمة يمكن تقطيرها من تجارب البلدان الأخرى في هذا الصدد فهي التحلي بالصبر، وهذا ما يبدو أن أدركته القوى السياسية المصرية، بمعنى أن مقايضة استقلالية الجيش في مقابل انتقال سلس في هذه المرحلة يبدو وكأنه صفقة منطقية، وآليات الرقابة المدنية على المسائل العسكرية والأمنية يمكن أن تتطور مع الزمن. لقد وجدت بلدان مختلفة أكبر الاختلاف مثل تركيا وأسبانيا وشيلي أن الإصرار على فورية مبدأ الرقابة المدنية من المحتمل أن يكون أقل فعالية من الضغط المتواصل في ذلك الاتجاه. فالى حد ما يمكن القول بأن وجود جيل جديد من القادة العسكريين الذين يشعرون بارتياح أكثر في السياسة

الديمقراطية ويكونون أقل نزعة أن يروا أنفسهم حماة لكافة جوانب النظام السياسي، هو أمر ضروري. بالتالي وعلى خلاف مجالات أخرى يتوقع فيها أن يسعى واضعو الدستور إلى التحديد وسد الثغرات، فإن هذا مجال (بالذات في مصر) تكون الصيغ العامة فيه هي أفضل ما يمكن تحقيقه في الوقت الحالي.

العدالة الانتقالية

في كلا البلدين برزت قضايا العدالة الانتقالية—احتجاز المذنبين بارتكاب إساءات من النظام الحاكم السابق—كمحور تركيز كبير. وهنا عملت الهيكلية القانونية القائمة ببطء، إن كانت قد عملت على الإطلاق، مما أدى إلى إحباط عميق لدى قوى سياسية عديدة بسبب اعتقادهم بأن الأطراف المذنبة سيفلتون من العقاب وأنهم إضافة إلى ذلك قد يستطيعون الصمود والخروج بسلام من المرحلة الانتقالية ويواصلون أدوارهم القيادية.

هناك بعض الخبرات والتجارب الدولية في هذا المضمار، ومن الممكن تلخيصها بشكل عام بأنه تمييز الحقيقة على العدالة. بمعنى آخر وجد معظم البلدان الأخرى أن التركيز على معاقبة عدد كبير من المسيئين يمكن أن يكون له رد فعل عكسي—يمكن أن يؤدي إلى ردود فعل عنيفة، ويكون إلهاما لهؤلاء المشتبه في ارتكابهم الإساءات للمقاومة بشكل أقوى وأشد، وبالتالي تسخير الجزء الأكبر من الطاقة السياسية في التركيز على الماضي بدلا من بناء مستقبل أفضل.

لكن هذه المسألة في معظم البلدان لا تعدّ في جوهرها من القضايا الدستورية. إنها بكل وضوح ستكون من القضايا المهمة للجماهير في كل من تونس ومصر وهو أن تكون هناك محاسبة بأي شكل من الأشكال للفترة السابقة، ولكن هذا لا يحتاج إلى مداولة أو عناية دستورية مستفيضة—تحديدا إذا كان التركيز الأساسي على عنصر «الحقيقة» بدلا من «العدالة».

الإسلام

أخيرا من الممكن أن تكون أكثر القضايا المثيرة للخلاف والنزاع في صياغة الدستور في كلا البلدين هي تلك المتعلقة بالدين والهوية والشريعة الإسلامية. هناك بعض المجالات التي يوجد فيها اتفاق عام—لا توجد سوى معارضة قليلة على الإعلان بأن الإسلام هو الدين الرسمي وأن يكون للإسلام دور ما في تعريف الهوية الوطنية وفي الحياة العامة بشكل أعم. (قد يوافق البعض في كلا البلدين على مثل هذه الأحكام بنوع من الاستياء، بمعنى أنهم لا يتقدمون بأية حجج أو مجادلات عامة ضدها).

لكن المسائل تصبح أصعب بعض الشيء عندما يتعلق الأمر بتحديد الأحكام التي تتناول الشريعة الإسلامية. فيعلن الدستور المصري المعدل، الذي تم وقف العمل به الآن—وكذلك الإعلان الدستوري المؤقت للدولة—على أن «مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للقانون». وهنا يشدد البعض في مصر كل التشديد على الاحتفاظ بتلك اللغة؛ وآخرون يرغبون في تعديلها (مثلا الاقتراح بأن تكون مبادئ الشريعة الإسلامية مجرد «مصدرا» بدلا من «المصدر»); وآخرون يرغبون في تخفيفها قليلا بإدخال لغة واضحة تعترف بشرعية إتباع الجاليات الدينية الأخرى قوانين الأحوال الشخصية الخاصة بهم. وبالمثل نجد في تونس أن المناظرات بنفس الدرجة من الخلافية والنزاعية، رغم أن الأحكام الخاصة بالإسلام كانت أقل استفاضة مما يوجد في مصر، إذ تركز المناظرات في تونس على تعريف هوية البلد وربما الحياد الديني للدولة.

تشير الخبرات والتجارب المقارنة إلى أن مثل هذه المناظرات حتمية لكن ربما أقل عاقبة مما تبدو عليه على الفور. فحتى التعبيرات اللغوية التي تبدو طموحة والمستخدمة في الحالة المصرية لم تكن لها آثار قانونية عميقة كثيرة. إن لهذه القضية أهمية رمزية هائلة، لكن من ناحية الآثار العملية المترتبة فينبغي النظر إلى أحكام أخرى—مثلا الذين يحددون من سيقوم بتفسير مثل هذا النص قد يكون أهم بكثير من الكلمات الغامضة في للنص ذاته. ومن النصوص الحرجة الأخرى التي ينبغي النظر إليها فهي تلك التي تنطوي على قانون الأحوال الشخصية واستقلالية المؤسسات الدينية. ومما قد يكون مناسباً أيضاً إدخال أحكام متعلقة بالحريات الدينية ضمن تلك التي يمكن أن يكون لها آثار حقيقية على الأفراد والجاليات الابتداعية. فمن الناحية العملية، بمعنى آخر، تصبح المسألة الأهم بكثير من المصرح له بالتحدث باسم الدين وما مدى تحديد ذلك التصريح. رغم ذلك يتوقع أن تستمر المناظرة في كلا السياقين العام والرمزي لأن هذا هو المجال الذي استثمر فيه بالفعل قدر كبير من الاهتمام العام. وبالتأكيد وعلى الرغم من وجود شكوك عميقة هناك في الواقع توافق آراء واسع النطاق (لكن ليس شاملا) في كلا البلدين للاحتفاظ بمعظم الصياغة السابقة المتعلقة بهذه المسألة.

المساعدة الدولية: الإمكانيات والقيود

يواجه التونسيون والمصريون أسئلةً محيِّرةً كثيرةً والقليل من الحلول السهلة في الجهود التي يبذلونها في إعادة البناء الدستورية. فما الذي يمكن أن يفعله اللاعبون الدوليون المختلفون لمساعدتهم، إن وجدت؟

ينبغي التأكيد على أن هناك قيوداً على ما يمكن أن تحقِّقه الجهود الدولية ذات أعرق الخبرات وأحسن النوايا. بينما لا يوجد سوى القلة القليلة التي تتحدى الفكرة أن صياغة الدساتير هي في الأساس مسألة محلية، يميل المراقبون الدوليون أحياناً إلى الدمج أو الجمع بكل بساطة بين اقتراحاتهم الدستورية الخاصة بهم والنتائج المفضلة لهم من ناحية، وتوقعاتهم من ناحية أخرى، ناسين أن تأثيرهم محدود. بالتالي قد يكون من الأفضل أن نبدأ بالنظر في العوامل التي تقيد الدور الدولي:

- حيث أن الاختيارات الأساسية في التصميم الدستوري—حتى تلك التي تنطوي على عملية صياغة الدستور—هي في جوهرها سياسية بطبيعتها، سيكون اللاعبون السياسيون المحليون أقل نزعة لسماع النصيحة الدولية. قد يكونون على استعداد للاستماع إلى التوجيه والإرشاد حول مسائل تقنية مختلفة وأيضاً لفهم الآثار المترتبة للاختيارات المختلفة، ولكنهم من غير المتوقع أن يتبعوا التوجيه الدولي فيما يخص مصالحهم أو تعريف أفضليتهم.
- كان أحد الأهداف الرئيسية لكتابة الدساتير الوطنية التأكيد على السيادة الوطنية؛ لذلك هناك استياء مفهوم لقبول النصيحة من لاعبين خارجيين. وبقدر ما يكون هناك طلب للحصول على تلك النصيحة، فهي في الغالب تكون متعددة الجوانب بطبيعتها.
- من المتوقع أن تكون المناقشات المحلية حول قضايا الهوية والدين حقلًا في غاية الحساسية لأيّة استشارة دولية.
- حتى في الحالات التي ينجح فيها اللاعبون الدوليون في جعل آليات أو أحكام محددة تعتمد رسمياً، إلا أن أعمال هذه الآليات أو الأحكام لا يزال يعتمد كثيراً على مفاهيم وأفعال اللاعبين المحليين.
- كثيراً ما يَصوِّر اللاعبون الخارجيون أنفسهم كأمتلة أو قدوة؛ ولكن من غير المتوقع أن يُنظر إليهم بنفس القدر من الإعجاب من قبل المجتمع المستهدف. بالإضافة إلى ذلك فإن بعض اللاعبين الخارجيين سيجدون أحياناً صعوبة في فهم قضايا دستورية رئيسية خارج سياقهم الخاص (وكانت هذه هي الحالة في الولايات المتحدة مثلاً التي أحياناً

ما تنظر إلى قضايا الرقابة القضائية من خلال سياقها الذاتي النابع من حركة الحقوق المدنية أو الفقه الدستوري حول قضية الإجهاض في مجتمعها).

هذا لا يعني أن ليس للاعبين الدوليين أي دور يلعبونه، فمن منهم يستطيع اتخاذ موقف متعاطف مع سيادة الدولة ويكون على استعداد للعمل في بيئة متعددة الجوانب سيجد في الغالب الطرق التالية التي يمكن من خلالها قبول مساعدتهم وحتى الترحيب بها في بعض المناسبات:

- في المسائل الإجرائية، حيث يوجد دافع قوي لإشراك النقاش العام في المداورات الخاصة بالصياغة، يمكن أن تكون الخبرات الدولية قادرة على تقديم تقنيات محددة.
- في القضايا الموضوعية، تتمتع شرعية الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان بمكانة رفيعة جدا في البلدان التي كانت ضمانات حماية حقوق الإنسان منعدمة. ولكن في نفس الوقت يتوجب الاعتراف بأن الالتزامات الدولية في مسائل مثل مكافحة الإرهاب وغسيل الأموال قد جعلت الالتزامات القانونية الدولية في بعض الأحيان تبدو وكأنها أقل ودودا لضمانات حماية حقوق الإنسان؛ وهذا هو الحال بعينه خصوصا خلال العقد السابق.
- من المرجح أن تكون المساعدة الدولية مفيدة بشكل خاص في تفحص التفاعل المحتمل بين الأحكام الدستورية ونظام الأحزاب والقانون الانتخابي. وبسبب التعقيد الذي يتسم به هذا الموضوع لا يتوقع أن يجد واضعو الدستور الذين يستنبطون فقط من الخبرات والتجارب المحلية سوى القليل من التوجيه البدائي. ومما يجب ذكره أنه لا يتوقع أن تحدد النصيحة الدولية ما هي الأولويات التونسية والمصرية ولكنها بالطبع ستستطيع أن تساعد واضعي الدستور في فهم كيفية كتابة الأحكام التي تلبى تلك الأولويات.
- إن أكثر الاستشاريين الدوليين فائدة وتأثيرا هم الذين يلتزمون بالبقاء ولا يغادرون، إذ من المتوقع أن تجد تونس ومصر نفسهما مغرقين بالنصائح الحسنة النية من كافة أركان العالم، ولكنهم غالبا ما سيكونون أكثر تقبلا للخبراء الدوليين الذين يأتون ليس لتأسيس أو تدشين حلولهم المفضلة وإنما لمساعدة التونسيين والمصريين على ابتداء حلولهم الخاصة؛ والأمر يحتاج إلى وقت لبناء المعرفة والثقة للتمكن من المساهمة بهذه الطريقة. وفي واقع الأمر فإن الزيارات القصيرة التي يقوم بها الخبراء ليست سلبية أو ضارة بأي حال من الأحوال—فكثيرا ما يكون لها فائدة غير مقصودة ولكن حقيقية وهي عدم جعل العملية الدستورية أفضل بل جعلها مفهومة بشكل أفضل على المستوى الدولي. ولكن ما يمكن أن يساعد حقيقة هو الزيارات المطولة من قبل خبراء فضوليين وغير ملتزمين نسبيا.

- أخيرا يتوقع أن تكون النصيحة الدولية والتدريب الدولي مرحبا بهما بشكل أكبر في سياق أداء المؤسسات الرئيسية بدلا من سياق تصميمهما. فعلى سبيل المثال يتوقع أن تكون الدعوة إلى إدارة انتخابية مستقلة نابعة محليا، وهذا مع العلم بأن العاملين في النظم الناتجة عن ذلك كثيرا ما يكونون مرشحين بفكرة التدريب الدولي والمساعدة الدولية، أكثر حتى من هؤلاء القائمين على صياغة الأحكام الدستورية والقانونية المؤسسة للهيئات والأجهزة المعنية.