

# الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية

## تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية

تحرير:

ألفارو فاسكونسيوس  
جيرالد ستانغ



---

# الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية

---

تحرير:

ألفارو فاسكونسيلوس  
جيرالد ستانغ

© مبادرة الإصلاح العربي 2014. كل الحقوق محفوظة

لا يجوز إعادة إنتاج أو نقل أي جزء من هذا الكتاب بأي شكل أو بأي طريقة بدون طلب الإذن من مبادرة الإصلاح العربي.

مبادرة الإصلاح العربي

71 شارع Fondary، باريس 75015، فرنسا.

المركز اللبناني لدراسات السياسة / مبادرة الإصلاح العربي. برج السادات، الطابق العاشر، صندوق بريد 215-55، شارع ليون، رأس بيروت، بيروت، لبنان

[www.arab-reform.net](http://www.arab-reform.net)

لا تتخذ مبادرة الإصلاح العربي أي جانب مؤسستي حول مسائل السياسة العامة؛ ولا تعكس وجهات النظر الواردة في هذا المنشور بالضرورة وجهة نظر مبادرة الإصلاح العربي.

ترجمة : وائل السوّاح

مراجعة : سلام الكواكبي

صورة الغلاف من Flickr (Tab59)

تصميم الغلاف: Metropolis Design Partners

ISBN 979-10-93214-01-6

أيار (مايو) 2014

# فهرس

تمهيد بسة قزمانى	06
مقدمة الفارو فاسكونسىلوس	08
ملخصات الفصول	16
صناعة دستور الهند رادا كومار	22
<b>أوروبا الجنوبية في السبعينات</b>	
الحكم المحلي والإقليمي في الدستور البرتغالي إدواردو كابريتا	30
الإصلاح الدستوري والعلاقات بين المدنيين والعسكريين في إسبانيا نارسيس سيرا	43
<b>أمريكا اللاتينية بداية من الثمانينات</b>	
البرازيل: عملية وضع الدستور والنظام السياسي بيدرو دالاري	53
عملية الإصلاح الدستوري في أمريكا اللاتينية: قضايا أساسية ومقارنة في الاهتمامات أليكساندرا بارهونا دي برييتو	61
<b>أوروبا الوسطى في التسعينات</b>	
الجهود السابقة والراهنة: الإصلاح الدستوري في البوسنة والهرسك دينيزا سارجليك-ماجليك	80
<b>العالم العربي اليوم</b>	
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدستور التونسي الجديد عزّام محجوب وسلوى حمروني	87
الدستور المصري: مشاكل إجرائية وأزمة في الفحوى عمرو الشوبكي	93
صنع دستور الثورة المصرية بين العقد الاجتماعي والتعاقد السياسي ياسمين فاروق	110
الإصلاح الدستوري: الحالة السورية نائل جرجس	128

### تمهيد

بسمة قضماني المدير التنفيذي لمبادرة الإصلاح العربي

بين يدينا مجموعة من مقالاتٍ تقدم سرداً للحظات دستورية في ثامن دولٍ مختلفة. وتمثل طيفاً واسعاً من خبرات أمم ذات تاريخ اجتماعي وسياسي وثقافي متنوع: من أمريكا اللاتينية إلى جنوب أوروبا وآسيا والشرق الأوسط. إن الإصلاح الدستوري في أوقات التحول هو جزءٌ من المشروع الأوسع لمبادرة الإصلاح العربي: الدساتير الحية. يركز المشروع على بناء المعرفة والحوارات السياسية مع أصوات متنوعة، من أجل تنمية الوعي في أن الدستور إنما هو وثيقة حية يمتلكها المواطنون بدءاً من مرحلة إعداد المشروع لغاية تطبيقه، وهو يتطلب تعديلاً دورياً ليتماشى مع تغيُّر الوقائع في النظام الديمقراطي.

إن من شأن عملية صياغة الدستور أن تجنّد كافة القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وكذلك المجموعات التي تتمتع بالسلطات القسرية على الأرض (المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية). وتدرك كلُّ الأطراف أن الوثيقة التي ستنتج سوف تضع الأساس للعلاقات السائدة بين المكونات الاجتماعية العرقية والدينية والثقافية والمناطقية، وبين الرجال والنساء، وبين الطبقات الاجتماعية ومجموعات المصالح. بيد أن الدستور ليس أكثر من الخطوة الأولى في عملية الانتقال الديمقراطي. فعادة ما تكتشف المجتمعات في مرحلة عملية إعداد المشروع أن الدستور ليس حزمة واحدة من القوانين فقط. وعلى الرغم من أهميته من أجل وضع إطارٍ للمسائل الأساسية وتحديد المسار، فإنه مجرد خطوة أولى. ومن ثم فإن العديد من القوانين اللاحقة سوف تكون بدورها مهمة من ناحية قدرتها في التأثير على النظام السياسي والاجتماعي وعلى العلاقات بين الدولة والمجتمع.

وكما يشير ألفارو فاسكونسيلوس في هذه المقدمة، وكما تظهر دراسة الحالات في البلدان المتعددة، فإن عملية صياغة مشروع الدستور هي تمرين على التحول. تدخل بعض المجموعات – وخاصة تلك التي قدحت شرارة الانتقال السياسي – العملية معتقدة أنها أمام صفحة بيضاء. ولكنها بمجرد أن تبدأ العملية تدرك أنها بحاجة لتوافق المصالح المتناقضة وأن عليها أن تستوعب تقاليد ومعتقدات ومبادئ وقيماً مختلفة. وتتعلم أن قبول حلول وسط في سبيل بناء شامل هو القسم الأيمن داخلها التي تحتاج إلى رعايته. وغالبا ما تكون المخرجات مختلفة جداً، وبشكلٍ ثابتٍ، عمّا كان يُعتقد في البداية. إن أفضل مؤشر

لنجاح العملية الدستورية، يكون عندما تتمكن هذه العملية من تغيير اللاعبين أنفسهم. وفي النتيجة، يعترف الكثيرون أن ذلك المسار كان عملية تعليمية غنية بالنسبة لهم.

ينسحب مشروع الدساتير الحية على مشاريع عديدة تجري من خلال مبادرة الإصلاح العربي عبر السنوات الثماني الماضية. لقد بدأ المشروع الأول في مصر في أعقاب ثورة ٢٠١١ مباشرة، عندما كانت عملية إعداد مشروع الدستور في مرحلتها الأولى. كانت الدراسات والحوارات التي نُظمت آنئذٍ من بين أولى الجهود المبذولة لاستقطاب مشاركين كثر في مناقشة عملية الإعداد للدستور.

ولكن قبل الثورات العربية أدى مشروع آخر للمبادرة "الحوار الخَطِر" على مدار عامين إلى حوار مستدام بين القوى السياسية ذات الخلفيات الإيديولوجية المتباينة حول قضايا من مثل الدولة والدين، وحرية التعبير عن الرأي، وحقوق المرأة، وحقوق الأقليات، والبرامج الاجتماعية للأحزاب السياسية. فُكّر ممثلو القوى السياسية بتطوير أرضية مشتركة، وباستكشاف الطرق لبناء تحالفات معارضة للأنظمة الاستبدادية. كان أولئك اللاعبون هم أنفسهم الذين شاركوا بعد سنتين في عملية إعداد مشروع الدستور في تونس، مصر واليمن.

وثمة مشروع آخر للمبادرة: وهو مشروع متعدد البلدان، بعنوان "إدارة التنوع" انطلق في عام 2010 ليعالج مسألة حساسة في المجتمعات العربية، وهي مسألة التنوع الإثني (العراقي) والديني والثقافي، ويضعها في مركز مسؤوليات الدولة. يرسم هذا المشروع كميّاراً للحكم الرشيد ويحدّد المعايير لضمان الإدارة السليمة للتنوع من خلال البنود الدستورية، ومن خلال القوانين والمؤسسات والسياسات العامة.

الأمّنقراطيات وإصلاح القطاع الأمني في العالم العربي تناول أساس طبيعة المشروع المسمّى أخيراً وليس آخراً فإن الأنظمة الاستبدادية، وسلط الضوء على أهميّة تكريس مبادئ إرساء المبادئ الديمقراطية الأساسية لإدارة القطاع الأمني في الدستور.

بيد أنّ خطوط العمل المختلفة خلال سنوات تلاقّت وتداخلت عندما بدأت النقاشات الدستورية بإشراك عدد أكبر من الأطراف الفاعلة عقب ثورات مصر وتونس واليمن. كما نُوقشت آفاقٌ أخرى، ومن ضمنها تلك التي ساهمت في عملية الإصلاح الدستوري التدريجي كما في المغرب إضافة إلى مجموعات المعارضة السورية المهتمّة بدستور جديد لسورية ديمقراطية. إن مبادرة الإصلاح العربية باعتبارها مؤسسة عمليّة، تبقى ملتزمةً بجعل الدستور وثيقة حيّة للمواطنين العرب الذين يبنون محيطهم الديمقراطي.

أودُّ أن أشكر مؤسسة فورد في القاهرة ومركز تطوير الأبحاث الدولي في أوتوا وكذلك مؤسسة "المجتمع المنفتح" (Open Society Foundations) في عمّان، وصندوق روكفلر إخوان، لمساهماتهم جميعاً في تحقيق هذا المشروع.

## مقدّمة

# عملية ضمان الشرعية لبناء مؤسسات ديمقراطية

بقلم: الفارو فاسكونسيلوس<sup>1</sup>

«يسمى دستورنا ديمقراطياً لأن السلطة ليست بيد الأقلية بل بيد كل الشعب»

ثوسيديديس في تاريخ الحرب البولونيزية

أطلقت مبادرة الإصلاح العربي مشروعاً بعنوان: "الداستار الحية" والذي تناول الإصلاح الدستوري في أوقات الانتقال الديمقراطي بهدف المساهمة في النقاشات القائمة حول التدعيم الديمقراطي في العالم العربي. استخدم المشروع تحليلاً مقارناً لتناول كل من المسائل الدستورية الموضوعية وعمليات بناء الدستور. تمّ إغناء العمل بمؤتمر في أنقرة/تركيا والذي نظم بالتعاون مع مؤسسة أبحاث السياسات الاقتصادية في تركيا (TEPAV). المقصود بهذا النص أن يكون تمهيداً للمشروع من خلال جمع عدد من الأفكار الأساسية من أوراق دولة بعينها، ومن انطلاق مؤتمر انقرة والمناقشات التي جرت حول النتائج الرئيسية التي خلصت إليها اجتماعات المتابعة في تونس والقاهرة. تولى الفارو فاسكونسيلوس إدارة المشروع بمساعدة جيرالد ستانغ.

كانت قضية إيجاد الدساتير الجديدة بالنسبة للعمليات الانتقالية الجارية في العالم العربي واحدة من أهم المسائل وأكثرها استقطاباً. يمكن أن تكون العمليات الدستورية ذات أهمية خاصة لعمليات الانتقال الديمقراطي لأنها حاسمة في بناء الوعي الوطني وإقامة الشرعية السياسية الديمقراطية وخاصة بعد الثورة. ويغني التحليل المقارن بين عمليات دستورية مختلفة النقاش في الدول التي تمر بهذه العمليات حالياً.

خلال وقت النشر حققت تونس أهدافها وانتهت من وضع دستور ديمقراطي. تمت المصادقة على الدستور بإجماع سياسي عريض، ويعتبر متقدماً جداً من حيث الالتزام بالمعايير الدولية التي تضمن حقوق الإنسان والمرأة، وحماية الحرية الدينية وحرية المعتقد والحقوق الاجتماعية.

كل عملية انتقال ديمقراطي هي عملية فريدة بحد ذاتها ويمكن تعلم الدروس من دراسة حالات متعددة. وقد درس

1. Álvaro Vasconcelos

المشروع التحولات الديمقراطية في جنوب أوروبا في سبعينات القرن الماضي، وفي أمريكا اللاتينية في الثمانينات، وفي دول وسط أوروبا في التسعينات، وكذلك التحولات الجارية في العالم العربي.

ادرجت الهند أيضا لأن مسألة الوحدة والتنوع تُعتبر جوهرية بالنسبة للمنطقة العربية. كان تحليل العمليات الدستورية السابقة موضوعا ذي أهمية بالغة في تونس، ليبيا، المغرب وفي مصر، وهو موضوع اهتمام مركز بالنسبة لأولئك السوريين الذين يهتمون بالإعداد لما بعد الحرب. تقدم كل من الحالات المذكورة أنفا دروسها الخاصة. ويمكن تعلم الكثير الاسباني لعام 1977 (على سبيل المثال). حيث جعل الاتفاق كلا من الحكومة والاحزاب (Moncola) من ميثاقالمونكوا السياسية والاتحادات التجارية تقوم معا بإدارة عملية انتقال توافقية.

وبدوره فإن النموذج البرتغالي يقدم إضاءات فريدة بالنسبة لاختيار شكل النظام وخاصة بخصوص نظام نصف الرئاسي. لقد تعاملت الحالة الاسبانية والبرتغالية وكذلك البرازيلية مع مسألة تفكيك البنية الامنية للنظام القديم، وتمكين بنية جديدة، في حين كانت كل الحالات المدروسة تقريبا قد بحثت في كيفية ضمان شرعية التحول نفسه. وكانت مسألة ضمان شمولية المشاركة في العملية السياسية لكافة قطاعات المجتمع عاملا جوهريا اخر، وخاصة في الهند وفي دول جنوب أوروبا. وتأكد أنها تشكل قضية حاسمة في تونس. توصل المشروع الى أن الأهداف المعلنة وان شكل الدستور سيكون متأثرا بزمان كتابتها مثل ان تكون بعد الحرب أو أثناء الانتقال السلمي، اضافة الى تأثير دور القوات المسلحة ودور اللاعبين الدوليين. ولعل بعض هذه الملاحظات تكون جديرة بإلقاء الضوء عليها:

## العملية مهمة بقدر أهمية الجوهر

سيتأثر كل من شكل وشرعية الدستور العامة بعملية صنع الدستور نفسها، وخاصة من ناحية ما إذا كان نتيجة عملية قامت بها النخبة أم أنه كان نتيجة عملية شعبية مفتوحة.

تبين الدساتير التي تم تحليلها في هذا المشروع ان عملية القبول بالدستور وتطبيقه تكون أكثر نجاحا عندما تكون مدعومة . كان هدف العمليات الدستورية المحللة انشاء دستور يحظى بأكثر دعم من 150%+بغالبية كبيرة وليس فقط بنسبة الشعب. ولهذا السبب فقد ادخلت في بعض البلدان قاعدة نسبة 3/2 للمصادقة (تشريعي و/أو باستفتاء عام) ولهذا السبب أيضا استغرقت عملية تشكيل الدستور فترة طويلة في بعض البلدان الاخرى (2 سنة في البرازيل، و2.5 سنة الهند و3 سنوات في تونس). تبين أن حشد اللاعبين الى جانب ممثلي الاحزاب السياسية، كان مهما للوصول الى أعلى مستوى ممكن من الإجماع. أما في الدول العربية فإن بناء دعم جماهيري يتطلب التغلب على الانقسامات بين الكتل الاسلامية والغير إسلامية. ولهذا وحتى يكون ذلك ممكنا يتوجب على كل الاطراف المعنية بالعملية القيام بتقديم التنازلات.

أشارت نارجيس سييرا في تقريرها حول إسبانيا إلى أنه عند إعداد مشروع الدستور "على كل الأطراف أن تترك الأفكار التي كانت تدافع عنها بشراسة حتى الآن. ولإعطاء مثالين فقط حول ذلك، نذكر أن الحزب الشيوعي والإشتراكيين اضطرا إلى التنازل عن دعواتهم لإقامة دولة ذات بنية اشتراكية، بينما تخلى الجناح اليميني عن فكرة إقامة دولة مركزية". وفي مصر كان غياب الإجماع يعني أنه كان يُنظر إلى دستور عام 2012 من قبل قطاع هام ونشط من السكان كدستور ناقص الشرعية. وعلى العكس كان الأمر في تونس، التي كان الحصول على الإجماع في المؤتمر الوطني التأسيسي وعبر الحوار الوطني حالة دراسية هامة عن كيفية تجاوز عدم الثقة بين الإسلاميين وغير الإسلاميين.

التي تقدم بها المجتمع نُظِر إلى حشد الدعم الشعبي في البرازيل ومنذ بداية العملية كجناح هام، وتم قبول المقترحات المدني وكذلك الخبراء الفنيين من خلال جلسات استماع عامة والتي تحولت إلى أحداث رئيسية مصحوبة بتغطية اعلامية كافية تسمح بمساهمة الشعب بصياغة الدستور قبل طرحه على الاستفتاء. ولعلّ هذا مختلف عن حال البوسنة حيث تم فرض الدستور من خلال اتفاقية دايتون للسلام وفق مقاربة من الأعلى إلى الأسفل افتقرت إلى آليات المشاركة المدنية. وبذلك أصبح الدستور البوسني مصدراً للشلل السياسي والإنقسام الوطني. وفي مصر فشلت العملية التي أدت إلى ظهور دستور عام 2012 بخلق شعور بأن الدستور لكل المصريين، ويعود ذلك إلى غياب الإجماع السياسي في العملية نفسها، وإلى ضعف الجهود لتفعيل الحوار المدني الداخلي مثل (لجنة الجمعية التأسيسية) للحوار الاجتماعي. وكان اهتمام اللاعبين السياسيين والعسكريين بمسألة تقاسم السلطة أكبر من إهتمامهم بتوسيع إمكانيات وحقوق المجتمع المدني. أما مشروع الدستور لعام 2013 والذي تمت صياغته بعد الإطاحة عسكرياً بالرئيس المنتخب والذي طُبق مطلع عام 2014 فقد كان من الواضح أنه عبارة عن أداة سلطوية، ولا يمكن اعتباره دستوراً لكل المصريين لأنه استبعد أصواتاً سياسية هامة وأصواتاً من المجتمع المدني أثناء عمليات إعداده. ووفقاً لورقة العمل المقدمة من قبل ياسمين فاروق فإن «الدستور في مصر حتى هذه اللحظة هو لعبةٌ محصلتها صفر وهو «معركة» من أجل الهيمنة السياسية.»

في الحالة التركية فقد أُجريت سلسلة من المشاورات للحصول على مساهمة جماهيرية على الرغم من أن مخرجات هذه العملية لم تكن واضحة. أما المقاربة التشاركية التونسية فقد تمثلت بتنظيم جلسات على المستويين المحلي والوطني لتسجيل الاهتمامات العامة. نظم المجتمع المدني نفسه في حوار وطني شارك فيه اتحادات غرف التجارة، منظمات الأعمال، منظمات حقوق الإنسان، نقابات المحامين والأحزاب السياسية. وجدت وجهات النظر التي عبرت عنها منظمات المجتمع المدني صداها في الجمعية الوطنية التأسيسية. ليس هناك أي شك بأن المجتمع المدني قد لعب – من خلال الحوار الوطني – دوراً رئيسياً في البحث عن حلول تفاوضية حول القضايا الحاسمة وساعد على تجاوز الإستقطابات الخطرة التي أخرجت العملية الدستورية المصرية، وبالتالي العملية الانتقالية بكاملها عن مسارها. وبحسب ورقة العمل المقدمة من عزام محجوب وسلوى حمروني، فإن الإرث الأكثر أهمية في الدستور التونسي هو أن الآلية

وجدت لتدبير الخلافات وتصل إلى الإجماع على مستويين: ضمن الجمعية الوطنية التأسيسية عبر لجنة المصالحة وعبر الحوار الوطني الذي مكّنه من تقديم نتائج أعماله إلى الجمعية الوطنية التأسيسية التي كانت مشلولة نتيجة غياب الإجماع السياسي حول العملية الإنتقالية. يسלט محجوب وحمروني الضوء بشكل خاص على دور الاتحاد العام التونسي للشغل «ضمانات أفضل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بما فيها»، والاتحاد التونسي للتجارة، اللذين ضغطا باتجاه (UGTT) حق الإضراب، في عملية خاصة بتونس عن طريق لعب دور رئيسي كوسيط بين الأحزاب المتناحرة»

## الدستور الناجح قد يكون مغلقاً أو مفتوحاً

لا شك أن تحقيق الإجماع لإنشاء دستور أو تعديله هو أمر هام كأهمية مرونته بالنسبة لما يتضمنه الدستور وبالنسبة لما يمكن أن يُقرّر في فترة لاحقة من خلال عملية تشريعية طبيعية. ليس هناك جواب مُوحّد لفرض الشمولية، ومستوى التفصيل، وقابلية التعديل والمواصفات العمليّاتية لدستور ما. لا تبدو فكرة إعتبار الدستور مقدساً وكذلك القناعة بأن بإمكان الدستور يستطيع حل كل مشاكل البلد نموذجاً جيداً.

في البرازيل أُعتبر الدستور المفتوح والسهل المراجعة نموذجاً أكثر ملائمة للمحافظة على الدستور خالياً من المتطلبات الخاصة التي تتطلبها الفترة الإنتقالية. عدل الدستور البرازيلي 72 مرة منذ تطبيقه في عام 1982. يحذر بيردو دلاري في ورقته من الفكرة القائلة بكون الدستور المثالي هو الحل لكل مسائل بناء الديمقراطية. «الدستور اتفاق سياسي لخلق قاعدة لمناقشة حل الكثير من المسائل الأخرى التي تتطلب الإجابة. وقد سمح الدستور البرازيلي بتعزيز الديمقراطية وتحقيق منجزات إقتصادية واجتماعية هامة وسمح ببروز البرازيل كلاعب دولي هام.»

عدّل الدستور البرتغالي 7 مرات بما فيها التعديلات التي سمحت بتحرير النظام الإقتصادي وتجاوز الطبيعة الإيديولوجية لدستور عام 1976 والذي صدر في فترة ثورية. ومن جهة أخرى. وفي إسبانيا جرت عملية صياغة شاملة لكنها قررت إعتداد دستور مغلق نسبياً والذي عدل مرتين منذ عام 1978. كانت هناك قناعة في تونس بأن الدستور يمكن أن يُعدل في المستقبل، الأمر الذي سهل عملية المصادقة عليه وساهم في تخفيف التوترات. أما الهند فإنها كالبرازيل والبرتغال «يقدم إطاراً تنفيذياً لما نريد أن فقد اعتمدت دستوراً واسعاً معقداً وقابلاً للتعديل (وثيقة حيّة) التي كما كتب رادها كومار يكون، ولكن علينا أن نعمل بجديّة لتحقيقه» وكما يتضح في ورقة عمل المقارنة التي قدمتها اليكساندرا باراهونا دي بريتو حول أمريكا اللاتينية فإنه «...حتى النصوص الدستورية الأفضل تصميماً هي نقطة البداية لتطوير دولة سليمة تتضمن تعددية سياسية ومشاركة المجتمع المدني وتكون فيها العلاقات كجزء لا يتجزء من سيادة القانون.»

## العديد من النماذج السياسية المختلفة يمكن أن تكون صالحة

ليس هناك نموذج سياسي ديمقراطي مهيم. فمن النظام الرئاسي في البرازيل إلى الملكية البرلمانية في إسبانيا ونموذج البرتغال النصف رئاسي هناك عدد كبير من التنوعات التي تناسب شروط التحول.

اختارت كل من تونس، مصر في المرحلة الأولى من عمليّاتهم الدستورية النظام النصف رئاسي. ففي تونس فإن نسختهم «...صُممَ لتجنب التركيز الزائد عن الحد للسلطة.» النصف رئاسية المخففة تشابه النموذج البرتغالي الذي يصفه إدواردو كابرينا وبالمقارنة فإن عمر الشوبكي يعتبر أن الدولة النامية والتي لديها مشاكل مثل مصر «...بحاجة أكثر إلى نظام رئاسي قادر على إيجاد حلول جذرية لتلك المشاكل أكثر من حاجتها إلى إعادة انتاج أداء النظام السابق نفسه حيث يتم التستر على المشاكل ويجري البحث عن أنصاف الحلول لمشاكل حادة بهدف إرضاء كل الأشخاص.» توجهت الترتيبات في مصر منذ عزل الرئيس مرسي بإتجاه نظام رئاسي قوي يتمتع رئيسه بسلطات تنفيذية جوهرية.

في معظم الحالات التي تمّ دراستها خاصة في البرتغال وتونس كانت هناك محاولات لتجنب خطر التركيز الزائد للسلطة في يد قائد واحد. وجد التحليل أيضاً أنه بالإضافة إلى التنوع في شكل الحكم وتوازن القوى بين اللاعبين التنفيذيين والتشريعيين والقضائيين فإنه لدى الدول التي درست أوضاعها تنوع كبير في طريقة مقارنة دساتيرها لمسائل الحقوق الشخصية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حقوق الأقليات، حقوق المناطق والهوية الوطنية والدينية.

## لمرجعية الدينية لا تتناقض مع الدستور الديمقراطي

المسألة الدينية واحدة من القضايا الجدلية في عملية صياغة الدساتير في العالم العربي. تظهر الدساتير التي خضعت للتحليل هنا وجود نماذج متعددة من علاقة الدولة بالدين وأشكال حيادية الدولة تجاه الأديان التي لم يمكن تطبيقها في الدساتير الديمقراطية بما في ذلك الإشارة إلى الله أو إلى ديانات محددة طالما أن حقوق جميع المواطنين سواء المؤمنين منهم أو غير المؤمنين محمية. فبينما يوضح الدستور البرازيلي لعام 1988 مرجعية الله والإشارة إلى تاريخ البلاد الكاثوليكي، يعلن الدستور الإسباني أنه «لن يأخذ أي دين طابع الدولة» ويحدد مرجعية خاصة إلى حاجة السلطات لتأخذ بعين الاعتبار «المعتقدات الدينية للمجتمع الإسباني» وأن تتعاون مع الكنيسة الكاثوليكية وغيرها من العقائد. بالمقابل ليس هناك مرجعية إلى الله في الدستور البرتغالي بينما يسمح الدستور الهندي بتطبيق قوانين العائلة لدى الأقليات. في المحصلة، هناك قاسم مشترك بين جميع هذه الدساتير وهو ضمانها لحرية المعتقد والدين وكذلك المساواة في الحقوق والواجبات لأعضاء كل الديانات.

في مصر لم تلق مسألة إعتبار مرجعية الشريعة مصدراً للتشريع معارضةً. ولكن في تونس لم يلق المقترح بتضمين

الشريعة في الدستور قبولا، بينما لقيت فكرة أن تعتبر "تونس دولة حرة مستقلة والإسلام هو دينها" قبولا شاملا ("تونس دولة مستقلة ذات سيادة والإسلام دينها"-البند 1)، بينما وفي نفس الوقت فإن الدستور "يضمن حرية المعتقد وحرية ممارسة الطقوس- البند 6." ويتم التعامل في الدستور التونسي مع المسألة الدينية كحل وسط جيد بين الحاجة لحماية الحرية الدينية، بما في ذلك عدم اعتناق أي دين، وبين تسليط الضوء على تماهي الغالبية العظمى من الشعب مع الإسلام والتي كانت موجودة في مختلف الدساتير التونسية منذ عام 1957. تم التوصل إلى هذا الحل الوسط بدعم من حركة النهضة والحزب الإسلامي الديمقراطي وغالبية أعضاء المجلس الوطني التأسيسي وكذلك بدعم من المعارضة الدينية. إن حقيقة أن حزبا إسلامياً تغاضى عن مرجعية الشريعة في الدستور وقبل بحرية المعتقد سيكون له تأثير هام في عملية ديمقراطية الأحزاب السياسية في المنطقة.

## من المهم ضمان مبدأ الوحدة ضمن التنوع

كان أحد أهم أهداف الدساتير التي خضعت للدراسة ضمان مبدأ الوحدة ضمن التنوع بإستثناء حالة البوسنا والهرسك. في البوسنا صمم الدستور ليس لضمان الديمقراطية وإنما لتعزيز السلم. إن الفرض الذي طبق عبر الدستور كجزء من اتفاق دايتون للسلام، وكجزء من تقسيم البوسنا إلى كانتونات يعكس قبول وتعزيز الإنقسامات العرقية أكثر من التطلع كان هذا نتيجةً لحقيقة «... إن الأطراف التي كانت تتفاوض دينيسا سراجليك- ماغليك، إلى تجاوزها. وكما كتبت من أجل السلم كانت تتفاوض أيضا حول تصميم كيفية تقاسم السلطة، وكان كلٌّ منهم مرغماً على التركيز على حماية مجموعته العرقية بينما أُعطيَ اهتمام أقل للطريقة التي يمكن أن تصنع بواسطتها الدساتير بشكل أكثر ديمقراطية وأكثر فعالية.» تقدم الحالية البوسنية دروساً هامة لخروج الدول متعددة الثقافات من المواجهة العسكرية. في سورية يظهر النقاش حول أهداف الدستور الديمقراطي المستقبلي لما بعد الأسد أن مبادئ المواطنة والمساواة في الحقوق ستكون محورية لإندماج الأقليات الدينية وإحترام حقوق الإنسان. إن هذا نداءً للتعامل بحذر في مسألة مرجعية الإسلام في الدستور حيث أن نائل جرجس يلحظ «أن حالة التنوع وتعدد المعتقدات تجعل من الصعب إقامة هيمنة سياسية ودستورية إسلامية. وبالتالي فإن الدستور السوري يجب أن يكون خالياً من أي بنود تتعلق بهيمنة الإسلام أو أي معتقدات دينية أخرى. وكحد أدنى فإن البنود المتعلقة بمبادئ الشريعة أو الفقه الإسلامي يجب أن تكون «مصدراً» أو «واحداً من مصادر» التشريع ولكن ليس «المصدر» أو «المصدر الرئيسي» للتشريع.» إن التنوع السوري الهائل ليس فقط دينياً وإنما هو أيضاً ثقافيً ولغويً. وحتى أثناء الصراع المسلح فإن النقاش حول الدستور لسورية ما بعد الأسد يمكن له أن يساعد بتجاوز قلق المجموعات المختلفة حول حقوقهم في الدولة الديمقراطية المستقبلية.

في الهند أدت حماية التنوع المضمونة إلى منح الحقوق للأقليات وإلى بناء الهند كدولة فيدرالية. وفقاً لرادها كومار. فإن الدستور الهندي قدم «حقوقاً غير متناظرة» فريدة لكل من ولايات الإتحاد الهندي وللأقليات بما يساعد بالحفاظ على الوحدة. ستحكم الأقليات وفقاً لقوانينها الدينية بالنسبة لمسائل الزواج والقانون الشخصي على الرغم من أن الحقوق غير المتناظرة للقانون الشخصي هامة لأنها وجدت للحفاظ على الوحدة، «...أثرت سلباً على حقوق النساء.»

وفي إسبانيا كانت المسألة الرئيسية في العملية الدستورية إيجاد نظام للمجتمعات ذات الحكم الذاتي في المناطق مع تشريع مهم وسلطات تنفيذية مع الحق بتطوير شخصية ثقافية مميزة في إطار دولة موحدة.

في البرتغال حتى في حال وجود قناعة بين القوى السياسية أن البلاد موحدة تقريباً دينياً ولغوياً فإن الإدارة في مناطق جزر ماديرا والأزور كانت مسألة هامة عند إضفاء الدستورية لمناطق الحكم الذاتي. تقوت بشكل متزايد عملية منح سلطات هامة للسلطات المحلية المنتخبة مع إدخال مبدأ التبعية على الرغم من أن ذلك متعارض مع مفهوم الحكم الذاتي المتقدم. يلاحظ إدواردو غابريتا أن اللامركزية تسمح بمشاركة سياسية أكبر للمواطنين لأنه «تعطي الأقسام المحلية والمناطقية المنتخبة الفرصة لآلاف الأشخاص للمشاركة السياسية مع ما يقارب نصف مليون مرشح للحصول على مقاعد في المجلسين المحليين وفي 308 مجالس بلدية وهيئات تنفيذية وفي أكثر من 4000 مجلس للأبرشيات.»

في تركيا فإن حقوق الأقليات وخاصة المسألة الكردية كانت واحدة من أكثر المسائل إستقطاباً مما جعل من الصعوبة البالغة التقدم في المسألة الدستورية بسبب هيمنة الأيديولوجية القومية للدولة المركزية الموحدة.

## يجب أن تكون القوات المسلحة تحت الإشراف السياسي المدني

كانت مسألة الإشراف المدني على القوات المسلحة مسألة مركزية في كل العمليات الدستورية التي خضعت للدراسة. في البرازيل التي خرجت من تحت دكتاتورية عسكرية استمرت لعقود كان الهدف من العملية الدستورية تطبيع الرقابة المدنية التي تبحث في تحديد مبدأ التبعية السياسية للقوات المسلحة.

وفي البرتغال حيث جاءت الديمقراطية عبر انقلاب عسكري فقد قامت القوات المسلحة وبإسم شرعيتها الثورية بفرض إتفاق على القوى السياسية المدنية في وقت التحول وقد تم حل هذا الإتفاق مع صدور قانون دفاع جديد والمراجعة الدستورية في عام 1982 وذلك بعد ما يقارب عقد واحد تقريباً من التحول. حددت هذه التغييرات دور الجيش بالدفاع الخارجي حصراً.

وفي إسبانيا كان الاهتمام الرئيسي بأن يكون لديهم دستور يسمح بتطبيع تدريجي للعلاقات العسكرية السياسية كجزء من إصلاحات عامة للعملية الديمقراطية. قررت إسبانيا أن الدستور لا يجب أن يحل كل المسائل الحرجة في الديمقراطية

الإسبانية ولكن بالتأكيد يجب ألا يكون عثرة في طريق حل هذه القضايا مستقبلاً. في تركيا تبدو المسألة العسكرية وكأنها قد حُلّت عن طريق العملية السياسية نفسها بدون الحاجة إلى إصلاحات دستورية. وفي تونس لم يكن موضوعاً رئيسياً في العملية الدستورية. ولم تكن الحالة نفسها في مصر حيث كان الجيش قادراً على حماية الحقوق الأساسية المستقلة من تدخلات المدنيين في دستور عام 2012 وضمن إستقلاليتها عن السلطة المدنية في دستور ما بعد الإنقلاب عام 2014.

## يجب معالجة مطالب العدالة الإجتماعية

لا تنحصر أهداف الثورات العربية بالحرية والديمقراطية ولكن أيضاً بالكرامة والعدالة. يستند الدستور التونسي بشكل واضح إلى الحقوق الإجتماعية، الحقوق الدستورية في التعليم (البند 38)، الصحة (البند 37) والحق في العمل (البند 39) وكان ذلك نتيجة الدور الذي لعبته الحركة العمالية في فترة الإنتقال الديمقراطي التونسي. وبهذا المعنى فإن الدستور التونسي مشابه للدستور البرتغالي ومنسجم مع إتجاه الدساتير في أمريكا اللاتينية التي أسست طيفاً واسعاً من الحقوق الإجتماعية وحقوق الأقليات ولل سكان الأصليين. كانت هذه الحقوق هامة جداً في أمريكا اللاتينية خلال العقود الأخيرة لأن الديمقراطيات الجديدة إنبثقت بعد سنوات من الدكتاتوريات التي إتصفت بالإقصاء السياسي وبالتضخم وبتدهور الحالة الإجتماعية ووجود أنظمة إقتصادية غير عادلة. كان ينظر إلى العملية الدستورية كفرصة لتجاوز هذا الإرث. شكلت البرتغال دليلاً فريداً من الحقوق الإجتماعية في دستور عام 1976 نتيجة الدور الذي لعبته الأحزاب الاشتراكية والشيعية في الثورة البرتغالية. ومع ذلك ففي كل من البرازيل والبرتغال كان هناك قناعة مهيمنة أن كلا الدستورين مبرمج بشكل مبالغ فيه بحيث يعقد التوازن بين حماية الحقوق الإجتماعية الأساسية وحرية الحكومة المنتخبة لتقوم بالحكم وفقاً لبرنامجها السياسي بما في ذلك ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية.

يقدم الدستور التونسي مثل عدد من الدساتير في أمريكا اللاتينية موجة جديدة من الحقوق بما فيها حقوق الأقليات في العملية السياسية. وفقاً لألكساندرا براهونا ديبريتو فإن العمليات الدستورية الأخيرة في أمريكا اللاتينية،... أدخلت أكثر الوسائل راديكالية وإبتكارية للمشاركة وللديمقراطية المباشرة وأسست طيفاً واسعاً من الحقوق وبالأخص الإجتماعية، البيئية، التكافلية وحقوق السكان الأصليين. أما في الدستور التونسي فقد أدخل أيضاً الحق بالتنمية المستدامة. يشير محجوب وحمروني «بُكرس الدستور البند 44 بشكل صريح الحق بالتطور المستدام، إضافة إلى المرجعية في مقدمة الدستور وفي البند 12 فإن البند 44 يضمن الحق في بيئة متوازنة وأمنة وصحية ويطالب الدولة بالإلتزام بالتخلص من التلوث.»

## ملخصات الفصول

وصفت ورقة رادا كومار بعنوان «صناعة الدستور الهندي» نشأة الدستور الهندي بوصفها جزءاً من عملية الانتقال بعيداً عن حكم الاستعمار، فالدستور لم ينشأ عن الحرب والانقسام بل كان جزءاً من عملية انتقال ديمقراطي. ويعكس الدستور تطلعات الجماعات المختلفة التي تعيش معاً في الهند. وقد تمت عملية وضع الدستور بأسلوب من الأعلى إلى الأسفل ولكنها تضمنت عناصر بأسلوب من القاعدة إلى القمة لأنها جاءت من رحم النضال من أجل الاستقلال حيث ساهم في العملية عدد من القيادات الشعبية لحركة الاستقلال. وكان لدى الهند تجربة عمرها 100 عام من بناء المؤسسات الديمقراطية قبل الاستقلال، وهو ما سهّل المفاوضات والتسويات في بناء الأمة الديمقراطية. ويعتبر الدستور الهندي أكبر دستور في العالم ويحتوي على الكثير من الفقرات الفريدة التي تؤسس لنظام اتحادي غير متماثل يعطي الولايات المختلفة درجات متفاوتة من السلطة، كما يتضمن الدستور حقوقاً غير متساوية للأقليات. وقد استغرقت اللجنة الدستورية ما يقارب عامين ونصف لمناقشة الدستور ووضع مسودته وتبنيه. وعلى الرغم من انتقادهم بسبب التأخير فقد عرّجت مناقشات الدستور على كل جوانب الهويات والتطلعات المختلفة في الهند كما تمت مناقشة عناصره الأساسية في أنحاء البلاد. وقد تطرقت مناقشات الدستور للأمور السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي ستغيّر الهند بما يتناسب مع تطلعات شعبها. وترجع الأقليات للأنظمة الدينية في قانون الأحوال الشخصية (الزواج وما إلى هنالك) بحيث يسمح بتطبيق الشريعة الإسلامية للمسلمين والقانون الكنسي للمسيحيين والقانون المدني للهندوس. وقد ثار الجدل في الثمانينات حول حكم الأقليات من خلال الدين، وقد ضغطت بعض جماعات النساء المسلمات باتجاه جعل القانون الديني اختيارياً بما يسمح للناس باختيار القانون المدني ولكن لم تتم المصادقة على ذلك بسبب معارضة السلطات الدينية.

يتحدث إدواردوكابريتا تحت عنوان «الحكم المحلي والإقليمي في الدستور البرتغالي: دراسة حالة حول الانتقال الديمقراطي» عن تجربة البرتغال التي ينظر إليها على أنها قصة نجاح في الانتقال من الحكم الاستبدادي، حيث عاشت البرتغال 48 عاماً من الدكتاتورية بما فيها 13 عاماً من الحروب الاستعمارية تبعها انقلاب وجدلٌ حول الانضمام إلى الغرب أو الشرق وأخيراً الوصول إلى نظام ديمقراطي. وتطلبت الفترة الانتقالية صبراً ومهارةً في التعامل مع التأثير العسكري على العملية وقبل كل شيء التوافق والتعبئة الشعبية من جانب القوى الديمقراطية. وفي حين يوجد توافق

واسع على الحاجة لوجود حكم ذاتي على مستوى الأقاليم، يستمر الاختلاف الشديد حول محددات الاستقلالية المتصاعدة. أما ورقة نارسييس سيراب عنوان «الإصلاح الدستوري والعلاقات المدنية-العسكرية في إسبانيا» فتصف كيف مرت إسبانيا بعملية سلمية للانتقال من الحكم الاستبدادي بدأت بانتقال ديمقراطي تبعه ترسيخ للديموقراطية. وقد برزت الحاجة لدستور جديد كلياً في مرحلة الانتقال الديمقراطي، وكانت أصعب القضايا التي تعين على الدستور حلها مطالبة بعض الأقاليم بالحكم الذاتي وبالتالي إنشاء نظام من الحكومات الإقليمية المتمتعة بسلطات الحكم الذاتي. وقد نشأت خلافات عديدة مع القوات المسلحة عولجت بصير، وتم إحراز التقدم من خلال ترسيخ الديمقراطية. وقد وجدت إسبانيا أنّ الدستور لا يمكن أن يوفرّ الإجابات النهائية لجميع المسائل الخلافية، بل يجب عليه أن يسمح بحلّ تلك المشكلات في الوقت المناسب. كان لا بد من فهم الإصلاح العسكري على أنه جزء من عملية الانتقال الديمقراطي ككل، بالإضافة إلى الإصلاحات الأخرى كإصلاح جهاز الشرطة والقضاء. حتى أنّ الدستور لم يتناول أكثر المشكلات أهمية بالنسبة لأسبانيا (القوات المسلحة والأقاليم) بشكل كامل، بل انصبّت الجهود على التحقق من أنّ الدستور لن يكون عائقاً في وجه حل هذه القضايا في المستقبل.

تحت عنوان «البرازيل: عملية صناعة الدستور والنظام السياسي» كتب بيدرو دالاري كيف أنّ البرازيل، كما الهند، لديها دستور كبير ومفصل ينظر إليه في البلاد كتجربة ناجحة. وقد وضع الدستور عقب انتهاء الحكم العسكري من خلال عملية مفتوحة للعامة والتي ينظر إليها البرازيليون على أنها أكثر أهمية حتى من الدستور النهائي حيث أتاحت المجال أمام مشاركة العامة والمجتمع المدني مما أضفى الشرعية على العملية ككل. ودائماً ما تكون عمليات الانتقال الديمقراطي صعبة حتى لو كانت سلمية. وقد كانت العمليات الانتقالية في البرازيل سلمية بشكل عام، ولكنّ الثمن كان استمرار البنى الاجتماعية غير المتساوية من نظام إلى آخر. ويوفر الدستور البرازيلي آلية تجعل تعديله أمراً سهلاً نسبياً مما يعكس الاعتقاد بأن الدستور لا يمكن أن يحل كل مشكلات الدولة أو يلغيها من النقاش السياسي. فالدستور اتفاق سياسي يمثل أساساً لمناقشة حل القضايا الكثيرة المهمة الأخرى. وتمتلك البرازيل كما معظم دول أمريكا اللاتينية نظاماً رئاسياً.

وتناولت ألكساندرا باراهونا دي بريتيو فترة ثلاثين عاماً من التغيير الدستوري في أمريكا اللاتينية في ورقتها بعنوان «عمليات الإصلاح الدستوري في أمريكا اللاتينية: القضايا الأساسية المشتركة». وقد درست في هذه الورقة حالة كولومبيا والبرازيل وفنزويلا وغيرها من الدول. فقد صدر ستة عشر دستوراً جديداً بعد عام 1978 في سياق عمليات الانتقال أو الإصلاح الديمقراطي. وفي ضوء الأداء الديمقراطي والاقتصادي المخيب خلال التسعينيات واستمرار الإقصاء والتهميش الممنهج لبعض الجماعات الاجتماعية بإبعادها عن دوائر صنع القرار والرفاه الاجتماعي وهو ما فشل التحوّل الديمقراطي في التغلب عليه إلى حد بعيد، فقد عكست الإصلاحات الدستورية رفضاً لسياسات الديمقراطية الليبرالية وسياسات السوق لتبني رؤية أكثر تشاركية وتعددية ثقافية وجماعية للديموقراطية والحقوق. وتعتبر دساتير كل من

كولومبيا (1991) وفنزويلا (1999) والإكوادور (2008) وبوليفيا (2009) أمثلةً على تلك النزعة. ولا يتسم تاريخ أمريكا اللاتينية بغياب الدولة والقانون بل بتجاهل انتقائي لبعض القوانين والقواعد المثبتة ووجود علاقات مبنية على القواعد وكذلك علاقات أخرى مبنية على المحسوبة والوساطة وأشكال أخرى لممارسة السلطة غير مبنية على العلاقات. فإذا لم تكن المشكلة في غياب المؤسسات، فربما لا يكون الحل إذاً في بناء مؤسسات جديدة بل تعديل المؤسسات القائمة. في نهاية المطاف، حتى أفضل النصوص الدستورية والإصلاحات القضائية ما هي إلا نقطة البداية للوصول إلى بيئة سياسية صحيحة وتحقيق القدرة على التنبؤ والشرعية والأمان المرتبط بالعلاقات المبنية على سيادة القانون.

وتحدث دينيساسار اجليك ماجليكروت في ورقتها بعنوان «الإصلاح الدستوري في البوسنة والهرسك» عن نشأة دستور البوسنة بوصفه ملحقاً باتفاقية دايتون للسلام التي وضعت نهايةً للحرب الأهلية عام 1995، حيث تم تصميم الدستور لبناء الدولة وإنفاذ السلام، ولم يكن مصمماً لبناء الديمقراطية، ولم يصادق عليه البرلمان أو أي هيئة وطنية أخرى. كان لاتفاقية دايتون هدفان: تحقيق السلام وتأسيس نظام سياسي جديد. وقد قبلت العملية الدستورية بالانقسامات الإثنية ورسختها وزادت تعقيداً بسبب التركيز الدولي على العدالة الانتقالية والقضايا الاقتصادية. وكانت الأطراف المشاركة في المفاوضات هي الأطراف المعنية بالبنى الجديدة وكانت تمثل في الغالب جماعات إثنية مختلفة ولذلك يعكس الدستور ذلك الانقسام الإثني. وقد تم وضع الدستور بأسلوب من الأعلى إلى الأسفل بالبحث عن أدنى القواسم المشتركة بين الأطراف المتصارعة. وقد قاد المجتمع الدولي كل الجهود الرامية لتغيير الدستور وبخاصة الولايات المتحدة ومؤخراً الاتحاد الأوروبي. فالدستور معقد وغير فعال ويكاد يستحيل تعديله، حيث يحد من قدرة أي شخص لا ينتمي للجماعات الإثنية الثلاث الكبرى على الترشح للرئاسة وقد أعلنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مؤخراً أن ذلك يعتبر خرقاً للمعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان وبروتوكولاتها الإضافية.

أما عزام محجوب وسلوى حمروني فيدرسان في ورقتهما بعنوان «الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدستور التونسي الجديد» نسخ الدستور التي صدرت في ديسمبر 2013 ويونيو 2013 والنسخة النهائية في يناير 2014، حيث لم يعمل مؤسسو الدولة الناشئة المستقلة على تضمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دستور عام 1959، فورد في الديباجة فقط أن النظام الجمهوري هو «الأكثر فعالية في حماية حقوق الأسرة والمواطنين في الحصول على العمل والصحة والتعليم». وأخيراً أقرت المحاكم التونسية بضمن الدستور لحقوق الإنسان بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما ذكر في الديباجة مما أعطاهها قيمة قانونية ماثلة لباقي النص الدستوري. وكانت المخاوف الاجتماعية إحدى القوى المحركة للثورة التونسية عام 2011. وقد أدرجت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على جدول أعمال الجمعية الوطنية التأسيسية التي التزمت بوضع مسودة دستور جديد يتماشى مع المطالب الأساسية للثورة المتمثلة بالكرامة والحرية والعدالة الاجتماعية. وقد قررت اللجان الدستورية منذ مرحلة مبكرة أن تضع مسودة

دستور جديد تماماً، وقاموا ببعض الجهود لتطوير العملية التشاركية بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني. وقد حققت مسودة 2012 تحسناً كبيراً بالمقارنة مع دستور 1959 فيما يخص التأكيد على تلك الحقوق. ولكن لم يكن هناك التزام واضح وكامل من الدولة للحفاظ على التزاماتها، كما لم تتم معالجة المبادئ الأساسية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وعدم التمييز بشكل كافٍ. أما مسودة عام 2013 فقد عكست مشاركة أكبر للمجتمع المدني الذي طالب بتحسينات متعلقة بالمساواة بين الجنسين وإلغاء الخطط الرامية لاعتماد الشريعة الإسلامية كمصدر للقانون وحصل على تلك المطالب. كما تضمنت مسودة 2013 أيضاً إشارة إلى العدالة الاجتماعية في المادة 12 ووضوحاً أكبر في قضايا الشباب والصحة والعمل الأمر الذي يعكس مشاركة أكبر من القوى العاملة. وكان الهدف النهائي الوصول إلى توافق وطني حقيقي على دستور تقدمي جداً يتوافق مع أحدث المعايير العالمية ويعكس روح الثورة التونسية التي حظيت بتأييد دولي.

ويتناول عمرو والشوبكي في ورقته «الدستور المصري: مشاكل البروتوكول وأزمة المحتوى» مضمون الدستور (الأدوار التنفيذية والتشريعية والقضائية) إضافة إلى عملية صياغة أول دستور مصري بعد إسقاط مبارك عام 2011. وقد انتخب البرلمان عام 2012 جمعية تأسيسية لصياغة الدستور ولكن تلك الجمعية التي سيطر عليها حلفاء حزب الحرية والعدالة الذي ينتمي إليه الرئيس المصري في ذلك الوقت محمد مرسي تم حلها بموجب أمر من المحكمة في أبريل عام 2012. وتم تعيين جمعية تأسيسية ثانية أكثر تنوعاً قامت بصياغة الدستور الذي تمت المصادقة عليه بموجب استفتاء في ديسمبر 2012. ولكن الانقسامات في المجتمع المصري حول دستور 2012 ساهمت في زيادة الاستقطاب السياسي، حيث واجهت مصر صعوبات في عدد من المسائل المتعلقة بالدستور منها استخدام الشريعة كمصدر أساسي للتشريع ودور الأزهر كسلطة دينية وكيفية تطوير استقلالية القضاء وكيفية تعريف دور العسكر. ولم يكن هناك توافق سياسي حول الأساس الدستوري والقانوني الذي ستستند إليه العملية السياسية. وقد أصبح الوضع الحالي نموذجاً جديداً يجب أن تدرسه كل الدول المقبلة على تحول ديموقراطي للاستفادة منه. تشعر شريحة من الشعب المصري أن دستور عام 2012 لا يعبر عنها، وعندما يفشل مجتمع ما في التوصل إلى توافق على الدستور فإن ذلك يمثل بداية فشل تجربته الديموقراطية. وتشرح الورقة الثانية عن مصر بعنوان «كتابة دستور الثورة المصرية: بين العقد الاجتماعي والتعاقد السياسي» لياسمين فاروق كيف أن دستور 2012 يعكس صراع المصالح والتحالفات السياسية قصيرة المدى التي وجدت وقت كتابة الدستور بدلاً من أن يكون مرجعاً عاماً للأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في مصر ما بعد مبارك. وتوضح الورقة كيف أن إخضاع عملية صناعة الدستور وليس فقط كتابته - لإملاءات توازن القوى السياسية أثر على آليات صناعة الدستور وكيف أدى تركيب الجمعية التأسيسية إلى تبني دستور يرسخ توازن القوى السياسية القائم، الأمر الذي أدى إلى ما يكاد يكون إعادة إنتاج للنظام السياسي القديم. وقد أدت محاولات الجمعية التأسيسية للتحكم في مشاركة المجتمع المدني في عملية صناعة الدستور إلى إقصاء أطراف معنية أساسية، وقد طعن تلك الأطراف لاحقاً بشرعية العملية الدستورية

مما مهد الطريق أمام تعليق دستور 2012 بعد ستة أشهر فقط من تبنيه. وتؤكد التجارب الدستورية المصرية بين عامي 2012 و 2013 على أنّ الطريقة الأمثل لتناول العملية الدستورية المتأثرة بصراع قصير الأمد على السلطة هو بمشاركة كل القوى السياسية والاجتماعية، فعلى الرغم من التقدم الذي لا يمكن إنكاره في قضايا الحقوق والحريات فإنّ شرائح واسعة من المجتمع ترفض دساتير 2012 و 2013 بسبب طبيعة العملية الدستورية.

وتحلل ورقة نائل جرجس «الإصلاح الدستوري في الحالة السورية» الدور المحتمل للدين في أي دستور سوري في المستقبل إضافةً إلى أحكام دستورية ملائمة لحقوق المرأة والأقليات وحرية الاعتقاد. حيث تكاد الحالة السورية تكون فريدةً في الوطن العربي من حيث عدم تمثيل الإسلام كدين للدولة. ولم تستوحى الدساتير السورية المتعاقبة من الدين ولم تتبنّ فصلاً صارماً بين الدين والدولة في الوقت نفسه. ويضم الدستور الحالي الذي وضع عام 2011 بعض الترتيبات الدينية مثل حصر منصب الرئاسة في المسلمين والأحكام التي تجعل الشريعة الإسلامية مصدراً للتشريع. وقد ظل دستور عام 1973 سارياً حتى انطلاق الثورة السورية في مارس 2011، حيث قام نظام الأسد بتبني دستور جديد لتخفيف التوتر السياسي في البلاد ووأد الثورة الوليدة، ولكن لم يتم تبني مقاربة علمانية كما ظلّ دور الأيديولوجيا السياسية واضحاً وخصوصاً في التزام الدستور بالنزعة القومية. حيث تؤكد الأقليات القومية غير العربية وبخاصة الأكراد على أنّ هذا الدستور يؤثر على حقوقهم الثقافية. وقد أسهم النظام الدستوري السوري في تأسيس مبادئ حقوق الإنسان وبخاصة بإدخال مفهوم المواطنة الذي يعتبر عاملاً مهماً لإدماج الأقليات الدينية واحترام حقوق المرأة، ولكن النظام الدستوري السوري بعيد كل البعد عن المثالية. حيث لا بد من تضمين المساواة بين المواطنين المسلمين وغير المسلمين والنساء والرجال على جميع المستويات بشكل واضح في الدستور السوري. فالمساواة جانب أساسي من مبدأ المواطنة الذي يعتبر أساسياً لوحدة الشعب السوري وإدماج الأقليات. ويجب أن يقر الدستور السوري بأسبقية القانون الدولي على القانون الوطني وأن يدمج القانون الدولي لحقوق الإنسان في المنظومة القانونية السورية بما فيها الدستور.

على الرغم من عدم إتمام أية ورقة عن تركيا فقد تم تناولها بعمق في مؤتمر أنقرة، فقد مرت تركيا بسلسلة من المشاورات الشعبية لجمع المدخلات الشعبية لعملية كتابة الدستور التي يقودها البرلمان التركي. وتحتاج تركيا دستوراً جديداً لأن الدستور الحالي موروث من عهد الانقلاب العسكري. وهناك رغبة كبيرة في تطوير منظومة حكومية يمكنها أن تزيل الاستعصاء السياسي السابق. وقد قطعت تركيا أشواطاً كبيرة في السنوات الأخيرة بحيث أصبح تهديد الانقلاب العسكري أمراً من الماضي. وتخضع كل جوانب صياغة الدستور للدراسة بما فيها القضايا الكبرى مثل اختيار النظام الانتخابي وعدد الأجسام المنتخبة وتوازن القوى بين المركز والأقاليم ومحددات الامتيازات البرلمانية وإمكانية تأسيس نظام برلماني أو نظام رئاسي. ولكن تبقى المسائل الكبرى متعلقة بدور القضاء وحقوق الأقليات وخصوصاً «المسألة الكردية». وتواجه تركيا صعوبةً في تحديد كيفية الاعتراف بالحقوق الأساسية وتشكيل منظومتها القضائية وتبحث في

الوقت نفسه عن طريقة تتعامل فيها الدولة مع الأقليات الدينية واللغوية على قدم المساواة. وتسعى تركيا للتحقق من أنّ النتيجة النهائية تعكس الركائز الثلاث للشرعية الدستورية وهي: عملية صناعة دستور جيدة، وضمان القيم الأساسية في الدستور وأن يكون الدستور فعالاً.

## صناعة دستور الهند

رادا كومار<sup>2</sup>

«قبل سنوات طويلة خرجنا في موعد مع القدر، وما هو الوقت قد حان اليوم، لنسترجع عهدنا، ليس كلياً ولا كاملاً، لكن بجوهره. وعنددقة الساعة في منتصف الليل، حين يخلد العالم كله للنوم، ستستفيق الهند إلى الحياة والحرية. وتأتي لحظة، لا تتكرر إلا مائة مرة، لطالما عانت من الكبت، سبباً للبوح وما أنسب أن نقطع جديد، وينتهي فيها عصر، وتجد عندها روح أمة، لطالما عانت من الكبت، سبباً للبوح وما أنسب أن نقطع العهد في هذه اللحظة المهيبة أن نكرس أنفسنا لخدمة الهنود وشعبها، ولل قضية الإنسانية.»

من خطاب جواهر لال نهرو الذي كان بعنوان «موعد مع القدر» عشية استقلال الهند، في الرابع عشر من آب/ أغسطس 1947.

### أولاً - مُقدِّمة

حصلت الهند على استقلالها من الحكم البريطاني في العام 1947. وقد أنجز مؤسسوها - من رجال ونساء - ذلك الاستقلال على مدى أكثر من خمسين عاماً من الحشد السياسي والمفاوضات المباشرة، التي كانت في معظمها لا عنفية. وقد شكّل ذلك تبايناً جلياً مع ما جرى في أغلبية الأراضي المستعمرة من قبل الإمبراطوريات، والتي مُنحت حريتها إما بقرارٍ دوليٍّ في أعقاب انهزام الإمبراطوريات في الحرب العالمية الأولى والثانية، أو من خلال الحروب. وبالرغم من تاريخها غير الاعتيادي، إلا أنّ ثمن استقلال الهند كان تقسيمها، وقد تميّز يوم الاستقلال الهندي نفسه بأحداث عنفٍ ونزوحٍ كبيرٍ للسكان في شمال الهند وشرقها.

وكما كتب الشاعر الهندي فايز أحمد فايز حين أبداع في رثاء استقلال الهند، ما هكذا ينبغي للاستقلال أن يكون. في الحقيقة كانت الحكومة البريطانية وقادة الاستقلال في الهند قد اتفقوا على تشكيل جمعية تأسيسية تُمهّد الطريق لحرية دستورية على أرضٍ هنديةٍ موحّدة. وضمّت هذه الجمعية مائتين وسبعة عشر عضواً، من بينهم خمس عشرة امرأة، جرى انتخابهم جميعاً من قبل المجالس التشريعية في المحافظات. وقد بدأت الجمعية عملها في شهر كانون الأول/ ديسمبر عام 1946،

Radha Kumar 2

بينما كانت الهند لا تزال في ظلّ الحكم البريطانيّ، لكنّ الجمعية لم تحقّق سوى القليل من التقدّم، نظراً لإلحاح حزب الرابطة الإسلاميّة في المطالبة بوطن مُسلمٍ مُنفصل. وفي شهر حزيران/ يونيو من عام 1947 انسحب ممثلو المحافظات والأقاليم ذات الأغليبيّة المسلمة، ليشكلوا الجمعية التأسيسية لباكستان، والتي عقدت اجتماعها الأول في كراتشي. وكانت تلك الأقاليم هي السند، وشرق البنغال، وبلوشستان وغرب البنجاب وإقليم الجبهة الشماليّة الغربيّة. وفي الخامس عشر من آب/ أغسطس عام 1947 أصبحت مُستعمرتا الهند وباكستان أُمَّتين مُستقلّتين. إلّا أن ثمانية وعشرين عضواً من الرابطة الإسلاميّة اختاروا البقاء في الهند، حتّى بعد الاستقلال، وانضمّ هؤلاء إلى الجمعية التأسيسية الهنديّة. كما جرى لاحقاً ترشيح ثلاثة وتسعين شخصاً لعضويّة الجمعية التأسيسية الهنديّة من الولايات الهنديّة الأميريّة (وهي الولايات الهنديّة التي لم تكن خاضعة للحكم البريطانيّ المُباشر، وإنّما حكّمها حُكّام هنود، في شكل من أشكال الحكم غير المُباشر). وهكذا فإنّ العمل الحقيقيّ على صناعة الدستور لم يبدأ إلّا بعد تقسيم الهند في العام 1947. واستمرّ هذا العمل على مدى عامين ونصف العام، في ظلّ حكومة مؤقتة جرى تشكيلها من الجمعية التأسيسية. وأخيراً، تمّ تبنيّ دستور الهند في السادس والعشرين من تشرين الثاني/ نوفمبر من العام 1949، ودخل حيّز التنفيذ في السادس والعشرين من كانون الثاني/ يناير عام 1950. وبما أنّ حزب المؤتمر الهندي كان من قاد البلاد نحو الاستقلال، فقد مهّر أعضاءه الدستور بخاتمهم. وقد جرى تعديل الدستور نحو مائة مرّة منذ ذلك الحين، لكنّ روحه ما انفكت تُلهم الديمقراطية الهنديّة على طول طريقها نحو التعمّق والاتّساع.

## ثانياً - أهداف الدستور

ماذا كانت أهداف الدستور الهندي، وما هي الأغراض التي سعى إليها صانعوه؟ في الحقيقة كان ثمة أولويّتان رئيسيتان، الأولى هي صناعة أمة من شعبٍ مُستعمرٍ شديد التنوّع، والثانية هي إرساء شريعة ديمقراطيّة ضمن اتّحاد للولايات. بينما شكّل ضمان السيادة الدائمة المستقلّة عن الحكم البريطانيّ أولويّةً ثالثةً سهلة التحقيق نسبياً (مع أنّ هذه الغاية توسّعت لاحقاً لتشمل ضمان التحرّر من أيّ علاقات تنطوي على تبعيّة، وهو أمرٌ لم يكن من السهل إنجازَه في بلدٍ فقيرٍ مزقته الحروب). أثناء الجلسة الأولى للجمعية التأسيسية - في الثالث عشر من كانون الأول/ ديسمبر 1946 - قام أولّ رئيس وزراء للهند (جواهر لال نهرو) بتقديم «قرار الأهداف»، إذ طرح ثمانية أهداف للهند الحديثة الولادة آنذاك، بغرض أن يعكسها الدستور، وكانت تلك الأهداف:

1. الهند جمهوريّة ديمقراطيّة ذات سيادة،
2. تُشكّل الهند اتّحاداً «طوعياً» للأقاليم والولايات،

3. يتشكّل الإتحاد من وحدات ذات حكم ذاتي،

4. تستمدّ الهند سلطاتها من الشعب،

5. تؤمّن الهند العدالة والمساواة وحرية الفكر والتعبير لجميع الهنود،

6. تحمي الهند حقوق الأقليات والطبقات القبليّة والمتخلفة،

7. تحفظ الهند سيادة الجمهوريّة ووحدة أراضيها،

8. تسهم الهند في السلم والرفاهة العالميّين.

كانت تلك أهدافاً طموحة. ففي ظلّ حكم الإمبراطوريّة البريطانيّة، كانت الهند مُقسّمةً إلى نوعين من المناطق: أولاً، محافظّات يحكمها البريطانيون مباشرة، وثانياً، ولايات أميرية، فيها حكمٌ شبه ذاتي، حيث كانت هذه الولايات تحت الحماية البريطانيّة، لكن لها قوانينها ومعاييرها الخاصّة. وقد اختارت الأغلبية العظمى من الولايات الأميرية الانضمام إلى الإتحاد الهندي الجديد، وأصبحت شريكاً في عملية صياغة الدستور. وقد استلزمت حفنة من الولايات استخدام القوّة أو الدبلوماسية أو كليهما لكي تندمج أخيراً في الإتحاد. فعلى سبيل المثال، جرى ضمُّ ولايتي (بونديتشيري) و(شاندا نجار) إلى الهند في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 1954 من قبل السُلطات الفرنسيّة، كما تمّ انتزاع ولايتي (غوا) و(دامان وديو) من السيطرة البرتغالية في كانون الأوّل/ديسمبر من العام 1961.

كان أوّل التحدّيات التي واجهت الجمعيّة التأسيسية هو تحويل هذه الولايات إلى وحدات إدارية وفيدرالية. ففي أعقاب الاستقلال انضمت نحو ستمائة ولاية أميرية إلى الهند، وكان ينبغي دمج تلك الولايات ضمن وحدات إدارية أكبر لجعل إدارة الإتحاد أمراً ممكناً. واستغرق الأمر أكثر من عام كامل لإقناع الأمراء بأن يسمحوا باندماج ممالكهم ضمن ولايات أكبر. وفي النهاية قامت لجنة من الجمعيّة التأسيسية، بقيادة سردار باتيل وهو أحد أقوى زعماء الكونغرس الوطني الهندي، بمفاوضة اتّفاقٍ للاندماج، شريطة احتفاظ الأمراء بألقابهم وثرواتهم الشخصية مقابل تنازلهم عن مناطق نفوذهم للاتحاد. وإضافة إلى ذلك، اشترط أن تُحكّم الولايات الأميرية من قبل زعيم أميرية، لكن بوجود مؤسسة تشريعية مُنتخبة. وفي الوقت الذي جرى فيه طرح مسودة الدستور، كانت الهند تضمُّ أكثر من عشرين ولاية.

وشكّلت مطالب عدّة أمراء بالإبقاء على القوانين الإقطاعية في الولايات المُندمجة قضيةً أصعب، جرت مناقشتها بكثيرٍ من السخونة في الجمعيّة التأسيسية. لكن لم يكن حزب المؤتمر الذي تحكّم بأغلبية الجمعيّة التأسيسية، ليساوم في قضية الديمقراطية أو حقّ الانتخاب.

## ثالثاً - الفيدرالية في مواجهة المركزية

تنص المادة الأولى من دستور الهند على أن: «تتكوّن الهند من اتحاد ينقسم إلى ولايات». لكن عندما جرى طرح الدستور، أوضح رئيس لجنة الصياغة بيمارو رامجي أمبيدكار أنّ الهند لم تكن - كالولايات المتحدة الأمريكية - اتحاداً لعدة ولايات مُنفصلة اجتمعت مع بعضها لتشكل وحدة واحدة، بل هي مجموعة من ولايات موجودة أصلاً، قرّرت تبني الشكل الفيدرالي بعد أن تمّ تحقيق الاستقلال. وبالتالي، بين أمبيدكار أنّه لا يمكن تضمين، أو السعي إلى حقّ انفصال أيّ من الولايات عن الاتحاد. وأضاف أنّه من الضروري أن تتمتع السُلطة الفيدرالية بصلاحيّات قويّة، لا وظائف محدودة. يعتقد معظم الخبراء الدستوريين الهنود أنّ إرساء توازن بين مركزٍ قويّ وصلاحيّات فيدرالية للولايات قام على خلفيّة التقسيم والحرب المُجتمعيّة والعرقية التي نجمت عنه. وقد احتاجت الهند - بعد أن عانت من تقسيم كبير - إلى إغلاق باب الانقسام، بدلاً من تركه مفتوحاً أو حتّى موارباً. ويؤكد النقاش الحادّ على مدى العقد الماضي حول فيدرالية الهند أو وحدويّتها على أنّنا قد وضعنا ظلال التقسيم خلفنا إلى غير رجعة. ويشكّل معظم الجدل اليوم استجابة لسعي بعض الأحزاب الإقليميّة القويّة التي برزت مؤخراً إلى صلاحيّات أكبر لولاياتها. وفي الحقيقة تخوض الهند منذ عشر سنوات الآن عمليّة تحوّل فيدراليّ غير مُخطّطة شاءت أم أبوت، ممّا أضعف المركز وزاد من قوّة الولايات.

تركز الجدل حول فيدرالية الهند على تناقض واضح بين فصل السُلطات الاتحاديّة أو الفيدرالية في مواد الدستور - من ناحية - وبين فصل السُلطات الإداريّة والتشريعيّة التي تعدّها بالتفصيل قائمة الاتحاد وقائمة الولايات والقائمة المشتركة، والتي تُشكل الباب الحادي عشر من الدستور. ويرى بعض المحلّلين أنّ قائمة الاتّحاد تمنح صلاحيّات أكبر للمركز منها للولايات. وبالفعل، فجميع الصلاحيّات غير الواردة في الدستور تُؤول إلى المركز - كما في الدستور الكندي - كما مُنح المركز صلاحيّة صرف أيّ حكومة من حكومات الولايات من الخدمة في حال تعرّض الأمن القومي للتهديد.

لكنّ تفسير أمبيدكار للغرض من الباب الحادي عشر كان مختلفاً جدّاً. فهو قال إن النقاد استغربوا الحاجة إلى توضيح الإدارة بهذا التفصيل، وإنهم أشاروا إلى أنّ الكثير من هذا التفصيل مُستقى من «قانون حكومة الهند» الاستعماري الصادر في العام 1935. واتفق معهم أمبيدكار أنّه من المؤسف أن يحتوي الدستور كل تلك التفاصيل الإداريّة، لكنّه أوضح أنّ تنوّع الهند والتأخّر التنمويّ لأغليبيّة شعبها جعل «الأخلاقية الدستورية لا تشكل شعوراً قومياً، وأنه ينبغي زراعتها». وهذا كلام متعمّق، وللأسف ينطبق فحواه إلى اليوم، بالنسبة لكلّ من المركز والولايات ولو بطريقة مختلفة لكلّ منهما. لذا، فالقضية الأهمّ هي أنّ صناعة دستور الهند جرت في سياق انتقال إلى حكم ديمقراطيّ، وليس في سياق الصراع والانقسام العرقيّ.

## رابعاً - عدم التناظر

يزيد من تعقيد قضية الفيدرالية في الهند أنّ دستورها خلق اتحاداً غير متناظر، تمتلك فيه بعض الولايات سلطات وصلاحيات لا تمتلكها ولايات أخرى. وأكثر الأمثلة وضوحاً على ذلك هو ولاية جوما وكشمير، التي تنظم علاقتها بالمركز المادة (370) من دستور الهند المعتمد في العام 1953. وتتصّل المادة المذكورة على أنّ لدى حكومة المركز السلطة على حقائب الدفاع والخارجية والنقد، بينما تقبّع كامل السلطات المتبقية في يد ولاية جوما وكشمير، بما في ذلك دستورها الخاصّ وهيئة الانتخابات والقوانين والنظام القضائي. ورغم تمتّع عشرة ولايات أخرى بحكم ذاتي دستوري، إلا أنّ سلطات تلك الولايات محدودة بقضايا صغيرة نسبياً مثل الضرائب أو ما شابه.

يُنظر إلى جوما وكشمير على أنها تتمتع بوضع خاصّ دستورياً ضمن الاتحاد الهندي، وأنها - بالتالي - لا تؤثر فعلياً في الجدل الدائر حول الفيدرالية. إلا أنّ العديد من الولايات الأخرى استفادت من أحكام جامو وكشمير التي تمنع الأجانب من امتلاك العقارات. فعلى سبيل المثال، أقرّت ولايتا هيماشال وأوتارخاند الجبليّتين قوانين تضع الحدّ الأقصى لمساحة الأراضي التي يُسمح للأجانب امتلاكها بألفين وخمسمائة ياردة (أي نحو ألفين متر مربع) فقط.

يُعتبر عدم التناظر في حكم القانون قضية أكثر أهميّة عندما يتعلّق الأمر بالعلاقات بين المركز والولايات. فالقانون والنظام يُشكّلان بنداً في قائمة الولايات، وبالتالي هما من الأمور التي لا تستلزم اتساقاً مع بقية ولايات الاتحاد. ولاشكّ أنّ ثمة اختلافات حادة في نوعية السياسات، حيث تضمن بعض الولايات مستوى أساسياً من الأمن (وهي في الأغلب الولايات الأصغر من حيث عدد السكّان)، بينما لا تفعل ذلك ولايات أخرى. وقد قُوبلت محاولات المركز لإصلاح ذلك غالباً بتحذيرات من خطر هذه الإصلاحات على فيدرالية الهند. لكن مع تزايد أعداد المواطنين المطالبين بطريقة حكم أفضل، فإنّ هذه التحذيرات أخذت تبدو جوفاء أكثر فأكثر.

وهذا لا يعني أنّ الهند لن تصمد موحدة. ورغم أنّ الاختلافات بين الولايات مُرجحة للزيادة، لكن طالما أنّ الهند بلدٌ واحدٌ فإنّ الولايات الأغنى ستوفر فرص هجرة سيسعى إليها سكّان الولايات الأفقر. وفي ذات الوقت، فمن غير المرجح أن تسعى الولايات الأغنى إلى الانفصال، ذلك أنّ بقاءها ضمن الاتحاد يُمكنها - على سبيل المثال - من الحصول على السلطات والمدخل لاستغلال موارد الولايات الفقيرة من خلال المركز. كما أنّ المركز، والذي كان في يوم من الأيام سلطة مسيطرة في ظلّ رئيسة الوزراء أنديرا غاندي، فهو يعمل الآن - في الأغلب - من خلال التشاور مع الولايات.

## خامساً - الأقليات

كانت حقوق الأقليات على رأس المبادئ التي قُدّمت إلى الجمعية الدستورية. لكن نظراً لدعوة الرابطة الإسلامية إلى

وطنٍ مُنفصل، وخطر التقسيم المُحدق، كان أعضاء الجمعية التأسيسية قلقين من تقديم تلميحات لمُسلمي الهند بأنّ حقوقهم ومصالحهم ستكون مصونة. وفي الأول من أيار/ مايو 1947، أي قبل الاستقلال والتقسيم بشهرين، قام سردار فالاباي باتيل بنقل الفقرة الثامنة عشرة في الجمعية الدستورية، مقترحاً ما يلي:

1. تتمتع الأقليات بالحماية من خلال احترام لغاتها ونصوصها وثقافتها ولا يمكن سنّ القوانين أو اللوائح التي قد تعمل على نحو ظالم أو متحيز ضدها.
2. يُعتبر أيّ تمييز ضدّ الأقليات في عمليات القبول التعليمي غير قانوني، ولا تنطبق إلزامية التعليم على التعليم الديني للأقليات.
3. تتمتع جميع الأقليات بحريّة إنشاء وإدارة المؤسسات التعليمية التي تختارها، ولا تخضع هذه المؤسسات التعليمية للتمييز بحقها فيما يتعلق بالدعم الحكومي المقدم لها.

تشمل حماية الحقوق الأساسية لجميع المواطنين، بما في ذلك الأقليات، حرّية الاعتقاد، سواء من ناحية الممارسة أو الدعوة. كما تشمل احتكام كل أقلية إلى قانون أحوال شخصية ديني خاص بها، وهو ما يشكّل مثار جدل أكبر. وفي نفس الوقت سمحت هذه الحماية للأفراد باختيار القوانين المدنية إذا ارتأوا ذلك. ولضمان تمثيلهم، حُصّصت مقاعد للأقليات وممثلين عن الفئات المحرومة.

من حيث الممارسة، لم يكن الأمر متناسقاً، فقوانين الأحوال الشخصية لا تزال جدلية، نظراً لما حملته من أثر سلبي على حقوق المرأة (بما فيه حقها المتعلق بنفقة الزوجة وامتلاك العقارات). وبينما شعرت بعض الأقليات إلى الحاجة إلى ترك الهند المستقلة برمتها، اشتعلت أحداث عنف مجتمعي بين الحين والآخر قتل فيها من الأقليات كالمسلمين والسيخ أكثر مما قتل من الهندوس. وقد كان التوتر بين المسلمين والهندوس - على وجه الخصوص أكثر قابلية للاشتعال، وجزء من السبب هو أنّ المسلمين يشكلون أكبر الأقليات (إذ يبلغ عددهم مئة وسبعين مليون نسمة)، وجزء آخر من السبب يكمن في إرث التقسيم.

كانت هناك طريقة واحدة للالتفاف على قضية الأقليات، وهي خلق ولايات متعدّدة الأعراق، يُوحّد شعبها هويّة لغويّة وثقافية. وكان هذا بالضبط ما فعلته الهند بعد تبني الدستور، إذا قامت بإعادة تنظيم شاملة للولايات في عام 1956، فشكّلت أربع عشرة ولاية وستة مناطق اتّحادية. ومع الوقت نما عدد الولايات إلى ثمانٍ وعشرين ولاية، في حين قامت المناطق الاتّحادية بانتخاب مؤسسات تشريعية لها. وإضافة إلى مبدأ الهوية الثقافية اللغوية، جرت إضافة مبدأ طوبوغرافي كما تمّ توسيع معيار السكّان الأصليين الذي قامت عليه في تسعينيات القرن الماضي، سمح بخلق ولايات جبلية منفصلة الولايات السبعة الشمالية الشرقية بعد وقت قصير، ممّا سمح بتشكيل ولايات قبلية في شرق الهند ووسطها.

عبّرت «الطبقة الأدنى» (حسب التصنيف الطبقي المتعارف عليه في الهند) وممثّلو القبائل في المناقشات الدستورية عن

عدم رغبتهم بأن يُصنّفوا كأقليات، وهكذا تَمَّت إضافة فئتين مُنفصلتين، هما «الطبقات الأدنى» و«القبائل الأدنى»، إذ مُنحت تلك الطبقتين الحق في التمييز الإيجابي من حيث التنمية والوظائف. ورغم أن السياسات التنفيذية للحكومة خلقت نُخبة صغيرة من الطبقة الفقيرة، والتي سُمّيت عبثاً بـ«طبقة القشدة»، إلا أنّها لم تساعد في تنمية الطبقة الأدنى والطبقات القبليّة المتوسطة. وشعرت الحكومة والبرلمان في الهند أن الحكم الذاتي قد يُسرّع التنمية أكثر مما فعل التمييز الإيجابي. لكنهما نسيا تعليق أمبيدكار بأنه «ينبغي زراعة الأخلاقية الدستورية»، وأن المناطق القبليّة عانت من نفس سوء الحكم الذي عانت منه قبل فصلها في ولايات خاصّة بها. ويرى كثيرون أنّ التمرّدات الماوية الجارية في المناطق القبليّة الهنديّة هي نتيجة الإهمال والسياسات الخاطئة والتنفيذ الضعيف، وهو استنتاج دقيق. لكنهم لا يشملون في القائمة أكبر مشكلة، وهي الحاجة إلى إنتاج ورعاية الخبراء المهنيين والإداريين، وهم العنصر المفقود في إمكانيات الحكم.

## سادساً - الدروس المستقاة

شكلت الهند نموذجاً نادراً بالمقارنة مع البلدان الأخرى المنقسمة عرقياً ومجتمعياً مثل أيرلندا وقبرص والبوسنة والهرسك، وذلك بأنها استطاعت وضع دستور علماني وتعددي. لكن كيف حدث ذلك؟

أولاً، تقبّلت الهند التقسيم ثمناً للاستقلال، ووضعت تركيزها على الأخير. بينما لم تقبل به أيرلندا في وقت الاستقلال، وقبلت به على نحو كامل في العام 1997 من خلال اتفاقية بلفاست للسلام، وذلك في سياق الاتحاد الأوروبي الذي جعل الحدود تنماهي. أمّا قبرص والبوسنة والهرسك فقد تجنبنا التقسيم الاختياري، لكنهما قبلتا به كأمر واقع، إذ تضمّن ذلك تقاسم السُلطة عرقياً ضمن البنية السياسيّة أو الدستوريّة أو كليهما. وقد قبلته قبرص دون اتفاق رسمي، بينما قبلت به البوسنة والهرسك من خلال اتفاق. لقد كانت قوة الدفع الرئيسيّة في الهند هي حماية حقوق الأقليات والتمييز الإيجابي للمجتمعات المحرومة، لكن منذ تسعينيات القرن الماضي دخلت الهند مرحلة «الديمقراطية المباشرة» مع ظهور الأحزاب السياسيّة للأقليات وإنجاز التمثيل التشريعي من خلال صناديق الاقتراع إضافة إلى تخصيص مقاعد في البرلمان لفئات معينة.

ثانياً، لقد كانت الهند كبيرة ومتنوّعة إلى حدّ غدا فيه التقسيم أقل أهمية نسبياً من الحرّيّة. وكان بإمكان الهند التركيز على الحوكمة، وإعادة البناء والمصالحة.

ثالثاً، أصرّت القيادة الهندية على عدم ربط التقسيم بالنظام الدستوريّ المستقبلي للبلاد. وقد يرى البعض - حقيقةً - أنّ القيادة الهندية فضّلت التقسيم على فرض بنية دستوريّة أو سياسيّة مُسبقة. ويقول مؤسسو الهند أنّ البنية الدستوريّة للهند الحرّة تقرّها الجمعية التأسيسية التي تشكّلت في شهر كانون الأول/ ديسمبر عام 1946، والتي يجري حلّها بمجرد

الموافقة على الدستور. وبالتالي يمكن للشعب الهندي أن يركّز على الشكل الذي يريد به بلده. رابعاً، ساعدت الطريقة التي تمّت من خلالها صياغة الدستور وتبنيه ودخوله حيّز التنفيذ في جعله وثيقةً حيّة. وقد أمضت الجمعية التأسيسية نحو عامين ونصف العام في مناقشة وصياغة وتبني الدستور. ورغم الانتقادات التي وُجّهت للمدّة الطويلة التي استغرقتها العملية، فإنّ النقاشات الدستوريّة تطرّقت إلى كلّ جانب من جوانب الهويّات والطموحات الهندية، كما جرت مناقشة العناصر الرئيسيّة للدستور على طول البلاد وعرضها. أخيراً: تطرّقت النقاشات الدستوريّة إلى القضايا السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة الرئيسيّة التي كانت لتصوغ الهند تبعاً لطموحات شعبها. ومن بين تلك القضايا كانت طبيعة وبنية الاتّحاد الهندي (فيدراليّ غير مُتناظر)، وحقوق وقوانين كافة المجتمعات (الفئات الدينيّة واللّغويّة والثقافيّة والعماليّة والمرأة والمحرومة)، وطبيعة الجهات التنفيذيّة والإداريّة والقضايا العسكريّة المدنيّة وقضايا الأمن. ونتيجة لذلك صمد الدستور الهندي أمام اختبار الوقت، ورغم أنّه شهد الكثير من التعديلات وجرى انتهاك العديد من مبادئه، لكنّ مبادئه الجوهرية بقيت على حالها، ولم تزد التعديلات إلا مرونةً. وكما ذكرنا سابقاً، فهو وثيقة حيّة تقدّم إطاراً تنفيذياً لأيّ شيء نريده، لكن علينا أن نعمل بجدّ لنحقّه.

# الحكم المحلي والإقليمي في الدستور البرتغالي: دراسة حالة حول الانتقال الديمقراطي

إدواردو كابريتا<sup>3</sup>

## أولاً - البرتغال: من الحكم التسلطي إلى الديمقراطية الأوربية

حكم البرتغال نظاماً تسلطياً لفترة طويلة من الزمن امتدت بين عامي 1926 و1974. وفي ذلك الحين كانت السياسات دون الوطنية (أي السياسات المتعلقة بالأقاليم غير الواقعة على الأراضي الرئيسية للبرتغال) مُركزة على القضايا الاستعمارية في أفريقيا. أما على المستوى الوطني فجرى تعيين المحافظين - تعييناً لا انتخابياً - من قبل الحكومة الوطنية. وفي الخامس والعشرين من نيسان/أبريل 1974، سيطرت المؤسسة العسكرية على السلطة في البلاد، وذلك من خلال انقلاب قادته "حركة القوات المسلحة" التي ضمت قادة عسكريين شبان، وذلك بعد أن تعبت من الحروب الاستعمارية المستمرة طيلة ثلاثة عشر عاماً في المستعمرات البرتغالية في أفريقيا (أنغولا وموزمبيق وغينيا بيساو). وقد تولت حركة القوات المسلحة الحكم ببرنامج يهدف إلى إجراء تحول ديمقراطي وإنهاء الاستعمار في الخارج وتنمية الاقتصاد، مع قدرٍ كافٍ من توزيع الثروة.

وعدت السلطات الجديدة بإجراء انتخابات، وإعادة السلطة إلى حكومة مدنيّة ديمقراطية خلال عام واحد. وجرّت انتخابات الجمعية الدستورية في العام 1975، (في الذكرى السنوية لثورة نيسان/أبريل)، وشارك فيها أكثر من تسعين بالمائة ممن يحقّ لهم التصويت. وقد جرت هذه الانتخابات في ظلّ عدم استقرارٍ سياسيٍّ انطوى على نزاعٍ بين تيارٍ مناصرٍ لأوروبا وتياراتٍ يساريةٍ دافعت عن الشرعية الثورية.

قبل الانتخابات، كان ثمةً ضغوطاً شديدةً من التيارات الراديكالية في الجيش ومن الحركات الشعبية في الشارع تدفع نحو «ديمقراطية مباشرة» يرافقها مجلسٌ ثوريٌّ دائمٌ يُشكّل صوتاً لشرعية ثورة الخامس والعشرين من نيسان/أبريل. وبعد هزيمة الانقلاب العسكري المحافظ (في الحادي عشر من آذار/مارس 1975)، اشتدّ ساعدُ التيار اليساري. وفيما تعرّضت الأحزاب السياسية لضغوطٍ من أجل تأجيل الانتخابات، قبلت بتوقيع «اتفاقٍ دستوريٍّ» مع حركة القوات المسلحة، وضعته الأخيرة شرطاً مسبقاً لانتخاب جمعيةٍ دستوريةٍ - ديمقراطيةٍ - في الموعد المُحدّد لتلك الانتخابات.

نصّ الاتفاق الدستوري بين الأحزاب وحركة القوّات المسلّحة على إنشاء نظامٍ ديمقراطيٍّ في ظلّ إشرافٍ عسكريٍّ، مع صلاحيّات واسعة لمجلس الثورة (الذي يتشكّل من مُمثّلين عن حركة القوّات المسلّحة)، وانتخابٍ غير مباشرٍ لرئيس الجمهورية من قبل مجلسٍ خليطٍ من أعضاء مُنتخبين ديمقراطيّاً وآخرين يمثّلون الشرعيّة الثوريّة يعيّنهم الجيش. وقد وقّعت جميع الأحزاب الرئيسيّة الاتفاقَ الدستوريّ بدافع قلقها من خطورة تأجيل الانتخابات.

استطاعت الجمعيّة الدستوريّة - رغم جميع الصعوبات - أن تضمّ أغليبيّة من أعضاءٍ يدعمون ديمقراطيّة تمثيليّة، وأن تجد طريقةً للانضمام إلى المجموعة الاقتصادية الأوربيّة، وذلك من خلال مائة وستّة عشر نائباً من الحزب الاشتراكي (الذي يدعمه بقوّة الحزب الديمقراطيّ الاشتراكيّ الأوربيّ وحزب العمل)، وواحد وثمانين نائباً من الحزب الديمقراطيّ الاشتراكي (بي بي دي) وهو حزبُ محافظ، وثلاثين نائباً من الحزب الشيوعيّ المُناصر للثوريّة، وستّة عشر عضواً من الحزب الديمقراطيّ المسيحيّ وسبعة نوابٍ من أحزابٍ صغيرة.

اعتري الأشهر الأولى من عملية صياغة الدستور جدلٌ كبيرٌ ومطالباتٌ شعبيّةٌ (دعمتها التيارات الراديكاليّة في مجلس الثورة) بخليطٍ من ديمقراطية برلمانيّة مع سلطة شعبيّة مباشرة. ومما صعّب الأمور - أيضاً - كان دور الجيش في عملية التحوّل الديمقراطيّ.

لكن بعد محاولة انقلابٍ عسكريٍّ أخيرة في الخامس والعشرين من تشرين الثاني/ نوفمبر 1975، تمكّن الجناح المُعتدل في الجيش من مسك زمام الأمور، فقام بدعم التحرك نحو ديمقراطية تمثيليّة على غرار النموذج الأوربيّ الغربيّ. وكان من نتائج هذا التطوّر توقيع نسخة ثانية من الاتفاق الدستوريّ بين حركة القوّات المسلّحة والأحزاب السياسيّة، وقد وقّعت هذه النسخة جميع الأحزاب السياسيّة التي لها أعضاء منتخبون في الجمعيّة الدستوريّة، وأسس الاتفاق لنظام رئاسيّ يُنتخب فيه الرئيس بشكلٍ مباشر، وقلّص صلاحيّات مجلس الثورة، بحيث قصّرها - في الأغلب - على شؤون القوّات المسلّحة.

استمرّت عملية وضع مسودّة للدستور من شهر حزيران/ يونيو 1975 وحتى شهر نيسان/ أبريل 1976. وجرّت الانتخابات التشريعيّة في الخامس والعشرين من نيسان/ أبريل 1976، وتبعتها الانتخابات الرئاسية في السابع والعشرين من حزيران/ يونيو 1976، حيث جرت كلتاها بعد صدور القانون الأساسي الجديد. وكدليلٍ على الواقعيّة السياسيّة البرتغاليّة، نجح القائد الأعلى للجيش (وهو أيضاً أحد زعماء التيار المُعتدل خلال العملية السياسيّة في العام 1975) في الانتخابات الرئاسية ليصبح أوّل رئيسٍ مُنتخبٍ للبلاد.

## ثانياً - صياغة الدستور في زمن الثورات

بدأت عملية صياغة الدستور بقيام الأحزاب السياسيّة بتقديم عدّة نسخٍ مسوّدة، وإجراء حوارٍ حول منهجيّة الدستور وبنيتها. وقد شكّل دستور البرتغال في العام 1976 نصّاً طويلاً من ثلاثمائة واثنني عشرة مادّة في نسخته الأصليّة، التي ضمّت باباً كبيراً حول الحقوق السياسيّة التقليديّة، سُمّي «الحقوق والحريّات والضمانات»، واحتوى ذلك الباب على حقوق العمّال، مثل حقّ الإضراب وحقوق النقابات وحقوق لجان العاملين، إضافة إلى ثلاثين مادّة حول الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعية والثقافية، وأحكام عدّة حول التنظيم الاقتصادي.

تأثرت الأقسام المتعلّقة ببُنية السُلطة السياسيّة بدينامكيّة العمليّة الثوريّة، وتغيّرت هذه الأقسام بفعل نُسختي الاتفاق الدستوري الموقّعتين مع القوّات المسلّحة. ورغم أنّ النقاشات في الجمعيّة الدستوريّة المُنتخبة كانت قائمة - رسمياً - على المُسوّدات التي قدّمتها جميع الأحزاب، لكنّ النقاش كان متأثراً بشدّة بأجواء العمليّة الثوريّة العالميّة.

خضعت قضايا طبيعة النظام الحاكم، والنموذج الاقتصادي، ومدى الحقوق الأساسيّة والحقوق الاقتصاديّة والاجتماعية والثقافية، وشكل الحكومة إلى تفحّصٍ دقيقٍ من جانب الرأي العام والصحافة، كما شكّلت هذه القضايا محور الكثير من المظاهرات الشعبيّة الحاشدة. وتركز مُعظم الجدل حول الاختيار بين نموذج «ديمقراطية برجوازية» أو نموذج ديمقراطية مباشرة تدعمها شرعيّة ثوريّة. وقد تطوّرت عمليّة صياغة الدستور بنقاشٍ سياسيٍّ وقانونيٍّ على مستوى مميّز من الكفاءة، بينما تصاعدت الضغوط في الشارع لتصل إلى حدّ قيام النقابات بمحاصرة مبنى البرلمان، والحديث عن خطة طارئة للانتقال إلى مدينة بورتو، ثاني أكبر مدينة في الشمال البرتغالي.

لم تلعب المؤسسات الأكاديميّة دوراً فاعلاً في صياغة الدستور، وذلك بسبب الأجواء السياسيّة القائمة آنذاك وبسبب الاضطراب الداخلي، إلا أنّه جرى انتخاب بعض الباحثين الشباب (مثل جورجى ميراندا من جامعة لشبونة وفيتال موريرا من جامعة كويمبرا) أعضاءً في الجمعيّة الدستوريّة. فتبوّءوا دوراً أساسياً في النقاشات. ونظراً لمقدرات هؤلاء الأكاديميّة والتاريخيّة فقد أنتجوا أعمالاً شكّلت مراجع حول الدستور، وهي مراجع يُستأنس بها عادة أينما ثار جدل حول الدستور.

لا تزال البُنية الأساسيّة للدستور سارية حتّى الآن، لكنّه خضع للتعديل سبع مرّات بين عامي 1982 و2005. وتبقى التعديلات الأكثر أهميّة في سياقنا هذا هي ما جرى في مراجعة العام 1982 من ترسيخ للسُلطة الديمقراطيّة المدنيّة، وإلغاء مجلس الثورة، وفي مراجعة العام 1989 من تحرير للاقتصاد، ممّا فتح الطريق للخصخصة، إلى جانب تعديلات عديدة أخرى تتعلّق بالشروط القانونيّة اللازمة للاندماج في الاتّحاد الأوروبي (في الأعوام 1992 و2001 و2004 و2007) أو نطاق صلاحيّات محكمة الجنايات الدوليّة (2001). وبما أنّ تعديل الدستور يقتضي موافقة ثلثي أعضاء البرلمان، يظهر أنّه قد حصل استقرار في نظام الحكومة بعد المرحلة الثوريّة، إذ تعكس المراجعات الدستوريّة عموماً

إجماعاً ثنائي الحزب بين الحزبين الأكبر في البلاد (الحزب الاشتراكي والحزب الديمقراطي الاشتراكي) في جميع الانتخابات التي جرت منذ العام 1976.

يتم دستور البرتغال بسعة مجاله، إذ يُشكّل مخططاً للحقوق السياسيّة التقليديّة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويُمكن النظر إلى دستور البرتغال كنموذج للانتقال من نظام حكم تسلّطي إلى نظام سياسيّ ديمقراطيّ. ويبقى من أهمّ نجاحاته - التي لم تتغيّر منذ العام 1976 - شكّل الحكومة، القائم فعلياً على نظام برلمانيّ، يُنتخب فيه رئيس الجمهورية انتخاباً مباشراً وبصلاحيّات مهمّة، خاصّة في أوقات الأزمات أو حين لا تتوافر أغليبيّة واضحة في المجلس التشريعي. إذ يقوم الرئيس بتعيين رئيس الوزراء حسب نتائج الاقتراع، ويُمكن له أن يحلّ البرلمان إذا رأى أنّ عمل المؤسسات الديمقراطية غير مُنظم. كما يتمتع بحقّ النقض على التشريعات. وقد قام كلُّ من الرؤساء الأربعة الذين توالوا على حكم البرتغال منذ العام 1976 بحلّ البرلمان بعد تفكك الائتلاف الحاكم أو عندما لم تكن الحكومة قادرة على جعل المجلس يتبنّى تشريعاً ما. فقد قام الرئيس هاماليو إيانيش بتعيين ثلاثة رؤساء وزراء بمبادرة سياسيّة خاصّة به، دون أيّ دعم حزبيّ واضح (في 1978 و1979)، كما قام الرئيس جورج سامبايو في العام 2004 بإقالة الحكومة، ودعا إلى انتخابات جديدة بسبب عدم الاستقرار السياسيّ حتى دون أيّ تفكك في ائتلاف الأغلبية الحاكم.

لقد تمّ تصميم النظام البرتغالي ليتجنّب أيّ تركيز زائد للسلطة، ولذلك تجري الإشارة إليه كنموذج يُحتذى في النقاشات الدستوريّة الدائرة في العالم العربي، وخاصّة في تونس.

خلال عمليّة صياغة الدستور، صدر قرارٌ بتشكيل لجان مُتخصّصة تقوم كلُّ منها بكتابة مسودة قسمٍ معيّن من الدستور، بحيث تجري مناقشة هذه المسودات في مراجعة لاحقة، ويتمّ التصويت عليها في جلسة لكامل الأعضاء. وقد تمّ تحديد عدد اللجان ومجالات عملها بعد نقاش استهدف بُنية الدستور وعدد أقسامه وفحوى كلِّ قسم منها. ومن بين هذه اللجان، خُصّصت واحدة للأقاليم ذات الحكم الذاتي، وأخرى للحكومة الوطنيّة المُسمّاة «بالسلطة المحليّة».

قامت نقاشات اللجان المُتخصّصة على مقترحات الأحزاب السياسيّة، لكن نظراً لعدم وجود أغليبيّة آنذاك، عكست النصوص التي خلصت إليها اللجان تنوع المساهمات في تلك النصوص، مع دور بارز لمسودات الحزب الاشتراكي والحزب الديمقراطي الاشتراكي في قسم الأقاليم ذات الحكم الذاتي، ولمسودة الحزب الشيوعي في قسم السلطنة الوطنيّة. وبعد دراسة المسودات، قامت اللجان بتبني نصوص جرى تقديمها للمناقشة والمداولة من قبل كامل الأعضاء.

يندرج كلا القسمين المذكورين أعلاه في الجزء المُتعلّق بتنظيم السلطنة السياسيّة من الدستور، والذي يُعطى في النسخة الحاليّة الأبواب التاليّة: سابعاً: الأقاليم ذات الحكم الذاتي (المواد 225 - 234)، وثامناً: السلطنة الوطنيّة (المواد 235 - 265). كما توجد إشارات عدّة للكيانات دون الوطنيّة في مواد دستورية أخرى، من المادّة الخامسة (الدولة الوحديّة)، والأحكام المتعلّقة بالصلاحيّات التشريعية لمجلس الجمهورية، وصلاحيّات الرئيس، والضمانات، ومراجعة العمليّة الدستوريّة.

## ثالثاً - السُّلطات الإقليمية والوطنية في بلدٍ عريق

تُشكّل البرتغال بلداً ذا حدود ثابتة في أوروبا منذ القرن الثالث عشر، وتخلو البرتغال من أيّ أقلّيات لغويّة أو عرقيّة أو دينيّة. وعلى خلاف إسبانيا (حيث مُعضلة القوميّات) وبريطانيا (حيث مُشكلة نقل السُّلطات من المركز إلى الأطراف)، تتعلّق المسألة «دون الوطنية» في السياسة البرتغالية - غالباً - بنقاش حول التنظيم الإداري، وشكل الحُكم في الأقاليم، والقرب الجغرافي، وعمليّة صنع القرار، واحترام التقاليد والطموحات المحليّة.

وإذا أردنا مثالاً سياسياً وإدارياً مُشابهاً فيمكن النّظر إلى النقاش الفرنسي حول وضع المُقاطعات والأقاليم الفرنسية ما وراء البحار أو حول وضع جزيرة كورسيكا، في قضية الأقاليم ذات الحُكم الذاتيّ ومسألة توزيع فرنسا إلى أقاليم، وإلغاء مركزية الحُكم فيها، وقضايا الحكومة الوطنية. وتعود إحدى نقاط التشابه مع النقاش الإداري الفرنسي إلى نابليون وجاكوب في التقاليد القانونية والفلسفية التي تربط الحداثة والمساواة بحكومة مركزية قوية ومستتيرة. وقد هيمنت مركزية السُّلطة كتقليدٍ راسخٍ خلال الملكيّة الدستوريّة البرتغاليّة (1820-1910) وخلال الجمهوريّة الأولى (1910-1926). كما عزّز النظام التسلّطي (1926-1974) من الحُكم المركزي وأضعف الكيانات الإقليمية وتَحَيَّر ضدّ نقل السُّلطات، بحجّة عدم كفاءة هذه الكيانات وضيق أفقها وتأثير الخبراء المحليين.

افتتح دستور العام 1976 عهداً جديداً من الحُكم الذاتيّ في جُزر الأزور وجزر ماديرا في المحيط الأطلسي، وأسس لحُكمٍ محليّ ديمقراطي في البلديّات والنواحي (وهي وحدات إداريّة أصغر) ضمن أراضي البرتغال الرئيسيّة (دون الجزر). وقد منحت الهيئات الإقليمية والمحليّة المُنتخبة فرصة المشاركة السياسيّة للألاف من الأشخاص، مع نحو نصف مليون مرشح لمقاعد في المجالس الإقليمية، والمجالس المحليّة البالغ عددها ثلاثمائة وثمانية مجالس، والمجالس التنفيذيّة، وأكثر من أربعة آلاف مجلس للأبرشيات.

حصلت الحُكومات الذاتيّة والسُّلطات المحليّة على تخصّصات وصلاحيّات أكبر في ظلّ الأفكار التقدّميّة حول مركزية السُّلطة وذاتيّة الحُكم. وذلك ضمن مبادئ تفويض السُّلطات التي كرّسها الدستور منذ عام 1997. كما أصبح لها دورٌ مهمٌّ في برامج التنمية والبنى التحتيّة التي جرت بعد الانضمام إلى المجموعة الأوروبيّة في عام 1986 بدعم قوي من الصناديق البنويّة. وقّعت البرتغال - في سياق الأزمة الماليّة الأوروبيّة الحاليّة - اتّفاق مُساعدة ماليّة مع الترويكا الدوليّة (وهي الاتّحاد الأوروبيّ والمصرف المركزي الأوروبيّ وصندوق النقد الدولي). وعليه تجري الآن عمليّة تفحص دقيق لقضية الحُكم الذاتيّ في الأقاليم، وحول صعوبة التوفيق بين الحُكم الذاتيّ السياسي واحترام الانضباط المالي. وينطوي الاتّفاق مع الترويكا على مراجعةٍ للقوانين الماليّة السارية في الأقاليم ذات الحُكم الذاتي، حيث ستُرفع نتائج المراجعة إلى برنامج تعديل ماليّ خاصّ يقوم بزيادة الضرائب المفروضة في الأقاليم وخفض الإنفاق العام فيها.

## رابعاً - تطبيق اللامركزية في دولة وحدوية

تنص المادة السادسة من الدستور على أن البرتغال دولة وحدوية: «تكون الدولة وحدوية، وتُنظَّم وتعمل بطريقة تحترم نظام الحكم الذاتي في الجزر، ومبادئ تفويض السلطة وذاتية الحكم المحلي واللامركزية الديمقراطية لإدارة الشأن العام». وحسب القسم الثاني من المادة المشار إليها «يُشكَّل أرخبيل الأزور وماديرا إقليمين ذوي حكم ذاتي، يتمتعان بوضع سياسي إداري ومؤسسات حكومية ذاتية خاصة بهما». وتأتي الإشارة إلى تفويض السلطات من المراجعة الرابعة التي جرت في العام 1997، بينما يأتي مفهوم مؤسسات الحكومة الذاتية في الأقاليم ذات الحكم الذاتي من المراجعة الأولى التي جرت في العام 1982.

يتألف أرخبيل الأزور من تسع جزر مأهولة واقعة في شمال المحيط الأطلسي، في منتصف المسافة بين البرتغال والولايات المتحدة تقريباً. أما أرخبيل ماديرا فيتألف من جزيرتين مأهولتين أقرب إلى الدار البيضاء منهما إلى لشبونة. وللحكم الذاتي في هذين الأرخبيلين جذور تاريخية وجغرافية. ورغم أن الحراك الاستقلالي لم يتوقف فيهما منذ الحقبة الثورية، فقد تطوّر الحكم الذاتي فيهما من خلال توجّه نحو حكم ذاتي تقدمي، واستطاعا توسيع نطاق الصلاحيات التي تعترف بها السلطة الوطنية لهما، وذلك من خلال مقترحات تقدّم بها لتعديل الدستور أو القوانين المتعلقة بالأقاليم. واكتسب مفهوم تفويض السلطات (الذي تُكرّسه الآن كل من معاهدة لشبونة والدستور البرتغالي) بُعداً جديداً متعدّد المستويات بفعل تعميق الاندماج الأوربي والوضع الذي منحه اتفاقيات الاتحاد الأوربي للأقاليم البرتغالية كأقاليم خارجية بعيدة. وهذه المفاهيم الأساسية هي:

- البرتغال دولة وحدوية، ليست بلداً فيدرالياً أو مُقسماً إلى أقاليم على نحو كامل، بل يتبع له إقليمين بحكم ذاتي في جزر في المحيط الأطلسي، ويبرّر ذلك أسباب جغرافية واقتصادية واجتماعية وثقافية، إضافة إلى «الطموحات التاريخية لشعوب تلك الجزر في حكم ذاتي» (المادة 1/522)،
- للأقاليم ذات الحكم الذاتي حكوماتها الذاتية الخاصة بها، وتتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية حسب قواعد الدستور والوضع السياسي الإداري الذي تبنّاه لها مجلس الجمهورية بعد تسليم المجالس التشريعية الإقليمية للنسخ المسوّدة،
- يجري انتخاب الحكومة المحلية ديمقراطياً، وذلك على مستوى البلديات والنواحي، حسب القانون المُعتمَد من قبل مجلس الجمهورية، وتمارس صلاحياتها واختصاصاتها المُعلنة في القانون المُعتمَد من قبل البرلمان مع احترام مبدأ اللامركزية الإدارية.

## خامساً - حكومات ذاتية في أقاليم أطلسية

عانى أرخبيلي الأزور وماديرا - تاريخياً - من العزلة، وتنامت فيهما طموحات الحكم الذاتي عن الحكومة المركزية. وبعد ثورة العام 1974، وفي سياق الاضطراب السياسي وإنهاء استعمار البرتغال لمناطق في أفريقيا والشكوك حيال بروز تيار يساري في لشبونة، ظهرت بعض الحركات المناصرة للاستقلال في الجزر، وقد جرى النقاش الدستوري في ظل هذا الوضع المعقد.

يقوم الحكم الذاتي السياسي والإداري على مجلس تشريعي منتخب وحكومة إقليمية ووضع مالي يمنح الأقاليم جميعها عائدات الضرائب التي يجري جمعها هناك، إضافة إلى حق الحصول على تعويض من الحكومة الوطنية مقابل منع التنمية العمرانية في الجزر. وقد شكّلت قضايا مثل مدى ذاتية الحكم ومدى الصلاحيات التشريعية في تلك الأقاليم مصدر توتر بين الحكومة المركزية والمحكمة الدستورية وسلطات الأقاليم.

في الأصل كانت الصلاحيات التشريعية للمجلس الإقليمي تختص فقط بمصالح الإقليم التي لا تنظمها القوانين العامة للجمهورية، وبتعديل وتنفيذ ما يتعلّق بذلك. لكن بعد المراجعة الدستورية التي جرت في العام 2004 تمّ توسيع الصلاحيات التشريعية الإقليمية لتشمل جميع الأمور التي أقرتها القوانين السياسية الإدارية على أنها غير مشمولة في مسؤوليات الهيئات السيادية الوطنية. ويجري تبني القوانين الخاصة بالأقاليم في البرلمان الوطني من خلال موافقة ثلثي الأعضاء، لكن للمجلس الإقليمي الحقّ الحصريّ في مراجعة المبادرات.

وفيما يلي القضايا الأربعة المحورية في الوضع الدستوري للأقاليم ذات الحكم الذاتي:

1. أساس وطبيعة الحكم الذاتي الإقليمي،

2. الصلاحيات التشريعية للهيئات الحكومية الإقليمية،

3. الحكم الذاتي المالي،

4. التمثيل الإقليمي للسيادة الوطنية.

(1) كان الفصل بين الحكم الذاتي السياسي والتشريعي للجزر (الأزور وماديرا) والحكم الذاتي الإداري للوحدات الإدارية المحليّة (البلديات والنواحي على الأراضي الرئيسية) واضحاً منذ النسخة الأصلية للدستور. وقد دفعت عدّة عوامل (كالجذور التاريخية والجغرافية، ووجود حكومات وهيئات تشريعية إقليمية، ودور الفروع الإقليمية للأحزاب الوطنية، والرأي العام المحلي) نحو ما سُمّي بحكم ذاتي تقدّمي لا تحدّه سوى الصلاحيات الدولية للدولة. وكانت الخطوط الحمراء تتمثّل بمنع وجود نظام قضائيّ أو ضريبيّ منفصل في الأقاليم، أو صلاحيات تتعلّق بقوى الأمن، لكنّ قضايا من قبيل شؤون المشاركة في الاتحاد الأوروبي أو مدى الصلاحيات التشريعية الإقليمية فقد تطوّرت بشكل ملحوظ. ولدى الأقاليم ذات الحكم الذاتي هيئاتها الحكومية (التشريعية والتنفيذية) الخاصة بها،

والقائمة على حُكم برلماني يخضع لرقابة ضعيفة من المندوب الدستوري في الجمهورية. لكن بسبب وجود أغلبيات برلمانية (فيما عدا في الأزور) فقد تطوّر النظام في جوهره في رئيس الحكومات الإقليمية.

(2) وقد مرّت الصلاحيات التشريعية في الأقاليم ذات الحكم الذاتي بثلاث مراحل: مرحلة تجريبية بين عام 6791 وبين المراجعة الأولى للدستور. وقد جرى خلال هذه الفترة تبني القوانين السياسيّة الإداريّة الأولى الخاصّة بالأقاليم من قبل مجلس الجمهورية، وذلك من خلال مبادرة المجالس التشريعية الإقليمية. وقد جرى تبني القانون الخاصّ بأرخبيل الأزور في العام 0891، وتمّ تعديله ثلاث مرّات كان آخرها في العام 9002. وسبق قانون أرخبيل ماديرا جدل طويل، وتمّ تبنيه أخيراً في العام 1991، وجرى تعديله مرّتين منذ ذلك الحين. وقبل تبني هذه القوانين، كان الحكم الذاتي الإقليمي يجري بموجب القوانين المؤقتة التي تمّ تفعيلها في العام 6791، فور الانتهاء من عملية صياغة الدستور. وتأتي صعوبات تبني وتعديل القوانين الخاصّة بالأقاليم من «النظام الثنائي» للمبادرات الإقليمية، وفرض السُلطة الوطنية لقيود على المسودة الأصلية المُقدّمة من الإقليم. في البداية، كانت الصلاحيات التشريعيّة للأقاليم محدودة بالشؤون المتعلقة بالإقليم وإقرار قوانينه المحليّة. لكنّ مراجعة الدستور التي جرت في العام 2891 خلقت مفهوم «القانون الجمهوري العام»، ومن هنا أصبح بإمكان الأقاليم أن تُشرّع وتعدّل في المزيد من المجالات. كما وسّعت المراجعة الدستوريّة التي جرت في العام 4002 الصلاحيات التشريعية بشكل كبير، إذ غاب معها مفهوم «القوانين الجمهورية العامّة» التي حصرت المشاركة الإقليمية بالقضايا التي تشكل «مصلحة إقليمية محدّدة». ومنذ ذلك الحين أصبح لدى الأقاليم صلاحيات تشريعيّة في جميع القضايا الإقليمية التي يكرّسها القانون الوطني المتعلّق بالإقليم، فيما عدا القضايا التي تشكّل اختصاص الهيئات السياديّة الوطنيّة حصرياً. ويمكن للسُلطات الإقليمية أن تساهم في تعديل حتّى التشريع الوطني عندما لا تكون صلاحيات التنظيم مقتصرة على الهيئات السياديّة.

(3) لدى الأقاليم الحقّ في جمع الضرائب، ويُشكل هذا الأمر مستوى يتجاوز بعض الدول الفيدرالية من حيث استقلاليّة الحكم الذاتي. بل إنّ لدى الأقاليم الحقّ في تعديل النظام الضريبيّ فيها حسب القواعد التي يُقرّها مجلس الجمهورية، أيّ معظم المستويات الأدنى من ضريبة الدخل وضريبة القيمة المُضافة. لكن يبقى أهمّ نصوص الدستور هو حقّ الأقاليم بكامل الدخل الضريبيّ المُحصّل هناك إضافة إلى حقّ الحصول على تحويلات ماليّة من الوارد الضريبيّ الوطنيّ حسب مبدأ التضامن الوطنيّ.

(4) أضافت المراجعة الدستوريّة للعام 7991 إلى صلاحيات الحكومة الوطنيّة تبني قانونٍ ماليّ إقليميّ، إذ أوكل ذلك إلى مجلس الجمهورية حصراً. ويُعدّ هذا الأمر أحد أهمّ القيود التي طبّقت على الحكم الذاتيّ الإقليميّ في المجالات الماليّة والاقتصاديّة منذ ذلك الحين. لقد اضطرّت البرتغال إلى مراجعة القوانين الماليّة الإقليمية ووضع قيودٍ على

الحكومات الذاتية في الأقاليم بسبب التزام البرتغال بالاتحاد الأوروبي في سياق اتفاقية الاستقرار والنمو، ومؤخراً في المعاهدة الجديدة حول الاندماج المالي والاقتصادي. وبرز جدال آخر - في سياق تعديل السياسات المالية التي اعتمدها البرتغال - مع قرار الحكومة إضافة ضرائب طارئة إلى ضريبة الدخل، مُبْقِيَةً عَلَى الإيرادات القادمة من الأقاليم ذات الحكم الذاتي. وستتم مراجعة هذه القضية من قبل المحكمة الدستورية. وشكّلت كيفية الجمع بين أولاً، احتكار الأقاليم لدخولها الضريبي وثانياً، حقّ البلديات الدستوري بالمشاركة في إيرادات الضرائب المباشرة قضية حساسة أخرى.

(5) في السابق كان هناك وزيراً للجمهورية في كلّ إقليم، إلا أنه جرى خفض الصلاحيات الإشرافية لهذا المنصب في العام 4002، وأصبح يدعى اليوم «مُمَثِّلُ الجمهورية»، دون مقعد في مجلس الوزراء. ويقوم المُمَثِّلُ بتعيين الحكومة الإقليمية تبعاً لنتائج الانتخابات، وقد يقوم برفع التشريعات الإقليمية إلى المحكمة الدستورية. ويجري تعيين المُمَثِّل من قبل رئيس الجمهورية، بعد التشاور مع الحكومة، ويمارس هذا المُمَثِّلُ صلاحيات رئاسية - بطريقة ما - على المستوى الإقليمي.

(6) وتُشكِّلُ مراجعة القانون المالي الإقليمي والقيود الناجمة عن الاندماج الأوروبي تحدياً مهماً ينتظر نموذج الحكم الذاتي الإقليمي في البرتغال.

## سادساً - سلطة محلية وتقليد مركزي

على أراضي البرتغال الرئيسية، تنقسم البلاد إلى وحدات إدارية ذات سلطات محلية هي هيئات تنفيذية وتشريعية «تسعى إلى خدمة مصالح السكان المحليين». ويرسي الدستور ثلاثة مستويات من الوحدات الإدارية ذات السلطات المحلية على الأراضي الرئيسية للبرتغال (هي مناطق إدارية وبلديات وأبرشيات). وحسب القانون، تتمتع كلّ منها بحكم محلي إداري فقط، ويُعرّف وضعها المالي في القانون المالي الوطني الذي يقرّه مجلس الجمهورية.

لم يجر تأسيس المناطق الإدارية كهيئات متوسطة بين الحكومة الوطنية (المركزية) والبلديات. ومنذ المراجعة الدستورية للعام 1997، أصبح اعتبار إقليم إداري كذلك «كأمر واقع» يعتمد على إجراء تصويت بالإيجاب في استفتاء وطني. وقد جرت مشاورات وطنية في العام 1998 بأغلبية من الأصوات السلبية، ومن غير المؤكد أبداً الآن تشكيل مناطق إدارية. وتُشكِّلُ البلديات أقوى الوحدات الإدارية من حيث الهيئات المحلية الخاصة بها، وأكثرها رسوخاً في التقليد البرتغالي، رغم أنها وُجِدَتْ بأشكال متنوعة منذ العصور الوسطى. ولدى البلديات مجالس وهيئات تنفيذية مُنْتخَبَةٌ بشكل مباشر

من خلال نظام نسبي، يكون فيه المحافظ أول عضو في القائمة التي تحصد أكثر الأصوات للهيئة التنفيذية. وقد أقرت المراجعة الدستورية للعام 1997 الانتقال إلى نظام انتخاب أحادي بهيئة تنفيذية تنبثق عن المجلس، لكن الأحزاب السياسية لم تتوصل حتى الآن إلى موافقة ثلثي أعضاء البرلمان من أجل النظام الانتخابي. ولدى البلديات نظامها الضريبي الخاص بها الذي يُقره البرلمان وحق المشاركة في الضرائب الوطنية حسب القانون المالي المحلي.

أما النواحي فهي كيانات محلية داخل أراضي البلديات، ولها اختصاصات مُعرّفة في القانون، كما لها سلطاتها التنفيذية اللامركزية عن البلديات. ويتراوح عدد النواحي في البلدية الواحدة في الريف الشمالي للبرتغال من خمسة إلى ثمان وتسعين ناحية، ويقوم هذا التقسيم والتعدد على أسباب تاريخية وثقافية وجغرافية. وتسعى الحكومة الآن إلى تطبيق قانون - يُعتبر مثيراً للجدل - يُقلص من عدد النواحي إلى الثلث على الأقل. وتتلقى النواحي تمويلاً من الحكومة الوطنية بحكم القانون، كما تتلقى التمويل من البلديات التي تتبع لها حسبما تقرره ميزانية البلدية.

تُشكل اللامركزية الإدارية مبدأً مهماً في تنظيم الدولة في البرتغال، ويجب تحديده وتعريفه من قبل مجلس الجمهورية. واليوم، وفي ظل القيود الاقتصادية القاسية وهيمنة النظرة التكنوقراطية المشككة باللامركزية، فإن قضية اللامركزية تقع خارج الأولويات السياسية. وكان مجلس الجمهورية قد أقر قانوناً عاماً لعدم مركزية التخصصات بالنسبة للبلديات، لكن منذ ذلك الحين لم يحدث أي تطور مهم سوى في قطاع التعليم الأساسي.

## سابعاً المراجعات الدستورية والحكم الذاتي في الأقاليم البعيدة وضمن الأراضي الرئيسية

منذ العام 1976 خضع الدستور البرتغالي للتعديل سبع مرات إضافة إلى بعض المراجعات الناجحة. وتعرضت النصوص المتصلة بالأقاليم ذات الحكم الذاتي والسلطة الوطنية إلى العديد من التغييرات، لكنها من بين أكثر القضايا الدستورية إجماعاً. ثمّة إجماع واسع بين الأحزاب الوطنية على ذاتية الحكم في الأقاليم البعيدة، وغالباً ما تأتي الآراء الناقدة من النواب المنتخبين في الجزر، إذ يطالبون بحكم أكثر ذاتية واستقلالية. ولطالما شكّل الجدل حول الصلاحيات الإقليمية وتوازنها مع الحكومة الوطنية (المركزية) محور مراجعات القوانين السياسية الإدارية المتعلقة بالأقاليم والقانون المالي الإقليمي.

يُشار إلى السلطة الوطنية - عموماً - بإيجابية في الخطاب السياسي، رغم مُمانعة الكيانات المركزية عادة لتفويض الصلاحيات إلى البلديات، ووجود جدل شعبي حول الكفاءة المالية للامركزية. وإن أكثر القضايا الدستورية إثارة للجدل هي الاعتراض على الاستقلال الإداري للأقاليم، واشتراط إجراء مشاورات وطنية قبل إقراره، وتغيير نظام انتخاب الجهة التنفيذية القائم منذ خمسة عشر عاماً.

## دستور انتقال ديمقراطي

يُشكّل دستور البرتغال نموذجاً ناجحاً للانتقال الثوريّ من نظام ديكتاتوريّ إلى ديمقراطيّة تمثيليّة. إذ كانت البراغماتية في إدارة انصياح الجيش للسلطة السياسيّة، وفي تجنّب الجدالات التاريخيّة الصعبة مع الكنيسة الكاثوليكيّة، وفي تعديل الدستور تماشياً مع التطوّر الاقتصادي العالميّ ومتطلّبات عمليّة الاندماج الأوربيّ، كلّها مبنية على موافقة ثلثي أعضاء البرلمان. لا يُمكن للنظام الحكوميّ البرتغالي، القائم على توازن السُلطات بين الرئيس والأغليبيّة التشريعيّة في ظلّ إشراف المحكمة الدستوريّة، أن يُصدّر إلى بلدانٍ أخرى، لكنّه يُشكّل نموذجاً للسلوك الديمقراطيّ الجماعيّ، تنبغي دراسته في الانتقالات الديمقراطيّة في العالم العربيّ.

## اللامركزيّة وتفويض السُلطات في دولة وحدويّة

يُشكّل الحكم الذاتيّ في الجزر الأطلسيّة والحكومات الديمقراطيّة المحليّة قضايا إجماعية في النظام الدستوريّ البرتغاليّ. لكنّ فكرة «الحكم الذاتيّ التقدّميّ» التي ارتقت باستقلاليّة الأقاليم في أمور مثل الصلاحيّات التشريعيّة وحقّ تحصيل الضرائب إلى مستوى أعلى من الحكومات الذاتيّة في إسبانيا أو في بعض الدول الفيدراليّة تخضع اليوم لتمحّص دقيق. مع الأخذ بعين الاعتبار الصعوبات السياسيّة لتعديل «الوضع الإقليميّ العضويّ» أو الدستور، فقد أصبح «القانون الماليّ الإقليميّ» مكوّناً رئيسياً في العلاقات بين الحكومات الإقليميّة والحكومة الوطنيّة. لقد انتظرت السُلطة الوطنيّة منذ العام 1997 التغييرات في الحكومة والأنظمة الانتخابيّة (بسبب شرط موافقة ثلثي أعضاء البرلمان)، كما تضع قيود الميزانية تحدّيات جديدة أمام السياسات اللامركزيّة. ومن المرجّح أنّ هذه العُدة ستبقى تعطينا فكرة عن الاستقرار الدستوريّ الاصطناعيّ في مجال التنظيم السياسيّ.

## مُلحق - مراجعات الدستور البرتغالي

تمّ تبنيّ دستور البرتغال من قبل الجمعية الدستوريّة في الثاني من نيسان/ أبريل 1976.

## المراجعة الأولى - الثلاثين من آب/ أغسطس 1982

اتّسمت هذه المراجعة بالأهميّة من حيث اختتامها للانتقال من العمليّة الثوريّة إلى ديمقراطية مدنيّة. وقد ألغت هذه

المراجعة مجلس الثورة، ومنحت كامل الصلاحيات التشريعية للبرلمان. كما جرى فيها تغيير مهم للصياغة الثورية التي كانت مستخدمة في النص الأصلي. وجرى توضيح الصلاحيات الرئاسية، فألغيت ازدواجية مسؤولية الحكومة (أمام الرئيس وأمام البرلمان). إلا أن الرئيس احتفظ بحق النقض على التشريعات المبنية على أساس دستوري أو سياسي، واحتفظ بحق حل البرلمان إذا رأى عدم انتظام في عمل المؤسسات الديمقراطية. ولم تُركز هذه المراجعة على الأجزاء المتعلقة بـ«الأقاليم ذات الحكم الذاتي و«السُلطة الوطنية». وكان الأمر الوحيد الذي غطته هذه المراجعة واتصل بهذين الأمرين هو «القوانين الجمهورية العامة» التي شكّلت قيوداً على صلاحيات المجالس التشريعية الإقليمية.

### المراجعة الثانية - الثامن من تموز/يوليو 1989

تضمّنت هذه المراجعة الدستورية تغييرات اقتصادية مهمة، إذ قلّصت من دور الدولة في الاقتصاد، وأذنت بخصخصة الشركات العامة. ولم تتضمن هذه المراجعة تغييرات مهمة فيما يتعلق بالأقاليم ذات الحكم الذاتي أو بالسُلطة الوطنية.

### المراجعة الثالثة - القانون الدستوري رقم 1/92 من العشرين من أيلول/سبتمبر

وشكّلت هذه مراجعة طارئة تمكّن البرتغال من المصادقة على معاهدة الاتحاد الأوربي (معاهدة ماسترخت).

### المراجعة الرابعة - العشرين من أيلول/سبتمبر 1997

قلّصت هذه المراجعة عدد أعضاء البرلمان، وفتحت الطريق أمام تغييرات في النظام الانتخابي، إذ سمحت بالانتخاب الفردي (لم يُطبّق قط). وجعلت هذه المراجعة من الخدمة العسكرية خدمة طوعية، كما وسّعت دائرة الأمور التي تخضع لاستفتاء وطني. ومنحت المراجعة صلاحيات تشريعية عامة للمجالس التشريعية الإقليمية في مسائل معينة تتصل بالأقاليم. وكانت هذه الصلاحيات من قبل محدودة بأحكام خاصة للقوانين الجمهورية العامة أو صلاحيات مخرولة للأجهزة السيادية الوطنية.

إلا أن هذه المراجعة جعلت إقرار القوانين المالية الإقليمية صلاحية تشريعية جديدة للبرلمان الوطني. ومنذ ذلك الحين أصبحت القيود على الميزانية أهم القيود المفروضة على الحكم الذاتي الإقليمي، ومثّاراً للجدل السياسي بين الحكومة الوطنية والحكومات الإقليمية. وعلى المستوى المحلي، فتحت هذه المراجعة المجال أمام المرشحين المستقلين للمشاركة في الانتخابات المحلية، كما فتحت الباب لتغيير عميق في الأنظمة الانتخابية والحكومية في البلديات. وبما أن استصدار القوانين الانتخابية يتطلب موافقة ثلثي أعضاء البرلمان، لم يجر أي تغيير فيها منذ العام 1997. ومن التغييرات المهمة في هذه المراجعة كانت القيود التي فرضت على إعادة انتخاب الهيئات التنفيذية. وفي العام 2005 تم تبني قانون يُحدّد عدد المرّات التي يُمكن فيها إعادة انتخاب المحافظين ورؤساء النواحي بثلاث مرّات فقط (أي اثنتي عشرة سنة).

### المراجعة الخامسة - الثاني عشر من كانون الأوّل/ ديسمبر 2001

كانت هذه مراجعة طارئة بداعي المصادقة على معاهدة روما، التي تشكّلت بموجبها محكمة الجنايات الدوليّة. كما عمّق نصُّ التعديل الاندماج مع الاتحاد الأوربي في مجالات الحرّيات والعدالة والأمن والمساواة في حقوق المواطنين في البلدان الناطقة باللغة البرتغالية. ولم تُشر هذه المراجعة إلى السُلطات الوطنيّة أو السُلطات الإقليميّة.

### المراجعة السادسة - الرابع والعشرين من تموز/ يوليو 2004

تضمّنت هذه المراجعة قضية مهمّة، وهي فكرة تبني دستور أوربي، والتي أُلغيت لاحقاً بعد الاستفتاء الفرنسي. وكانت هذه المراجعة مهمّة في الجزء المتعلّق بالأقاليم ذات الحكم الذاتي، إذ تمّ فيها - بوضوح - تعزيز الصلاحيّات التشريعيّة للمجالس التشريعيّة الإقليميّة، وذلك بإلغاء معايير احترام القوانين الجمهوريّة العامّة. وسُمح للمؤسّسات التشريعيّة الإقليميّة بأن تتبني التشريعات في جميع المجالات التي لا تُشكّل اختصاصاً حصريّاً للجهات السياديّة الوطنيّة. كما تضمّنت المراجعة تغييراً سياسياً آخر ذا صلة، وهو خفّضُ المرتبة السياسيّة للمنصب المسؤول عن الأقاليم من «وزير جمهوريّة» إلى مُجرّد «مُمثّل للجمهوريّة» يعيّنه الرئيس، لكن دون مقعد في مجلس الوزراء.

### المراجعة السابعة - الثاني عشر من آب/ أغسطس 2006

وكانت هذه مراجعة طارئة من أجل السماح بإجراء استفتاء حول تبني دستورٍ أوربي.

## الإصلاح الدستوري والعلاقات بين المدنيين والعسكريين في إسبانيا

ناريسيس سيررا<sup>4</sup>

### أولاً. السياق – الانتقال إلى الديمقراطية

قبل أن نلقي نظرة فاحصة على العملية التي تَمَّت بمقتضاها كتابة دستور 1978 في إسبانيا، من المهم أن نصف ولو باختصار سياق المرحلة الانتقالية التي صيغ الدستور في أثنائها. لقد بدأت مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية في إسبانيا بعد وفاة الجنرال فرانكو في تشرين الثاني (نوفمبر) 1975 ببضعة أشهر، عندما قام الملك خوان كارلوس الأول بتعيين أدolfo سواريز كرئيس للحكومة في شهر تموز (يوليو) من العام التالي.

وخلال فترة زمنية قصيرة، اقترح سواريز إصلاحا سياسيا ذا طبيعة ديمقراطية، تمَّ استقباله بترحاب من قبل أعضاء البرلمان الفرانكو، ومن ثم تمت الموافقة عليه بأغلبية ساحقة من قبل الإسبانين في استفتاء عام جرى في أواخر عام 1976. وكانت الخطة تقتضي إجراء انتخابات عامة حرة لاختيار برلمان من مجلسين أعطي مهمة الجمعية التأسيسية وهو ما تمَّ في تموز (يوليو) 1977 ودستور جديد تمت الموافقة عليه في كانون الأول (ديسمبر) 1978.

وقد لعبت عوامل مختلفة دورا في جعل عملية الانتقال إلى الديمقراطية عملية سهلة في إسبانيا، ولكننا سنركز في هذه الورقة على ثلاثة منها فحسب. العامل الأوَّل وجود قطاع اقتصادي مهم تقوده الطبقة الوسطى؛ وقد ساعد على نشوء هذا القطاع التطورات الاقتصادية منذ انفتاح البلاد الاقتصادي الذي تلا خطة ما عرف بالاستقرار الاقتصادي لعام 1959، والتي حظيت بدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ثانيا، ذكريات كوارث الحرب الأهلية التي جرت في إسبانيا بين عامي 1936 و1939؛ هذه الذكريات شجعت القوى السياسية كافة على البحث عن حلول من شأنها أن تحول دون أي احتمال، مهما بدا بعيدا، لعودة الاقتتال الداخلي. وثالثا، إن وجود شخص الملك نفسه الذي كان مقبولا من قبل المواطنين الإسبان، رغم أنه قد عُيِّن تعيينا من قبل فرانكو، وقد لعب دورا مهما في تأمين موافقة الموالين للدكتاتور والقوات المسلحة على نتائج الانتقال إلى الديمقراطية.<sup>5</sup>

4. Narcis Serra

5. ن أجل الحصول على فكرة عامة عن عملية الديمقراطية والمرحلة الانتقالية خصوصا، راجع: تشارلز بول، *España en democracia, 1975-2000* (Barcelona: Plaza y Janés, 2001)؛ وخوسيه ماري مارافال، *La política de la transición, 1975-1980* (Madrid: Taurus, 1981).

ولكن بالمقابل كان ثمة عدد آخر من العوامل الذي ساهمت في تعقيد العملية الانتقالية وعرقلتها، بما في ذلك ضرورة حل مطالب الانفصاليين الذين تمتعوا بحكم ذاتي في عهد الجمهورية الثانية، وتحديد كاتالونيا وإقليم الباسك وغاليشيا. أضف إلى ذلك وجود الإرهاب لدى منظمة إيتا الانفصالية في إقليم الباسك؛ وأخيراً، الأزمة الاقتصادية التي نتجت عن ارتفاع سعر النفط عام 1973، والتي وإن وصلت إسبانيا متأخرة عن غيرها إلا أنها كانت قوية التأثير وتمخضت عن مستوى عالٍ من البطالة. وإذن، فقد تمت عملية الانتقال إلى الديمقراطية في إسبانيا تحت هذه الظروف الصعبة والتقييدات التي جعلت من الحالة الإسبانية حالة خاصة جداً. وثمة العديد من الآراء المتباينة تناولت كيفية تقسيم هذه المرحلة إلى فترات زمنية من الانتقال إلى الديمقراطية وتوطيدها، ولكن من المقبول عموماً تأريخ بداية هذه العملية مع تعيين أولفو سواريز كرئيس للحكومة وتاريخ نهايتها بعد سنة من إعلان الدستور، أي عندما تمت الموافقة في كل من كاتالونيا وإقليم الباسك على نظام الحكم الذاتي الخاص بكل منهما في عام 1979. أما فترة توطيد الديمقراطية فاستمرت أبعد من ذلك. وإذا ما قبلنا فكرة فيليب شميتز عن "الأنظمة الجزئية"<sup>6</sup> نستطيع أن نقول (فيما يتعلق بالقوات المسلحة التي تعيننا هنا) أن المرحلة الانتقالية لم تنته حتى عام 1982، عندما تمت محاكمة العسكريين المشاركين في محاولة انقلاب 23 شباط (فبراير) 1981. وأما مرحلة توطيد الديمقراطية فامتدت من تشرين الأول (أكتوبر) 1982 (عندما تمت لأول مرة عملية انتقال السلطة في إسبانيا الديمقراطية، بعد انتصار الحزب الاشتراكي في الانتخابات التشريعية) ولغاية نهاية الثمانينات من القرن العشرين، عندما أصبحت إسبانيا بعد دخولها الاتحاد الأوروبي عضواً في النظام الأمني لأوروبا الغربية بامتلاكها العضوية الدائمة في حلف شمال الأطلسي (ناتو)، وانضمامها إلى اتحاد غربي أوروبا وتوقيعها اتفاقية أمنية جديدة مع الولايات المتحدة<sup>7</sup>.

## ثانياً. صياغة الدستور

لقد مثل الدستور الجديد خطوة أساسية إلى الأمام في مجال عملية الانتقال، وضمن – من دون أي تعديل لاحق – توطيداً ثابتاً للديمقراطية عبر السنوات الخمس والثلاثين الماضية. وكان لا بد للدستور أن يكون جديداً تماماً لعدة أسباب منها

6. يقترح شميتز رؤية للانتقال إلى الديمقراطية وتوطيدها، مفادها أن الديمقراطية ليست موجودة في نظام ديمقراطي متكامل، وإنما بأنظمة جزئية سياسية ومؤسسية مختلفة، يسعى من خلالها المجتمع إلى أن يتمثل. واعتماداً على هذه النظرة، فإن عملية تثبيت الديمقراطية يمكن أن تُعتبر، من وجهة نظر عدد من المجموعات المجتمعية التي تسعى إلى التمثيل والديمقراطية، تركيا من هذه الأنظمة الجزئية متماسكة بواسطة مجموعة من القواعد التي تحدد تراتبية كل منها وتعين مهمتها. فيليب شميتز، «المصالح المنظمة وتوطيد الديمقراطية في أوروبا الجنوبية»، في مؤلف ريتشارد غونتر ونيكوفوروس ديامندوروس وهانس جورغن بوهل، سياسات توطيد الديمقراطية: Philippe C. Schmitter, 'Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe', in Richard Gunther, Nikoforos Diamandouros and Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation* (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1995): 284-314.
7. للحصول على تحليل أكثر تفصيلاً للإصلاح العسكري في إسبانيا، راجع: فيليب أغويرو، الجنود والمدنيون والديمقراطية: إسبانيا ما بعد فرانكو من منظور مقارنة: Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995) وايضاً نرسيس سيررا، الانتقال العسكري: الإصلاح الديمقراطي للقوات المسلحة: The Military Transition. Democratic Reform. of the Armed Forces (Cambridge: Cambridge University Press, 2010) ومن أجل رؤية نقدية للإصلاح راجع: Miguel Platón, *Hablan los militares* (Barcelona: Planeta, 2001).

عهد الجنرال فرانكو الذي امتد على مدى عقود طويلة، ومنها - على وجه الخصوص - أن تأسيس جمهورية جديدة في إسبانيا لم يكن احتمالاً ممكناً. البديل، إذن، كان إقامة نظام ملكي دستوري.

ولصياغة الدستور الجديد، اختارت الجمعية التأسيسية لجنة من سبعة من أعضائها مثلوا شتى اتجاهات الطيف السياسي في البلاد. ولتبيان مدى تنوع هذه اللجنة يمكن أن نذكر أن أحد أعضائها كان وزيراً في عهد الدكتاتورية، وكان آخر عضواً في الحزب الشيوعي، وكان الثالث عضواً في حزب القومي الكاتالوني، والرابع عضواً في الحزب الاشتراكي، بينما كان الثلاثة الباقون من أعضاء حزب أدولفو سواريز، وهو من أحزاب الوسط.

وكان مسار صياغة الدستور سريعاً نسبياً، رغم أنه أفسح في المجال أمام نقاش عام واسع أخذ مجراه على كافة الصعد. وبعد خمسة أشهر من العمل، أنهت اللجنة صياغة المسودة الأولى للدستور، التي نشرت في كانون الثاني (يناير) 1978، وتلا ذلك فترة خُصّصت من أجل التعديلات (تلقت اللجنة أكثر من 3000 طلب تعديل من مجلس النواب)، وقد انتهت اللجنة من إجراء التعديلات المناسبة في شهر نيسان (أبريل)، وفتحت المجال أمام نقاش المسودة في الجمعية التأسيسية. وقد امتد النقاش على 24 جلسة داخل لجنة الشؤون الدستورية و12 جلسة عامة للجمعية.

ومن ثم تمّ رفع المسودة إلى مجلس الشيوخ، حيث تمت مناقشته على مدى 17 جلسة في لجنة الشؤون الدستورية وعشر جلسات في الهيئة العامة للمجلس، وانتهى النقاش أخيراً في 5 تشرين الأول (أكتوبر). وبعد أن أجرى مجلس الشيوخ تعديلاته على المسودة، تمّ تشكيل لجنة مشتركة ما بين مجلسي النواب والشيوخ أقرت النسخة النهائية التي نشرت في 28 تشرين الأول (أكتوبر)، وتم التصويت عليه في المجلسين في 31 تشرين الأول (أكتوبر). وحصل النص على 325 صوت من أصل 345 صوتاً من اصوات مجلس النواب، بينما صوت ضده ستة نواب فقط، وامتنع أربعة عشر نائباً عن التصويت. أما في مجلس الشيوخ، فحصل النص على 226 صوتاً من أصل 239، وصوت ضده خمسة أعضاء فقط، بينما امتنع ثمانية أعضاء عن التصويت. بعد ذلك طُلب من المواطنين التصويت على المشروع في استفتاء عام جرى في 6 كانون الأول (ديسمبر)، حيث تمت الموافقة على المشروع بنسبة 87.78%.

وبعملية استرجاعية لمجريات الأحداث التي رافقت إعداد الدستور، يمكن أن نرى أن الدستور واجه مشكلات ضخمة. وإحدى هذه المشكلات أن جميع الفرقاء كان عليهم أن يتخلوا عن الأفكار التي كانوا يتبنونها ويدافعون عنها حتى ذلك الوقت. ولتوضيح الفكرة نعطي مثالين فقط على ذلك: كان على الحزب الشيوعي والاشتراكيين أن يتخلوا عن مطالباتهم بنظام جمهوري في إسبانيا؛ وبالمقابل كان على الجناح اليميني أن يتخلّى عن فكرة الحفاظ على الدولة المركزية. ومن دون شك، فإن قضية الملكية هي قضية نموذج إقليمي، قضية عودة المجتمعات ذات الحكم الذاتي التي وجدت إبان الجمهورية الثانية، أو بكلمات أخرى الموافقة على قيام كيانات ذات حكم ذاتي في بعض الأقاليم التي تعتبر نفسها أمماً مستقلة بسبب تاريخها القديم وبسبب امتلاكها لغة مستقلة بها. هذه الصعوبة أدت إلى تفاقم تدخل

القوات المسلحة التي كانت ترى نفسها الحامي لمبادئ نظام فرانكو وبنائه، أو بالأحرى الضامن للمجتمع الفرانكوي. وفي النهاية، تمت الموافقة على المادة الثانية من الدستور بفضل استخدام مفردة «قومية» بدلا من تعبير «أمة» عند الإشارة إلى المجتمعات ذات الاستقلال الذاتي تاريخيا (كاتالونيا وإقليم الباسك وغاليسيا). وتضمن تلك المادة «حق الحكم الذاتي للأقاليم والقوميات التي تشكل الأمة الإسبانية».

وتبين هذه النقطة، كما غيرها من النقاط، أن دستور 1978 لم يكن إصلاحا بسيطا للحالة السابقة، ولكن قطيعة مع السمات المميزة لتلك المرحلة. والحال أن الفترة المبكرة من المرحلة الانتقالية إلى الديمقراطية كانت يسيطر عليها الصراع ما بين دعاة الاستمرارية (ممثلين أساسا بالقوات المسلحة) والإصلاحيين الممثلين برئيس الحكومة أدolfo سواريز والحزب . وتجسدت بعض معالم هذا الصراع (*Unión del Centro Democrático*) الذي أسسه، اتحاد الوسط الديمقراطي المخفي في استقالة نائب رئيس الحكومة الجنرال دي سانتياغو عندما سُمح للاتحادات العمالية بالعمل، واستقالة الأميرال بيتا دا فيغا من منصبه كوزير للبحرية، عندما تم منح الحزب الشيوعي الإسباني الموافقة على العمل السياسي للاشتراك في الانتخابات عام 1977. وبالمقابل، كانت عملية كتابة الدستور مناسبة لعدد كبير من المناظرات التي تمت أيضا بين الإصلاحيين والأحزاب الديمقراطية المناهضة للفرانكوية والتي كانت تطالب بقطيعة تامة مع الوضع السابق. بيد أن « (القطيعة المتفاوض عليها)، والتي تم من خلالها وضع أسس *ruptura pactada* الجميع وصل إلى ما أطلق عليه » نظام ديمقراطي جديد، ولكنه نظام نتج عن طريق التوافق<sup>8</sup>.

### ثالثاً. الدستور وعملية إدخال القوات المسلحة في بنية الدولة الديمقراطية

عندما استقال الجنرال دي سانتياغو من الحكومة، عيّن أدolfo سواريز الجنرال غوتيريز ميلادو مكانه. وأثبتت تلك الخطوة أنها كانت خطوة صائبة، حيث كان الجنرال غوتيريز ميلادو هو من قام بإطلاق الإصلاح العسكري خلال المرحلة الانتقالية وأشرف عليه بنفسه، وتضمن ذلك الإصلاح خطوات جبارة من مثل إلغاء الوزارات العسكرية الثلاث والاكتفاء بوزارة موحدة هي وزارة الدفاع.

وكان لإصلاح الجنرال غوتيريز ميلادو خلال المرحلة الانتقالية تأثير مزدوج على القوات المسلحة تجلّى في ديمقراطية هذه القوات وتحديثها. وهكذا، وبهدف توحيد القوات المسلحة – وهو ما كان من ضمن أولوياته – أوجد منصب رئيس أركان الجيش والقوات الجوية (وهما لم يكونا موجودين سابقا)، ومن ثم أوجد هيئة الأركان المشتركة، على غرار

8. عجار تسارد تردص ارخوم نعلقتنا اينابسل إلى إيطارقميدلا تمؤرك إلى يضملا: دراشتير رتوغ، "دعاء رظنلا في جذومنا ي نابسللا"، في فلوم ويروغيرغ وسنولا: Gregorio Alonso and Diego Muro (eds.), *The Politics and Memory of Democratic Transition* (New York: Routledge, 2011).

نظيراتها في دول حلف الناتو، ولكن مع فارق مهم وهو أن هيئة الأركان المشتركة الإسبانية هي هيئة عالية المستوى ووتقف على قمة الأسلحة الثلاثة جميعها. وقد تبنى غوتيريز ميلادو هذا القرار في آذار (مارس) 1977، أي قبل إيجاد منصب وزير الدفاع بضعة أشهر، وقبل الموافقة على الدستور الجديد بعشرين شهرا. ولكن بالإضافة إلى إيجاد هيئة الأركان المشتركة، تم اتخاذ عدة خطوات شكّلت خسارة ملحوظة لامتيازات وسلطات المؤسسة العسكرية. ومن المعروف على نطاق واسع أنه في جميع تلك المسارات لدمقرطة المؤسسات العسكرية يكون رد فعل القوات المسلحة هو تعزيز استقلالية المؤسسة العسكرية في مواجهة السلطة المدنية.

وذلك ما حدث في إسبانيا، حيث بذل جهد لفرض نظرية تم تشكيلها خلال السنوات الأخيرة من عهد الجنرال فرانكو، عندما بات واضحا أن النظام يتجه إلى نهايته. وقد حاولت هذه النظرية التمييز بين خطين للقيادة متوازنين فوق القوات المسلحة. في الخط الأول تنتهي سلسلة القيادة عند الهيئة المشتركة للأركان، باعتبارها الهيئة العليا للقيادة العامة للقوات المسلحة؛ بينما يمتد الخط الثاني ليشمل رئيس الحكومة ووزير الدفاع. وقد تمّ اعتماد هذه النظرية في القانون الذي شرّع لتشكيل الهيئة العامة للأركان في 8 شباط (فبراير) 1977، عندما أقر القانون أن الهيئة سوف «تخضع للإشراف الأعلى من جلالة الملك»، وسوف تكون في الوقت نفسه «معتمدة سياسيا» على رئيس الحكومة. وشكّل هذا الاقتراح محاولة لإضعاف سيطرة الحكومة وتقوية الاستقلال المؤسسي والوظيفي للقوات المسلحة، وقد اعتمد هذا القانون فيما بعد في عدة دول في أمريكا اللاتينية. أضف إلى ذلك أن هيئة الأركان المشتركة غدت الهيئة التي تجسد المصالح الجماعية للأسلحة الثلاثة في القوات المسلحة، كما تجسّد مقاومة المؤسسة العسكرية لقرارات الوزارة. وأحد الأدلة على ذلك أن الهيئة العامة المشتركة للأركان كاتبت لجنة صياغة الدستور مباشرة، لتوصل إليها اقتراحاتها فيما يتعلق بصياغة الدستور، من دون أن تمر تلك المقترحات على الحكومة. وهكذا، وُجدت ثلاثة أخطار كبيرة شكّلت تهديدا لعملية ديمقراطية المؤسسة العسكرية خلال الفترة التي تمت فيها كتابة الدستور.

الخطر الأول كان وضع المادة المتعلقة بالقوات المسلحة بين المواد الافتتاحية للدستور التي تهتمّ بمؤسسات الدولة، والتي ربطت المؤسسة العسكرية مباشرة بالتاج الملكي. الخطر الثاني كان الإبقاء على قوات الشرطة والحرس المدني كجزء من القوات المسلحة. وأما ثالث الأخطار فكان التمييز بين تسلسل القيادة العسكرية والتسلسل الإداري للحكومة المدنية. وقد طالبت الهيئة العامة المشتركة للأركان لجنة صياغة الدستور بأن تُضمّن هذه البنود الثلاثة، بين بنود أخرى، في الدستور. ولكن اللجنة رفضت الاقتراح الثاني، رغم أن الفكرة طرحت مجددا في الهيئة العامة للبرلمان، لأن أحد الأحزاب، حزب التحالف الشعبي، الذي كان يضم سياسيين معروفين من أنصار النظام السابق، ساند هيئة الأركان في اقتراحها. وفيما يتعلق بمنطقة الخطر الأولى، تم إدخال المادة المتعلقة بالمؤسسة العسكرية (مادة رقم 8) في قسم المبادئ العامة للدستور، ولكن بالكلمات التالية:

إن مهمة القوات المسلحة والتي تضم الجيش والأسطول والقوى الجوية هي ضمان سيادة إسبانيا واستقلالها والدفاع<sup>1.8</sup> عن سلامة أراضيها والنظام الدستوري فيها.

تنظّم بنية المؤسسة العسكرية بقانون، بالتوافق مع الدستور الراهن. 8. 2.

كما تضمن النص النهائي للدستور اختلافين اثنين مع مطالب المؤسسة العسكرية المقدمة إلى لجنة صياغة الدستور. كان الاختلاف الأول حذف تعبير «ضمان وحدة إسبانيا» مستبدلة كلمة وحدة بكلمة سيادة. والنقطة الثانية حذفُ الفقرة التي تدستر وضع هيئة الأركان باعتبارها الهيئة القيادية العليا في المؤسسة العسكرية. ولا يمكن التقليل من أهمية هذا التعديل، الذي تم بتدخل شخصي من الجنرال غوتيريز ميلادو، الذي أرسل إلى لجنة الصياغة – كتابة – أن هذا النص ليس مكانه الدستور، وإنما يجب أن يعالج لاحقا بنص قانوني حسب الأصول. وهكذا بات من الممكن استكمال عملية الإصلاح الدستوري في فترة توطيد الديمقراطية، لأنه من دون ذلك ما كان بالإمكان إصدار القانون رقم 1/1984 (الذي عدّل دور هيئة الأركان المشتركة بحيث تغدو هيئة استشارية لرئيس الحكومة ووزير الدفاع، موحدًا بذلك الخطين المتوازيين الذين كانا قائمين في قيادة المؤسسة العسكرية) من دون تغيير الدستور. كما كان من المستحيل أيضا تغيير المبادئ العامة للدستور، لأن ذلك يفترض حل البرلمان وإجراء استفتاء عام. ومن الواضح أن إدماج الطلبات العسكرية في الدستور كان من شأنه أن يحول دون الخطوة الحاسمة والضرورية التي مثلها القانون 1/1984 لإتمام إصلاح المؤسسة العسكرية.

ولكن النتيجة النهائية لصياغة هذا الجزء من الدستور المتعلق بدمقرطة القوات المسلحة أثبت أنه جاء غامضا. فمن جهة، تقرّر أنه ينبغي الفصل بين الشرطة والمؤسسة العسكرية، وكذا الأمر فيما يتعلق بالحرس المدني (وكان هذا أمرا في غاية الأهمية)، ومن جهة ثانية، فإن القوات المسلحة ذُكرت في مقدمة الدستور سوية مع طبيعة النظام الملكي في البلاد والاعتراف بحق القوميات والأقاليم الإسبانية بالحكم الذاتي. ولقد ابقى هذا الجانب الأمل في قلوب بعض قادة المؤسسة العسكرية الذين يعتبرون أنفسهم مؤسسة مستقلة ممكن لها التفاوض مع مؤسسات الدولة الأخرى. ولكن، على أية حال، لا بد من الاعتراف بأنه على الرغم من حال الغموض الموجودة في الدستور، فإن كتابة هذه الوثيقة، جعلت من الممكن تحقيق مسار للإصلاح العسكري يمكن اعتباره كاملا من حيث إدخال المؤسسة العسكرية ضمن بنية الدولة الديمقراطية. وفي ضوء الضغوط التي مورست من قبل المؤسسة العسكرية، ووزن تلك الضغوط في السنوات التي سبقت موت الجنرال فرانكو، يجب أن نخلص إلى النتيجة التالية: إن صياغة الدستور بالنسبة لهذه القضايا قد تمت على أكمل وجه كان ممكنا في تلك الأيام.

## رابعاً. قضايا الخلاف مع القوات المسلحة في صياغة الدستور

كانت القضية الخلافية الأولى مع المؤسسة العسكرية، وهي القضية الأخطر من حيث ردة فعل المؤسسة المحتمل وقتها، هي قضية تنظيم الأقاليم في الدولة. وفي النهاية نجح استخدام مصطلح «قوميات» بدلا من «أمم» للإشارة إلى كاتالونيا وإقليم الباسك في الحؤول دون صراع مفتوح، على الرغم من وجود ضغوط هائلة من قبل المؤسسة العسكرية ضد الاعتراف بالأقاليم ذات الحكم الذاتي الذي اعتبرته المؤسسة العسكرية تفريطا بوحدة التراب الإسباني. ودعونا نلقي الآن نظرة سريعة على تطور القضايا الخلافية الأخرى مع المؤسسة العسكرية إبان صياغة المواد الأخرى في الدستور، حتى ولو كررنا بعض النقاط المذكورة آنفاً.

## عقوبة الإعدام

كانت السلطات العسكرية تعارض بقوة وجهة نظر الأحزاب السياسية التي كانت تريد النص على إلغاء عقوبة الإعدام في الدستور. وفي النهاية، أقرّت المادة 15 التي تنص على ما يلي: «تلغى عقوبات الإعدام باستثناء الجرائم المنصوص عليها في قانون الجنايات العسكري في أيام الحرب.» وينص قانون عام الجنايات العسكري الصادر في 1985 على أن عقوبة الإعدام يمكن أن تطبق فقط في أوقات الحرب. ولكنها لم تكن بأي شكل العقوبة الوحيدة التي يمكن أن تطبق على الجرائم، وهكذا فلم تكن المحاكم العسكرية مجبرة على أن تطبق العقوبة. ومع ذلك، ففي عام 1995، تم إلغاء عقوبة الإعدام بشكل كامل في إسبانيا.

## محاكم الشرف

تحت ضغط المؤسسة العسكرية، نصت المادة 26 من الدستور على ما يلي: «تُحظر محاكم الشرف في الإدارات المدنية والمنظمات المهنية.» ومن ثم، خلال فترة توطيد الإصلاح العسكري، وبخاصة مع بدء إصلاح المحكمة العسكرية في عام 1985 تمّ إلغاء محاكم الشرف العسكرية أيضا.

## الاعتراض على الخدمة العسكرية لأسباب ضميرية

تمت تغطية هذه النقطة في المادة 30 من الدستور التي تنص على ما يلي: «يحدد القانون الخدمة الإلزامية للإسبان، وينظم مع كل الضمانات الضرورية قضية رفض الخدمة العسكرية لأسباب تتعلق بالضمير وكافة الأسباب الأخرى المبررة

للإعفاء من الخدمة العسكرية الإلزامية؛ ويمكن في بعض الأحيان فرض خدمة مدنية كبديل عن الخدمة العسكرية.» وكما نرى، فإن هذه المادة تعترف بحق رفض الخدمة العسكرية لأسباب تتعلق بالضمير، ولكنها لم تتطور خلال الفترة الانتقالية. فالقانون الذي يُعنى بهذه النقطة هو القانون رقم 48 لعام 1984، وهو أنشأ خدمة بديلة عن الخدمة العسكرية بالنسبة لمن يرفضون أداءها لأسباب ضميرية وهي «الخدمة الإجتماعية البديلة»، ولكن الموضوع ألغي برمته مع إلغاء الخدمة العسكرية الإلزامية في عام 2001.

## استقلال القضاء العسكري

أنشأت المؤسسة العسكرية تحت حكم الجنرال فرانكو سلطتها القضائية المستقلة والخاصة بها، وكان يشرف عليها المجلس الأعلى للقضاء العسكري الذي كان مستقلا عن القضاء المدني، وبالتالي كان يخالف المبدأ الديمقراطي في وحدة السلطة القضائية، إضافة إلى عدد آخر من المبادئ. وكان من الطبيعي أن تطالب المؤسسة العسكرية ببقاء هذه الحالة، وقد نجحت في النهاية بتضمين الدستور نصاً أجاز ذلك، وإن كان بتقييدات أكثر. وتقول المادة 5-117 إن «المبدأ الرئيس المتمثل في وحدة الولاية القضائية هو القاعدة التنظيمية والوظيفية التي يستند إليها أداء المحاكم. ويحدد القانون شروط ممارسة القضاء العسكري الحصرية داخل إطار المؤسسة العسكرية أو في حالة الحصار (قانون الطوارئ)، وفقاً لمبادئ الدستور الأساسية.» والحقيقة أن قضية القضاء العسكري كانت قد تمت مناقشتها في شهر تشرين الأول (أكتوبر) من عام 1977، أثناء التوقيع على ميثاق مونكولا، التي شكلت اتفاقية بين القوى السياسية وقطاع الأعمال والاتحادات العمالية حول الأولويات الرئيسية للإصلاح السياسي والسياسة الاقتصادية في ذلك الوقت. وتضمنت تلك الميثاق اتفاقاً على منع القضاء العسكري من محاكمة المدنيين.

ونتيجة لذلك، تمت عملية إصلاح القضاء العسكري خلال المرحلة الانتقالية، بخطوتين اثنتين تم اتخاذهما عام 1980: الأولى كانت منع القضاء العسكري من محاكمة جرائم النظام العام، وبالتالي من محاكمة المدنيين؛ والثانية هي سن الحق في استئناف أحكام المحاكم العسكرية أمام المحكمة العليا في البلاد. ولكن لم يكن بالإمكان تحقيق أي تقدم آخر في تلك المرحلة التي كان القضاء العسكري فيها هو من حاكم المتورطين في المحاولة الانقلابية التي جرت في 23 شباط (فبراير) 1981.

وكان على العملية الإصلاحية أن تنتظر حتى عام 1985، عندما بدأت عملية إصلاح القضاء العسكري. وألغي مبدأ استقلال القضاء العسكري عن المؤسسة القضائية، وتم إيجاد غرفة عسكرية داخل المحكمة العليا، وبذلك فقد تم دمج الولايتين القضائيتين في ولاية واحدة. وتكامل هذا الإصلاح بعد قرابة العشر سنوات من إقرار الدستور.

## القوات المسلحة باعتبارها مؤسسة مستقلة

لقد كانت هذه القضية – ولهذا دلالة كبيرة – موضع نقاش حارٍّ في المداولات البرلمانية حول الجوانب الخاصة بالقوات المسلحة في الدستور. وكان حزب التحالف الشعبي، وهو أكثر الأحزاب محافظة في الطيف السياسي في البرلمان، يدّعي أن القوات المسلحة أكبر بكثير من أن تكون مجرد إدارة من إدارات الدولة أو شعبة من شُعب الوزارات. وكما ذُكر آنفاً، فإن مكنم الخطر هنا هو في تقوية المؤسسة العسكرية على حساب الحكومة من خلال اعتبار القوات المسلحة مؤسسة مستقلة لها قيادتها الجماعية (هيئة الأركان العامة المشتركة) المرتبطة مباشرة بالملك، الذي تخوله المادة 62 صلاحيات القائد الأعلى للقوات المسلحة. وقد فشل الدستور في امتحان هذا الخطر، عندما لم توضع في نهاية المطاف المادة المتعلقة بالقوات المسلحة تحت البنود الخاصة بصلاحيات الحكومة والإدارة السياسية، وإنما في قسم المبادئ العامة، كما ذكرنا. وقد أسهم ذلك في تقوية الطرف الذي كان يرى ضرورة وجود خطين متوازيين في قيادة البلاد: أحدهما عسكري (متجسد في الملك وهيئة الأركان) والآخر مرتبط بالحكومة ودوائرها السياسية والإدارية أثناء الجدل الذي كان دائراً آنئذ حول هذه النقطة.

ولئن بدأت معالجة هذا الغموض في أثناء المرحلة الانتقالية، إلا أن الإشكال لم يحلَّ إلا إبان مرحلة توطيد الديمقراطية، وذلك بصدور القانون رقم 1/1984. ولقد بيّن هذا القانون في الحقيقة مسألتين رئيسيتين: المسألة الأولى أن القانون قد حدد نطاق الهيئة العامة المشتركة للأركان باعتبارها هيئة استشارية تابعة لرئيس الحكومة ووزير الدفاع، وقد أعادت هيكلتها ووظيفتها لتكون تحت إطار وزارة الدفاع؛ والمسألة الثانية أن القانون أعطى دوراً فعالاً لرئيس الحكومة في مجال الدفاع، باعتباره مسؤولاً عن السياسة الدفاعية ويمارس إلى ذلك « سلطاته في تنظيم عمليات القوات المسلحة والتنسيق بينها. » وبذلك يكون حلُّ نقطة الغموض المتعلقة بالمؤسسة العسكرية قد احتاج إلى سبع سنوات ليتحقق بشكل فعال.

## خامساً. مناظرات البرلمان الإسباني حول موضوع القوات المسلحة

كانت المناظرات البرلمانية حول الدستور محصورة ببعض النقاط الخلافية التي ذكرناها أعلاه. وكان حزب التحالف الشعبي اليميني والذي يمثل أكثر الأحزاب محافظة من بين الأحزاب الممثلة في البرلمان، يدعم بقوة إبقاء الشرطة والحرس المدني كجزء من القوات المسلحة، ولكنه تراجع بعد ذلك مطالباً فقط بإبقاء الحرس المدني كجزء من القوات المسلحة. كما جادل الحزب في ضرورة أن تعطى القوات المسلحة مهمة ضمان وحدة الأراضي الإسبانية. ولكن في كلا هاتين النقطتين، تمَّ التغلب على وجهة نظر حزب التحالف الشعبي بفضل اعتراض الأحزاب الأخرى عليها، وبالتالي فقد رُفض الاقتراحان.

ولكن النقاشات حول طبيعة القوات المسلحة لم تنته إلى توضيح مسألة خضوعها للحكومة المدنية. وجادل عدد من النواب بأن القوات المسلحة يجب أن تكون فوق الأحزاب السياسية، وأنها لا يمكن أن تُعتبر جزءاً من وزارة مثلها مثل الشؤون الداخلية أو مصلحة البلديات. وقد أنتج ذلك الغموض الذي أسلفنا ذكره في تضمين القوات المسلحة في قسم المبادئ العامة في الدستور، وليس في القسم الخاص بإدارة الدولة، وهو ما يعني أن الدستور لم يكن صريحاً في موضوع خضوع القوات المسلحة للحكومة.

## سادساً. بعض الدروس المستفادة من تجربة صياغة الدستور الإسباني

لا يمكن للدستور أن يشكل أجوبة نهائية لمواضيع لا تزال محل نقاش داخلي في المجتمعات. ومع ذلك فإن من المهم جداً ألا يحول الدستور دون إمكانية إيجاد حل في المستقبل لمثل هذه المواضيع يمكن أن يتأتى من خلال استمرار النقاش داخل المجتمع في الفترة التالية لإقرار الدستور.

وتبيّن الحالة الإسبانية، وخصوصاً فيما يتعلق بالطريقة التي تمت بها معالجة مسألة القوات المسلحة، بأن كثيراً من المواضيع التي بدت مغلقة في وقت صياغة الدستور تمّ التوصل إلى حلها في السنوات التي أعقبت ذلك. وبدلاً من أن يحل الدستور كل المشاكل الموجودة، فإن عليه أن يضع حجر الأساس (أو أن يسمح ببساطة) لحل المشاكل التي تبدو مستعصية الآن في المستقبل، وربما بشكل تدريجي، عندما يصبح الوقت مناسباً لذلك. إن عمليات التحول الديمقراطي تأخذ وقتاً طويلاً، وخاصة في بلد مثل تركيا، وينبغي للدستور الجديد أن يفتح نوافذ للمستقبل بدلاً من أن يجمّد ويحول دون الحلول الممكنة الحصول في نقطة معينة من المستقبل.

ينبغي على الدستور أن يتضمن الخطوط العامة العريضة للمؤسسات التي تشكل التعايش داخل الأمة، والتعريف الواضح للحريات التي يضمنها، والاتفاقيات بين الأغلبية والأقليات، إلخ، ولكنه لا يمكن أن يطور أو يحدد مواضيع من مثل إدخال القوات المسلحة في البنية الديمقراطية لمؤسسات الدولة. يتعين ترك هذه المواضيع للنظام القانوني لكي يحلها بطريقة تدريجية.

وفي بعض الحالات، يسمح الدستور بحدوث إصلاحات معينة، ولكنه لا يتطلبها أو يشجع عليها. وفي مثال إسبانيا، تمت عملية الإصلاح العسكري بتحكيم الدستور، ولكن الحقيقة أن الدستور الجديد لم يكن القوة الدافعة إليها. لقد تم الإصلاح بدفع من الإرادة السياسية لإيجاد نموذج إسباني شبيه بجيران إسبانيا. وتأسست قوانين الإصلاح العسكري على مقارنة السياسات المختلفة في أوروبا الديمقراطية، وأيضاً على الحس السليم، وتم ذلك كله بنوع من الإحساس بالحرص وبالتدرج في سرعة التغيير. ولكن هذا لا يعني أبداً أن دستوراً يتم التوافق عليه بأغلبية واسعة جداً (كحال الدستور الإسباني الذي أقر في 1978) لا يمثل سندا مهماً جداً لأي مسيرة إصلاحية تعقب الاتفاق عليه. ولقد مثل الدستور

## البرازيل: عملية وضع الدستور والنظام السياسي

بيدرو دالاري<sup>9</sup>

الإسباني، باعتباره مؤشراً ناصعاً على الانتقال إلى الديمقراطية وتعزيزها، عنصرًا أساسياً في تقبل المؤسسة العسكرية للحالة الجديدة لإسبانيا. وهنا لا بد من أن نضع في الذهن أنه لا يمكن الوصول إلى حالة تحكم دائمة ومستقرة بالمؤسسة العسكرية ما لم تكن هذه المؤسسة قابلة لذلك. ويجب على المؤسسة العسكرية أن تقتنع أن خضوعها للسلطة المدنية هو أفضل الطرق، إن لم يكن الطريقة الوحيدة، لحصولها على قبول المجتمع وتقديره. وفي هذا الصدد، لا يمكننا أن نقلل من تأثير الدستور الذي تم الوصول إليه بعد نقاشات ومناظرات طويلة ومعقدة، وتمت الموافقة عليه من قبل الطبقات السياسية وقبوله من قبل غالبية المواطنين العظمى.

### أولاً: مقدمة

مع نهاية الحكم العسكري وإعادة الديمقراطية للبرازيل في عام 1985، ظهر جدلٌ بشأن وضع مسودة دستورٍ جديد يحل محل الدستور الذي كانت وضعتة الحكومة العسكرية. وفي تشرين الثاني / نوفمبر من عام 1985، نشر الكونغرس الوطني- الذي كان يمتلك سلطة محدودة ولكنه لم يُحل خلال فترة الحكم العسكري- أن أعضاء الكونغرس (سواءً في ذلك أعضاء مجلس النواب الذين سيُنتخبون في عام 1986 وأعضاء مجلس الشيوخ الفدرالي الذين انتُخبوا في عام 1982) ملزمون بتأسيس جمعية دستورية لوضع دستور جديد.

حدث هذا التحول الديمقراطي بشكل سلمي بسبب الضغط الاجتماعي المتزايد لصالح التحول الديمقراطي وإنهاء الديكتاتورية التي كانت تحكم منذ عام 1964. وطالبت مظاهرات حاشدة في المدن البرازيلية الكبرى في عام 1984 بحق اختيار الرئيس الذي ستبدأ ولايته في العام التالي عبر انتخابٍ شعبي. وعلى الرغم من أن هذا الهدف لم يتحقق، إلا أن ضعف الديكتاتورية بدأ واضحاً، وتم استخدام نظام الانتخاب غير المباشر الذي كان يتبع لاختيار وريث للرئيس العسكري لرفع قائد مدني من المعارضة إلى منصب الرئيس. ومثلما تكرر في التاريخ البرازيلي، حصلت الحكومة الجديدة على دعمٍ سياسي وشعبي لافت، وهو نفس الدعم الذي كان النظام الديكتاتوري حتى ذلك الوقت قد حصل عليه. بالنتيجة، بدأ عمل الجمعية الدستورية بإشراف حكومة مدنية توافقية ملتزمة ببناء نظامٍ ديمقراطي وتكريس حقوق

الإنسان. واحتفظ الجيش، الذي استُبعد من السلطة، باستقلالية إدارة القوات المسلحة (حتى عام 1999، عندما أصبحت شؤون الدفاع خاضعة فعلياً للحكم المدني) وبحق العفو العام عن ما تم ارتكابه خلال الحكم الديكتاتوري (وهي قضية لا زالت تخلق الكثير من الجدل اليوم)، لكن الجيش لم يشارك في النقاشات الدستورية. لم تكن خلافات العملية الدستورية متعلقةً بشكل كبير بأي خطر يهدد الديمقراطية، لكنها تعلقت بقضايا تنظيم الدولة، وخاصة تنظيم النشاط الاقتصادي وتشكيل النظام السياسي. ومثلما يحدث غالباً في الديمقراطيات التوافقية، نشبت الخلافات في الجمعية الدستورية بين الفكرين الليبرالي والديمقراطي الاجتماعي، مع تأثير طفيف لأصحاب المواقف السياسية المتطرفة.

كان القصد من الدستور الذي وضعت الجمعية الدستورية مسودته هو استبدال دستور النظام العسكري، والذي فُرض في عام 1967 وعُدل بشكل كبير في عام 1969، حين أصبحت الديكتاتورية أقوى وأعنف. لم يعر أحد اهتماماً لاستعادة دستور عام 1946 الذي كان ديمقراطياً ولكنه كان بالياً. تضمنت مسودة الدستور الجديد سلسلة من المواد التي تعود إلى دستور عام 1824 والذي حكم الفترة الملكية التي امتدت منذ الاستقلال (عام 1822) وحتى إعلان الجمهورية (عام 1889).

كان للملك في الفترة الملكية سلطات قوية للتدخل السياسي ولكن النظام السياسي كان برلمانياً. كل الدساتير اللاحقة كرسست البرازيل كجمهورية رئاسية تتبنى النمط الذي نراه في أمريكا اللاتينية والمتأثر بشكل كبير بالدستورية الأمريكية. احتوى دستور عامي 1891 و1934 على مواد ديمقراطية، ولكن دستور عام 1937 كُتب ليمنح الشرعية للديكتاتورية المدنية. بعد سقوط تلك الديكتاتورية، استمر دستور عام 1946 الجديد- والذي تم العمل به حتى حلول النظام العسكري في عام 1964- في الاحتفاظ بالتقليد الرئاسي، باستثناء فترة قصيرة امتدت بين عامي 1961 و1963 وعاشت فيها البرازيل في ظل حماية برلمانية بفضل الإصلاح الدستوري الذي تم تبنيه في سياق الأزمة الاقتصادية حينها.

## ثانياً: تشكيل الجمعية الدستورية

بعد انتخابات تشرين الثاني / نوفمبر من عام 1986، اجتمعت الجمعية الدستورية في الأول من شباط/ فبراير من عام 1987 برئاسة رئيس المحكمة البرازيلية العليا. تكونت الجمعية الدستورية من أعضاء من جميع الولايات البرازيلية ومن رئاسة الاتحاد (برازيليا). وتضمنت 487 نائباً منتخَباً عام 1986 و72 عضواً من مجلس الشيوخ (تم انتخاب 49 منهم في عام 1986 و23 في عام 1982 وهؤلاء بدأت دورة عملهم التي تمتد لثماني سنوات في عام 1983). الأعضاء الـ 559 للجمعية الدستورية كانوا موزعين على اثني عشر حزباً سياسياً. وفيما بعد، أصبح ثلاثة من أعضائها رؤساء للبرازيل، حكموا البلد لتسعة عشر عاماً على التوالي بين عامي 1992 و2010: السيد إيتامار فرانكو، السيد فيرناندو هنريكه كارديسو والسيد لويس إيناسيو لولا دا سيلفا.

في الجلسة التالية لافتتاح الجمعية الدستورية، انتُخب النائب الذي كان قد انتُخب رئيساً لمجلس النواب رئيساً للجمعية الدستورية أيضاً. وصادق أعضاء المجلس العمومي للجمعية الدستورية على مجموعة من القوانين المؤقتة التي تبقى سارية المفعول حتى يتم تمرير القواعد الإجرائية للجمعية الدستورية. وعلى أساس هذه القوانين المؤقتة، والتي وضعت مبادئ مسودة القوانين الدائمة، عيّن رئيس الجمعية الدستورية للجنة المؤقتة التي ستقود عمل هذه القوانين ومحرر مسودتها النهائية. تم تمرير القواعد الإجرائية للجمعية الدستورية في الرابع والعشرين من آذار / مارس من عام 1987 بعد حوالي شهرين من المناقشات والتصويت. حينها تأسست النقاط التالية: (1) التأكيد على السلطة السيادية للجمعية الدستورية. (2) يجب أن يكون العمل الذي تطوره الجمعية الدستورية متناغماً مع وظيفة الكونغرس بفرعيه: مجلس النواب ومجلس الشيوخ. (3) تم تحديد بنية لجان الجمعية الدستورية وهيئاتها الأخرى. (4) تمت منهجة عملية وضع النص الدستوري.

كان النقاش حول الكيفية التي ستكرس بها الجمعية الدستورية سلطتها السيادية حاداً. نوقشت بدائل عدة، تراوحت بين معايير تخطيطية تمهيدية لوضع مسودة دستور جديد يعزز تغييرات فورية في النظام القانوني (من قبيل إلغاء قانون الأمن القومي) وبدائل أخرى كفلت للجمعية الدستورية فقط دور وضع مسودة الدستور، وهذا ما يفصلها عن النظام السياسي أو القانوني الداخلي. في النهاية، كان التفاهم السائد هو أن الجمعية الدستورية يمكنها، بدون تدخل على الإطلاق في النظام القانوني الساري في البرازيل، أن تناقش الطلبات التي تهدف إلى تعطيل قوانين مما قد يهدد عمل الجمعية. قُدمت بعض الطلبات (التي كانت تُسمى مشاريع قرارات)، ولكن الهيئة العامة للجمعية الدستورية لم تصوّت على أي منها.

تلاشت المخاوف من تدخل خارجي محتمل لأن الجمعية الدستورية استطاعت أن تطوّر عملها في بيئة من الحرية. ولم يمنع قانون الأمن القومي الذي ما زال سارياً والتشريع المنبثق من الفترة الديكتاتورية العملية الاعتيادية لوضع مسودة الدستور الجديد. وفي الحقيقة، حافظ نص الدستور الجديد في بعض الجوانب على مصالح الجماعات السياسية المحافظة التي كانت مرتبطة في السابق مع الحكومة العسكرية. ولكن ذلك لم يأت نتيجة لضغط مفرد على الجمعية الدستورية. فإذا أخذنا في الحسبان أن التحول الديمقراطي البرازيلي حدث بطريقة تفاوضية، دون تفكيك النظام السياسي والقانوني، فإن هذه الجماعات المحافظة حافظت على بعض التأثير على الإطار السياسي، على الرغم من أنها أقلية، واستخدمت هذه القوة ضمن العملية الدستورية.

الجمعية الدستورية وعمل الكونغرس الوطني- وهو إجراء لا غنى عنه لأن أعضاء وبصدد التكافؤ بين نشاطات المجلسين كانوا هم ذاتهم- فقد حددت القواعد الإجرائية للجمعية الدستورية أنه يتوجب على مجلس الشيوخ ومجلس النواب أن يتبنيا قواعدهما الخاصة بحيث يعقدا جلساتها بشكل استثنائي فقط لمناقشة القضايا العاجلة أو تلك المتعلقة بالمصلحة القومية، مع التأكيد على الأولوية القصوى لعمل الجمعية الدستورية. وقد تم تطبيق هذا الإجراء، وكان أن نتج عنه بطء ملحوظ في النشاطات التشريعية الفدرالية لمدة سنتين، وهو ما سبب بعض الجدل في وقتها.

## ثالثاً: بنية الجمعية الدستورية

تأسست بنية الجمعية الدستورية حسب الإجراء المخطط لوضع مسودة نص الدستور الجديد. لمنح الهيئة العانة للجمعية الدستورية الأهمية القصوى لأنها تضمنت 559 عضواً. وتكونت الجمعية من ثماني لجان، وسُمح لكل عضوٍ بأن يعمل كعضو أساسي في لجنة واحدة وكعضوٍ بديلٍ في لجنة واحدة أخرى. لجان الجمعية الدستورية الثماني كانت:

1. السيادة؛ حقوق الرجال والنساء وضماناتها.
2. تنظيم الدولة.
3. تنظيم فروع الحكومة ونظامها.
4. التصويت والأحزاب السياسي والضمانات المؤسساتية.
5. الضرائب، الميزانية والأنظمة المالية.
6. النظام الاقتصادي.
7. النظام الاجتماعي.
8. العائلة، التعليم، الثقافة، الرياضة، العلوم والتكنولوجيا والاتصالات.

كانت كلُّ من اللجان الثمانية مقسمةً إلى ثلاث لجان فرعية، مكونةً ما مجموعه 24 لجنة فرعية بمعدل 21 عضواً لكل لجنة وما يعادلهم من أعضاء بدلاء. فمثلاً، كانت لجنة تنظيم فروع الحكومة ونظامها متضمنةً للجان الفرعية التالية: (1) لجنة الفرع التشريعي. (2) لجنة الفرع التنفيذي. (3) لجنة الفرع القضائي والادعاء العام.

حسب القواعد الإجرائية، خضع توزيع الأعضاء على اللجان واللجان الفرعية، قدر الإمكان، لمبدأ المحاصصة السياسية، وهو نفس المعيار الذي طُبّق على اختيار رؤساء ونواب رؤساء ومحركي اللجان واللجان الفرعية والناطق الرسمي باسمها بعد اتفاق مسبق بين قيادات الكتل السياسية.

ولمنهجة التقارير التي تصدرها اللجان واللجان الفرعية تم إنشاء لجنة المنهجة، وهي مكونة من 49 عضواً تم تعيينهم مباشرة من قبل قادة الكتل السياسية، حسب مبدأ المحاصصة السياسية، بالإضافة إلى الرؤساء والناطقين الرسميين باسم اللجان الثماني واللجان الفرعية الأربع والعشرين.

أخيراً، كانت هيئة الجمعية الدستورية مكونةً من ستة أعضاء إلزاميين وثلاثة أعضاء بدلاء، وكلهم يتم انتخابهم من قبل المجلس العمومي للجمعية الدستورية. ومن بين الصلاحيات أخرى التي حددتها القواعد الإجرائية، أن الهيئة مسؤولة عن توجيه عمل الجمعية الدستورية خلال الجلسات وعن الحفاظ على نظامها الداخلي.

## رابعاً: عملية وضع مسودة الدستور

بناءً على هذا الإطار، وُضعت مسودة دستور البرازيل الجديد<sup>10</sup>. الإجراء الذي تبنته الجمعية الدستورية كان جديداً مقارنة مع الجمعيات الدستورية الأخرى. فلم تكن مسودة الدستور هذه المرة منطلقاً لنقاشات ومداولات كما حدث في المناسبات الخمس السابقة، بدءاً من الجمعية الدستورية الأولى في عام 1823 وحتى آخر واحدة في عام 1967. فقد قررت الجمعية الدستورية لعام 1987 أن لا تتبنى مسودة أي اقتراح مسبق كوثيقة أولية، ومنذ البداية لم يتم منح سلطة قضائية لأي اقتراح قدمته الجمعية الدستورية لوضع مسودة أي مشروع قد يُستخدم فيما بعد كمرجعية.

التطور المستمر كان طريقة الاختيار وبواسطته وُضعت بالترتيب مسودة مشروع الدستور الذي سيدرسه المجلس العمومي للجمعية الدستورية، وذلك على أساس طلبات يقدمها المجتمع أو الجمعية الدستورية، وعبر مراحل غربلة متعاقبة يقوم بها جميع أعضاء الجمعية الدستورية بشكل مشترك. كانت نتيجة هذه العملية أنه فقط في تشرين الثاني / نوفمبر من عام 1987 تمت مناقشة مسودة الدستور بشكل رسمي من قبل المجلس العمومي للجمعية الدستورية التي اجتمعت في شباط / فبراير من العام نفسه.

طورت الجمعية الدستورية عملها في إعادة تصميم النظام الدستوري عبر مرحلتين أساسيتين. كشفت المرحلة الأولى عبر خطوات عديدة حين كانت اللجان الفرعية ثم اللجان الأساسية ثم لجنة المنهجية تعمل على مسودة الدستور. وناقشت الهيئة العامة للجمعية الدستورية في المرحلة الثانية (والمقسمة أيضاً إلى خطوات عديدة) المسودة التي طورتها لجنة المنهجية وصوّتت على كل مادة سوف يتضمنها الدستور الجديد.

نقطة انطلاق المرحلة الأولى كانت الطلبات التي تقدم بها الأعضاء والاقتراحات التي قدمها المجتمع للجمعية الدستورية، ونعني بالمجتمع المعاهد، الكيانات والخبراء الذين شاركوا في جلسات الاستماع العامة التي نظمتها اللجان الفرعية. تحولت جلسات الاستماع العامة هذه إلى أحداثٍ كبرى بسبب التغطية الإعلامية اللافتة لها ومشاهدتها من عامة الناس. استناداً إلى هذه المساهمات، قامت اللجان الفرعية الأربع والعشرون في نيسان / أبريل وأيار / مايو من عام 1987 بتحضير مسودات قطاعية تحوي اقتراحات مواد تتعلق بمواضيع تخضع للأطر المحددة لهذه اللجان.

ناقشت كل من اللجان الرئيسية الثماني في أيار / مايو وحزيران / يونيو من العام ذاته مسودات لجانها الثلاث الفرعية ودمجت المواد في مسودة واحدة ضمتها إلى مسودات اللجان السبعة الأخرى وقدمتها إلى لجنة المنهجية. ومن ثم قامت لجنة المنهجية في الخطوة الثالثة والأخيرة من المرحلة الأولية بمعاينة كل المسودات المقدّمة وتوصلت في تشرين الثاني / نوفمبر من عام 1987 إلى مسودة الدستور التي ستفقد عمل المجلس العمومي للجمعية الدستورية. إن أخذنا بعين الاعتبار التوقعات المبدئية التي قالت بأن عمل لجنة المنهجية سيمتد على عدة أسابيع فقط، كانت فترة السنة أشهر التي استغرقتها العملية طويلة بشكل ملحوظ.

10. في كتاب مكرس للمبادئ الدستورية في البرازيل في مجال السياسة الخارجية، وصف كاتب هذه السطور بنية ومسار كتابة الدستور الجديد التي تبنتها الجمعية التأسيسية في البرازيل. يرجى مراجعة: Pedro DALLARI, Constituição e relações exteriores, São Paulo: Editora Saraiva, 1994 e 2002

المرحلة الثانية من تطور مسودة الدستور تكونت من نقاش الهيئة العمومية وتصويتها على جولتين على المسودة الأصلية كما تقدمت بها لجنة المنهجة، وعلى التعديلات المقدّمة إليه من الأعضاء ومن مجموعات المجتمع المدني التي تقترح التعديلات، التي كان يحق لها اقتراح التعديلات إن هي حصلت على 30 ألف توقيع على الأقل. وتميّزت جولة التصويت الأولى بنقاشات سياسية حادة واستمرت طوال الأشهر الستة الأولى من عام 1988.

بعد انتهاء الجولة الأولى من مناقشات مسودة الدستور، بدأت الجولة الثانية والأخيرة. لأن الكونغرس الوطني حدد في عام 1985 أنه على المجلس العمومي للجمعية الدستورية أن يصادق على أية مسألة تتعلق بالدستور في جولتين فقط. أقر المجلس فقط التعديلات التي تهدف إلى معالجة الأخطاء أو التناقضات. ومضت الجولة الثانية بسرعة، جزئياً بسبب ضغط الأجنحة الانتخابية التي حددت موعد الانتخابات المحلية بشهر تشرين الثاني / نوفمبر من عام 1988، والعديد من أعضاء المجلس كانوا سيشاركون فيها.

نتج عن الجولة الثانية القليل من التعديلات، عندما تمت المصادقة عليها من قبل الهيئة العامة للجمعية الدستورية في الجولة الأولى. وتم توصيل المواد التي حصل التصويت عليها إلى لجنة وضع المسودة بحيث يمكن وضع مسودة النص النهائي بدون أي تعديل على جوهره القانوني. وصادقت الهيئة العامة للجمعية الدستورية على النص النهائي الذي تقدمت به لجنة وضع مسودة الدستور، والتي تضمنت 305 مواد، وأصبح نافذاً في الخامس من تشرين الأول / أكتوبر من عام 1988، ليصبح الدستور الجديد لاتحاد البرازيل الفدرالي.

## خامساً: النظام السياسي الذي تأسس في الدستور

عرّف دستور عام 1988، كما كان متوقعاً، قواعد النظام السياسي، وأسس للبلد نظاماً رئاسياً للحكم، يشغل فيه الرئيس منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة. ولا يوجد في النظام البرازيلي ما يُعرف برئيس الوزراء.

كان ثمة جدل كبير حول هذا الأمر أثناء فترة الجمعية الدستورية. طُرح اقتراح نظام برلماني في المرحلة الأولى من مراحل وضع مسودة الدستور، لكن الخيار الرئاسي هيمن في النهاية. بيد أنه بسبب هذا الجدل، حددت المواد الانتقالية في الدستور أن الشعب سيحدد في استفتاء عام شكل الحكومة - الجمهوري أو الملكي - وفي حال اختار الخيار الجمهوري، سيحدد أيضاً نظام الحكومة، أي إما رئاسي أو برلماني. وقد اقترح الخيار الملكي لأنه بين عامي 1822 (الاستقلال) و1889، كان هذا هو شكل الحكومة في البرازيل.

بعد خمس سنوات من تبني الدستور، تحديداً في سبتمبر من عام 1993، تم تنظيم استفتاء عام وأيد الناخبون بما يقرب

الإجماع الحفاظ على الصيغة الجمهورية وآثرت الغالبية العظمى الحفاظ على النظام الرئاسي، وهكذا تم الحفاظ على الخيارات التي تبنتها الجمعية الدستورية<sup>11</sup>.

لم يتسم الجدل الذي أحاط بنظام الحكومة بانحياز آلي إلى البدائل الأساسية في الطيف السياسي. ففي الجمعية الدستورية وفي استفتاء عام 1993، كان كلا التيارين (المحافظ والتقدمي) منقسماً داخلياً حول المسألة. فكان أعضاءهما يناصرون كلا النظامين البرلماني والرئاسي. لذا وبصرف النظر عن المنطق الإيديولوجي، عكس اختيار النظام الرئاسي رغبة الشعب في انتخاب رئيس يضمن قوة سياسية. ساد النموذج المقدس تاريخياً في الحركة الدستورية الأمريكية اللاتينية.

حددت الجمعية الدستورية فترة ولاية الرئيس بخمس سنوات، بدون حق إعادة الانتخاب. قلصت هذه الولاية إلى أربع سنوات بسبب تعديل دستوري في عام 1994، وأيضاً بدون حق في إعادة الانتخاب، ثم تم تبني القانون الحالي بعد تعديل آخر في عام 1997، بموجبه يحق للرئيس الترشح لولايتين متعاقبتين. ويحق للرؤساء السابقين الترشح لشغل المنصب مجدداً بعد انقضاء فترة ولاية واحدة على الأقل خارج المنصب. الرئيسان السابقان: فرناندو هنريكة كوردوسو ولويس لولا دا سيلفا، اللذان سبقا الرئيس الحالي، انتخبا لولايتين متعاقبتين، فبقي كل منهما ثمانية سنوات في منصبه.

قررت الجمعية الدستورية أيضاً أنه يجب انتخاب الرئيس عبر الانتخاب المباشر من قبل الشعب. تم تبني نظام الأغلبية، بانتخابات من جولتين، بحيث يذهب المرشحان للجولة الثانية إن لم يحصل أي منهما على 50% من الأصوات في الجولة الأولى. ينطبق هذا القانون أيضاً على حكام الولايات ومحافظي المحافظات.

أما فيما يتعلق بالهيئة التشريعية، فيتكون الكونغرس الوطني من مجلسين تشريعيين، مكونين من مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وكما هي القاعدة العامة في البلدان الديمقراطية، يمتلك البرلمان حق المصادقة على القرارات التشريعية وحق الإشراف على أداء الحكومة. بينما لكل من الولايات والمحافظات مجلس تشريعي واحد، وتضمن لها أيضاً سلطة تحكم وتشريع.

بالنسبة لأعضاء مجلس النواب الـ 513، تم تبني نظام المحاصصة، بحيث يتم انتخاب الأعضاء لولاية تمتد لأربع سنوات عبر قوائم انتخابية في كل ولاية وفي المنطقة الفدرالية. يحق لكل ناخب أن يرشح مرشحاً، ونسبة المقاعد المخصصة لكل حزب تكون حسب إجمالي الأصوات التي حصل عليها الحزب. لأن عدد المقاعد يكون حسب حصة الحزب المخصصة حسب الأصوات، فإن مرشحي الحزب يشغلون المقاعد حسب عدد الأصوات التي حصلوا عليها بشكل فردي. يُستخدم هذا النظام أيضاً في انتخاب برلمانات الولايات، المنطقة الفدرالية والمحافظات. أما بالنسبة لمجلس الشيوخ، فقد تم تبني نظام انتخاب الأغلبية، بترك جمهور الناخبين في كل ولاية وفي المنطقة الفدرالية لينتخبوا ثلاث أعضاء لولاية تمتد لثماني سنوات.

11. أخذنا بعين الاعتبار السمات الخاصة للنظام الرئاسي في البرازيل، وبشكل خاص دور الأحزاب السياسية في تأمين الأغلبية النيابية لتأمين الدعم للرئيس، فإن الحالة الغالبة في البرازيل هي تشكيل تحالف رئاسي. يرجى مراجعة: Fernando LIMONGI, "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório", revista Novos estudos, 76, São Paulo: CEBRAP, 2006; an English version of the article – "Democracy in Brazil: presidentialism, party coalitions and the decision making process" – is available at <http://www.flech.usp.br/dcp/html/fernandolimongi.html>

أخيراً، التصويت سري في البرازيل وحق الاقتراع مكفولٌ لكل المواطنين البرازيليين الذين تفوق أعمارهم ستة عشرة سنة، والتصويت إجباري بالنسبة لمن تتراوح أعمارهم بين 18 و60 سنة.

## سادساً: استنتاجات

يمكن قول المزيد عن عملية وضع الدستور البرازيلي وعن الخطوط العريضة للنظام السياسي. يبقى ثمة جدل كبير على وضع مسودة الدستور، سواءً فيما يتعلق بالجوانب الإجرائية- غالباً ما يقال أن العملية استهلكت الكثير من الوقت- أو فيما يتعلق بالنتيجة النهائية للعمل، يميل خبراء الدساتير إلى انتقاد أن نصوص الدستور طويلةً للغاية وتحوي مواد عديدة للغاية ومفرطة في الخوض في التفاصيل<sup>12</sup>. لكنه يُعتبر من الإيجابي بشكل عام أنه منحت مساهمةً مكثفةً وواسعةً للمجتمع خلال العملية كلها، مما سمح للنص أن يتضمن العديد من الاقتراحات المقدّمة من خارج أعضاء الجمعية الدستورية.

يجب التشديد على أهمية السعي وراء الشرعية والتسوية. فيما يتعلق بالجانب الأول؛ صُممت العملية الدستورية بحيث يمكن سماع المجتمع: كان ثمة عدد كبير من جلسات الاستماع العامة، وُضمت إمكانية تقديم الاقتراحات بصدد مواد دستورية عبر مبادراتٍ شعبية. تضمنت عملية البحث عن تسويةٍ الناجحة لجعل كل فئات المجتمع تشعر بنفسها مخاطبةً في الدستور الجديد لكي تتبناه مرجعيةً لضمان العيش المشترك السلمي.

لا يزال الدستور فاعلاً بعد 24 سنة. تم تبني حوالي 80 تعديل دستوري في العامين الأخيرين، ما جعل الدستور حديثاً بشكل دائم. ومثلما بيّن الدستور، يتم تمرير التعديلات الدستورية باقتراح من الكونغرس الوطني وبدعمٍ من نسبة 5|3 من مجلس النواب ومجلس الشيوخ الفدرالي.

هل تمتلك البرازيل دستوراً جيداً؟ هذا موضوعٌ للكثير من النقاش. الحقيقة هي أن الدستور لا يستطيع أن يحل كل المشاكل ويزيلها من الجدل السياسي. الدستور هو اتفاقٌ سياسي يخلق الأسس لنقاش يتناول المشاكل الكثيرة الأخرى التي تحتاج إلى حل. سمح الدستور البرازيلي بتكريس الديمقراطية وبادراك الإنجازات الاقتصادية والاجتماعية الهامة، وهو ما سمح بدوره بظهور البرازيل كلاعبٍ دولي هام. ولا شك أن هذا هو ما يهم بحق من منظورٍ سياسي.

12. في هذا الصدد يرجى مراجعة مجموعة من المقالات بعنوان "Constituição e processo constituinte" – was published in *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 88 (São Paulo: Cedec, 2013).

# عملية الإصلاح الدستوري في أمريكا اللاتينية: قضايا أساسية ومقارنة في الاهتمامات

أليكساندرا بارهونا دي برييتو<sup>13</sup>

## أولاً. مدخل

تكثفت في ربع القرن الفائت السياسات الداعية إلى الإصلاح الدستوري، فمن بين مائتي دستور موجود اليوم في العالم، ثمة أكثر من نصفها كتب أو أعيدت كتابته في السنوات الخمس والعشرين الماضية<sup>14</sup>. وليست أمريكا اللاتينية، التي تحفل بتاريخ دستوري يعود مائتي سنة إلى الوراء، استثناء لذلك. فمن عام 1810 وحتى عام 2007، قدمت أمريكا اللاتينية ما مجموعه 231 نظاما دستوريا<sup>15</sup>، وهو مستوى عال غير معهود في حقل التجريب الدستوري<sup>16</sup>. وقد صدر ستة عشر دستورا منذ عام 1978 في سياق عملية الانتقال إلى الديمقراطية أو الإصلاح الديمقراطي، رغم أن معدل تبديل الدساتير تراجع مع استقرار الحكومات الديمقراطية خلال الثمانينات والتسعينات من القرن الفائت<sup>17</sup> وغالبا ما كان يُنظر إلى تجارب أمريكا اللاتينية الدستورية باعتبارها تجارب هامشية ومقلّدة لغيرها، وبالتالي أقل أهمية بالمقارنة، مثلا، مع النماذج الأنغلو-سكسونية أو النابليونية. ومع ذلك، يمكن لعملية الإصلاح الدستوري في منطقة أمريكا اللاتينية «أن تكون ذات فائدة أكبر بالنسبة للأنظمة الدستورية في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط وفي بلدان المنظومة الاشتراكية سابقا، أكثر من النماذج الأنغلو-سكسونية النمطية». لقد بدأ في القرن العشرين «النقاش حول بعض المواضيع الجديدة من مثل دور الأحزاب السياسية وموقع الحقوق الاجتماعية في مواجهة الحقوق السياسية بمعناها الضيق يدور بين فقهاء الدستور في أمريكا اللاتينية بمثل الهمة والحيوية التي تتم النقاشات بها في العالم الناطق بالإنكليزية». أما في القرن الواحد والعشرين، «فلا زالت مواضيع ذات أهمية كونية من مثل حدود الديمقراطية المباشرة ودور آليات مشاركة المواطنين أو إبطال التفويض قيد البحث والتمحيص، بأصالة وتبصّر غير اعتياديين بالنسبة لشبه القارة هذه التي يقال عنها أنها طرفية وهامشية»<sup>18</sup>.

13. Alexandra Barahona de Brito
14. فيفيان هارت، صنع الدساتير الديمقراطية، تقرير خاص 107، واشنطن، معهد الولايات المتحدة للسلم، 2003، ص. 2.
15. من بينها 111 دستورا كتب قبل عام 1880. أنظر في هذا الصدد خوسيه أنطونيو شيبوب، زاخاريا الكنز، وتوم جينسيبرغ، «هل ما زالت أرض الرئاسات؟ المسؤولون التنفيذيون والدستور في أمريكا اللاتينية»، في مؤلف ديتليف نولتي والموت شيلينغ فاكافلر، «الدستورية الجديدة في أمريكا اللاتينية»، ألدرشوت: أشغات، 2012، ص. 79
16. وبالْحَقِيقَة فقد «كان متوسط عمر الدستور في أمريكا اللاتينية 16 سنة ونصف بالنسبة لكافة الدساتير التي كانت سارية منذ الاستقلال، أما إذا حسبنا الفترة بين 1900 و2008، فإن متوسط عمر الدستور هو 23.3 سنة» راجع في هذا الصدد غابرييل نيغريتو، «نحو نظرية للتغيير الدستوري الرسمي: آليات اعتماد الدساتير في أمريكا اللاتينية»
17. إضافة إلى ذلك، أجزيت 350 عملية تعديل دستورية بين عامي 1978 و2010. وارتفع معدل التعديلات الدستورية خلال العقد الأول من الألفية الجديدة من جديد، وإن اختلف من بلد لآخر.
18. كافة الاقتباسات في هذه الفقرة مأخوذة من لورانس واتهيد: «الدستورية في أمريكا اللاتينية: التطورات التاريخية: والسمات المميزة»، Laurence Whitehead, "Latin American Constitutionalism: Historical Development and Distinctive Traits," in, op. cit, p. 130.

والسؤال الآن هو لماذا تمّ تغيير الدساتير وتعديلها مرارا في أمريكا اللاتينية إذا كانت كلفة ذلك عالية والنتائج غير مضمونة؟

تحدث التغييرات الدستورية عدة في حال تأسيس الدولة، أو انتقالها من نظام إلى آخر، أو في حال نشوب أزمة سياسة يجد معها اللاعبون السياسيون الكبار أن الدستور القائم ما عاد قادرا على تحقيق مصالحهم. والحال في أمريكا اللاتينية أن «قربا نصف التغييرات الدستورية التي تمت بين عامي 1900 و1977، على أيدي جمعيات تأسيسية منتخبة، إنما تمت في اثناء مراحل انتقالية نحو الديمقراطية». ومع الاستقرار الديمقراطي الذي بدأ في 1978 فإن «معظم التغييرات والتعديلات الدستورية جرت كاستجابة لتغيرات في موازين القوى بين اللاعبين السياسيين أو بسبب فشل النظام السياسي في تقديم السلع العامة التي يطلبها المصوتون»<sup>19</sup>

وبشكل أعم، فإن ديناميات السياسة الدستورية تعكس ظهور مشاريع سياسية مختلفة، ولكل منها طاقمها الخاص من النخبة السياسية، ولكنها صارت تعكس مؤخرا نماذج متباينة من فهم الديمقراطية وممارستها. ويمكن النظر إلى التغيير الدستوري باعتباره انعكاسا للتنافس بين «حدائث متعددة»<sup>20</sup> يتشكل كل منها كمجموعة جديدة من قواعد اللعبة الدستورية من أجل التنظيم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للنظام الحاكم.

وفي تسعينيات القرن الماضي، كان الإصلاح يقتصر على تحسين الشروط الدستورية للديمقراطية والحكم الرشيد، مع التركيز على مواضيع التحرر الاقتصادي والخصخصة، واللامركزية، والمساءلة والإصلاح القضائي، وإدخال آليات جديدة من أجل المشاركة السياسية.<sup>21</sup> ومؤخرا بدأ الناس يشعرون بخيبات أمل من الأداء الديمقراطي والاقتصادي في التسعينات، فقد تراكم تاريخ من العزل والتهميش الذي طال فئات اجتماعية بأكملها من قبل صانعي القرار السياسي ومؤسسات الرعاية الاجتماعية، وفشلت الديمقراطية إلى حد كبير في إيجاد حل له. ونتيجة لذلك، عكست الإصلاحات الدستورية رفضا للديمقراطية الليبرالية وترتيبات اقتصاد السوق، مكرسة رؤية للديمقراطية والحقوق قائمة أكثر على المشاركة والتعددية الثقافية والعدالة الاجتماعية.

وتعد دساتير كولومبيا (1991) وفنزويلا (1999) والإكوادور (2008) وبوليفيا (2009) مثلا على هذا التوجه. فقد قدمت الأدوات الأكثر راديكالية والأشد ابتكارا للمشاركة الشعبية والديمقراطية المباشرة، ووضعت سلسلة كاملة من الحقوق، وبخاصة الحقوق الاجتماعية والبيئية والجماعية وحقوق الشعوب الأصلية. ولقد «كان الاعتراف المتزايد بحقوق

19. G. Negretto, op. Cit. ص. 57 و55 على التوالي. وفيما يتعلق بكولومبيا وبوليفيا في تسعينيات القرن الماضي، يقتبس نيغريتو من فان كوت الذي يجادل في أن ثمة ثلاث أزمات تشرح لنا التغييرات الدستورية، وهي أزمة التمثيل وأزمة المشاركة وأزمة الشرعية. راجع: دونالي فان كوت، «تسبيل الماضي: سياسة التنوع في أمريكا اللاتينية»، بيتسبيرغ، بنسلفانيا، منشورات جامعة بيتسبيرغ، 2000، ص. 1. Donna Lee Van Cott, *The Liquidation of the Past: The Politics of* (Diversity in Latin America. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press 2000, p. 1. 20. من أن المرونة والصلاية هنا تتشكلان من خلال السياق وليس كقاعدة مورثة. راجع: G. Negretto, op. cit. وثمة عامل مؤثر آخر هو عتية التعديلات، على الرغم لورانس واينهيدي، أمريكا اللاتينية: تفسير جديد، لندن ونيويورك، بالغريف، 2009. L. Whitehead, *Latin America: A New Interpretation*. London & New York: Palgrave, 2009.

21. د. نولتي وأ. شيلينغ-فاكافلور، التحولات الدستورية في أمريكا اللاتينية. D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, "The Times they are a Changin': Constitutional Transformations in Latin America since the 1990s," in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, op. cit, p. 15.

الجماعات وبالتنوع الثقافي سمة من السمات الأساسية للدستورية المعاصرة على امتداد العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين (...) بالإضافة إلى تبني قوانين أكثر تفصيلاً وتركيباً في مجال حقوق الإنسان، ومؤخراً أُضيف إلى ذلك سلسلة من الحقوق الاجتماعية الملزمة بقوة القانون. (...) وقد انتشرت النزعة الدستورية متعددة الثقافات في أمريكا اللاتينية منذ 1978، مع الموجة الثالثة من الديمقراطية. (...) وتمّ بشكل خاص تعزيز حقوق الشعوب الأصلية، ومؤخراً أيضاً حقوق المواطنين من أصل أفريقي، في دساتير شبه القارة.<sup>22</sup> وقد قادت هذه الابتكارات بعض المفكرين إلى الإشارة إلى دستورية أمريكية لاتينية جديدة ما بعد ليبيرالية، أو بالأحرى "نموذج دستوري" يهدف إلى إقامة "مسار تحوُّلي".<sup>23</sup>

يبدأ هذا الفصل بالتركيز على الحزمات الإصلاحية القضائية والدستورية، أخذاً الحالة الكولومبية كمثال للدراسة (دراسة حالة) باعتبارها نموذجاً إيجابياً بشكل خاص على نتائج مثل هذه الإصلاحات. أما القسم الثاني فيدرس النتائج الأوسع للإصلاح القضائي في القارة. ويلى ذلك نظرة عامة على التحديات الرئيسية التي يواجهها الإصلاح الدستوري، وبشكل خاص إدماج حقوق الشعوب الأصلية والجماعات الثقافية، وإيجاد آليات للديمقراطية القائمة على المشاركة الشعبية والقومية الاقتصادية، ما يعني تأمين الموارد الأولية. أما القسم الرابع فيبحث في مواضيع مرتبطة بعملية صناعة الدساتير واستخدامها السياسي، وتتأمل في كيف تستطيع الدساتير أن تشكل السياسات العادية، مركزة في هذه الحالة على مثال البرازيل. أما الخاتمة فتركز على المشكلة الأعم، ألا وهي مشكلة تطبيق الإصلاحات المتعلقة بالحقوق في السياق الأمريكي اللاتيني.

## ثانياً- حكم القانون والقضاء

قد تكون إحدى لعنات تاريخ أمريكا اللاتينية السياسي هي في سوء الأداء الوظيفي «للفرع الأضعف» من السلطات الثلاث. وقد تم تقديم العديد من حزمات الإصلاح القضائية لعلاج ذلك المرض في 1990، في سياق عمليات نشر الديمقراطية على مستوى المنطقة. ونتيجة لذلك، خلال الثلاثين سنة الماضية «حولت بلدان أمريكا اللاتينية أنظمتها العدلية أحياناً جوهرياً (...) ومست موجة التغيير واقعياً كل وجه لهذه الأنظمة».<sup>24</sup>

كان هدف حزمات الإصلاح هذه زيادة استقلال ونزاهة القضاء، وإثبات فعالية المحاكم، وزيادة الوصول إلى العدالة، وتوطيد المسؤولية القضائية. وبهذا انتقلت حزمات الإصلاح من وظائف تشريعية أو تنفيذية إلى أنظمة اختيار ذاتية،

22. ... شيلينغ-فاكلور ورينيه كوبيه، «الدستورية التعددية: حقبة جديدة من العلاقات في الدولة الأصلية» من كتاب نولتي وشيلينغ-فاكلور المذكور سابقاً، ص. 347. Schilling-Vacaflor and René Kuppe, "Plurinational Constitutionalism: A New Era of Indigenous-State Relations?" in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, p. 347

23. ألبرت نوجيرا فيرنانديس، "ماذا يعني عندما نتحدث عن الدستورية الحرجة؟ تأملات في الدساتير الأمريكية اللاتينية الجديدة"، في مؤلف نولتي وشيلينغ-فاكلور المذكور أعلاه، ص. 101. Albert Noguera Fernández, "What do we mean when we talk about 'Critical Constitutionalism'? Some Reflections," in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, p. 10

24. جوليور يوسفيورا "تصميم المؤسسات والسلوك القضائي: تفسير دستوري لحقوق المجرمين في أمريكا اللاتينية" في دي، نولت وآشيلينغ-فاكلور، صفحة 267. Julio "Institutional Design and Judicial Behaviour: Constitutional Interpretation of Criminal Due Process Rights in Ríos Figueroa p. 267." D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor in Latin America

استبدلت تركيب المحاكم العليا، وأدخلت محاكم دستورية «أوربية الأسلوب» من أجل النقص القضائي<sup>25</sup>، وأوجدت منصب مسؤولي المظالم ليراقبوا امتثال الحقوق والمسؤولية، ومجالس القضاء الوطنية لتشرف على اختيار القضاة ومراقبتهم وتنقلاتهم<sup>26</sup>، وأدخلت آليات لتحسين الإدارة وحرفة المهن؛ كما قدمت أيضاً حقوقاً جديدة تعكس قبولاً جديداً لقانون حقوق الإنسان العالمي وتأسست آليات دستورية جديدة لحماية هذه الحقوق وتعزيز مصداقيتها<sup>27</sup>.

جددت الإصلاحات أيضاً أنظمة القضاء الجنائية البطيئة والعقيمة في المنطقة. وصدرت قوانين جزائية جديدة لتحسين الإجراءات القانونية وحقوق المدعى عليه، لاستبدال الإجراءات المكتوبة البطيئة والمتحيزة بمحاكم شفوية، ونقلت سلطات التحقيق من الشرطة إلى الادعاء العام. ولكن التغيير الأساسي كان في الانتقال من النظام التحقيقي إلى الادعائي، القريب أكثر من النموذج الأمريكي، مع إدخال نظام محامي الدفاع والادعاء العام<sup>28</sup>، وتبني جلسات المحاكم الشفوية.

تلقت هذه التغييرات دعماً هائلاً لكنها تعرضت أيضاً للنقد باعتارها مجرد وسائل «للتسويق لسلع رمزية» من دون تحقيق تغييرات حقيقية<sup>29</sup>. ولكن رغم ذلك فقد حقق الإصلاح في بعض الأمثلة فرقا ملحوظاً، ويمكن لحالة كولومبيا أن توضح التأثير الإيجابي الممكن لمثل هذه الإصلاحات.

## محكمة كولومبيا الدستورية

رداً على عدم الاستقرار والعنف المتزايد الناجم عن «الحرب على المخدرات» والشك المتزايد في المؤسسات السياسية في كولومبيا، بدأت عملية الإصلاح الدستوري في 1970، والتي ساهمت في اختيار جمعية تأسيسية في 1991 واستبدال دستور 1886.

وكما كتب جار اميلو، فقد حسنَ دستور 1991 استقلال القضاة الدستوريين وعزز نفوذهم وغيّر مفاهيمهم للحقوق. ووسع

25. هناك سبعة بلدان فيها محاكم دستورية (بوليفيا، البرازيل شيلي كولومبيا، إكوادور، غواتيمالا والبيرو). في باقي البلدان المحكمة العليا أو هيئة تلك المحكمة هي الممثل الدستوري. في النموذج المنتشر (المعتمد في الولايات المتحدة) يطبق قرار المحكمة فقط على القضايا قيد الاستجواب (تأثير Inter Partes)، في النموذج المركزي، يطبق قرار المحكمة «تجريبياً» على كل القضايا المماثلة (تأثير Ergamones). يسمى النموذج أوربي لأنه ظهر بداية في النمسا عام 1920 تحت تأثير هانز كيلسن. انظر الآن آر بروركارياس، نظرة قضائية للقانون المقارن، طبعة جامعة كامبريدج، كامبريدج 1989، وجي. ريو فيورا «مؤسسات العدالة الدستورية في أمريكا اللاتينية». في مؤلف غريجن هيلمك وجي ريو فيورا، المحاكم في أمريكا اللاتينية. نيويورك، طبعة جامعة كامبريدج 2006. See: Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 1989; J. Ríos Figueroa, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America," in: Gretchen Helmke and J. Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006
26. يوجد منصب رئيس ديوان المظالم (الشكاوى) الآن في معظم بلدان المنطقة. انظر توماس بيغرام وريان غودمان (...) «حقوق الإنسان، استجابة الدولة والتغير الاجتماعي: إقامة مؤسسات حقوق الإنسان». كامبريدج: طبعة جامعة كامبريدج 2012. في نهاية 1990 تبنت معظم بلدان أمريكا اللاتينية نوعاً من المجالس. انظر إلى لين هامرغرين هل توسع المجالس القضائية الإصلاح القضائي؟ دروس من أمريكا اللاتينية. واشنطن دي سي. منحة كاميج للإسلام، سلسلة حكم القانون، مشروع الديمقراطية وحكم القانون. عدد 28 يونيو 2002. Thomas Pegram and Ryan Goodman (eds.), *Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012; and Linn Hammergren, *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America*. Washington, DC: Carnegie Endowment for Peace, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, number 28, June 2002.
27. حق حفظ الأمر القضائي لإبطال القوانين السنوية أو المراسيم التي تعتبر كيانات غير دستورية في كولومبيا (1991)، فنزويلا (1999)، إكوادور (1998)، بوليفيا (جزئياً 1967، وعالمياً 2000). بعض المؤسسات (الإكوادور وبوليفيا) أعطت أيضاً «أمر الحذف» والذي لم يظهر في معظم البلدان الأوربية. استطاع من خلاله المواطنون أن يطالبوا الولاية بتبني المقاييس الضرورية لجعل حق دستوري محفوظ فعلاً. أنويرا. Pilar Domingo, "Novel Appropriations of the Law in the Pursuit of Political and Social Change in Latin America," in Javier Couso, Alexandre Huneus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of Legality: Judicialisation and Political Activism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
28. سيجاً. تحديثات مكتب الادعاء العام في أمريكا اللاتينية. سانتياغو، متوفرة على الرابط: <http://www.cejamerica.org/portal/index.php/en/virtual-library/> virtual-library/doc\_details/5145-challenges-of-the-public-prosecutors-office-in-latin-america - نفذ في 13 سبتمبر 2012.
29. دي نولتي، تغيير دستوري في أمريكا اللاتينية. القوى السياسية أو الرموز السياسية قدمت كتابياً في أي سي بي جلسة مشتركة في مشغل رينز 16-11 أبريل 2008. متوفر على الرابط: [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/staff/nolte/publications/constititutional\\_change.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/staff/nolte/publications/constititutional_change.pdf) نفذ في 14 سبتمبر 2012.

مجال الحقوق ليضمن حقوقاً اجتماعية واقتصادية وثقافية، وأسس العديد من الآليات الدستورية لضمان تطبيق هذه الحقوق، وتحديد قضايا توتيلاً أو الحماية والقضايا الشعبية (من أجل حقوق جماعية)، وقضايا الامتثال للقانون (لفرض القانون والمراسيم الإدارية) والقضايا الجماعية. كما أسس الدستور أيضاً محكمة دستورية وعين مسؤولي المظالم لمراقبة التقيد بالحقوق. وكانت النتيجة ثورة قضائية أوجدها الدستور، من خلال ضمان تنفيذ الاعتراف القانوني بالحقوق ومن خلال جعل الكولومبيين يدركون أن حقوقهم مضمونة بالفعل.<sup>30</sup>

لقد عززت أحكام المحكمة جوهرياً حماية حقوق السكان الأصليين، وأكدت أن ولاية الشعوب الأصلية لا تشكل خرقاً لأي من الحقوق الأساسية، خاصة وأن تلك المجتمعات الأصلية قد استشيرت ووافقت على استغلال المصادر الطبيعية في مناطقها.<sup>31</sup> وعليه لم تعد «قضية السكان الأصليين المثيرة للجدل تعتبر مشكلة تنظيمية عامة بسيطة، بل أصبحت تحدياً مهماً لتطور مجتمع كولومبيا السياسي الجديد. وهذا بدوره سمح بالتوجيه المؤسسي لعوامل الصراع المتعددة التي تدور حول العلاقة بين الأقلية من السكان الأصليين من جهة وأكثرية المواطنين ومؤسسات الحكومة من جهة أخرى.»<sup>32</sup> وبالمثل فإن مساراً مماثلاً، وإن كان أقل تكثيفاً، لدى الجماعات الكولومبية الأفريقية قد زاد من حماية حقوق الإنسان وعزز تشكيل مجموعات من المجتمع المدني استفادت من البيئة المحلية الجديدة لتضع قضاياها في برنامج الحكومة.

لعبت المحكمة أيضاً دوراً أساسياً في حماية النازحين في داخل البلاد، وقررت أن قصور استجابة الدولة لحالات حماية النازحين هي حالة غير دستورية، وهو ما أدى إلى تحسن في حقوق النازحين في مجالات الصحة والتعليم، وتم تخصيص ميزانية متزايدة جداً للتعامل مع المشكلة. إلى ذلك، تدخلت المحكمة أيضاً في قضية حماية حقوق المثليين الجنسين، وتحديدًا فيما يتعلق بحقوق الملكية المتساوية وحقوق الصحة والراتب التقاعدي. كما قررت على صعيد آخر أن الكثافة في السجون هي أيضاً حالة غير الدستورية، ما أدى إلى بناء سجون جديدة. وعززت المحكمة أخيراً تطبيق الحقوق الاجتماعية والآليات التي يمكن من خلالها أن يطالب الأفراد والجماعات بهذه الحقوق.<sup>33</sup>

غيرت إصلاحات 1991 أيضاً قدرة الحكومة على إعلان حالات الطوارئ. بين 1949 و1991 أمضت كولومبيا 35 سنة (83 بالمائة من الزمن) تحت حالة الطوارئ وندراً ما ناقشت المحكمة العليا تصريحات الحكومة في مثل هذه الحالات. بالمقابل من 1992 وحتى 2002 لم تكن كولومبيا في حالة طوارئ أكثر من 20 بالمائة من الزمن خلال تلك الفترة، ولم تجد وجدت المحكمة سوى ثلاثة إعلانات لحالات طوارئ غير دستورية من أصل اثني عشر إعلاناً، وأربعة

30. بروتو جواراميلو أن 3 ملايين قضية توتيلاً قد رفعت في المحاكم بين 1991 و2011. راجع: خوان فيماندوجاراميلو بيريز "دستور كولومبيا: 1991. ثورة الحقوق، في دي نولت وأشيلينغ-فاكافلور ص. 315.

Juan Fernando Jaramillo Pérez, "Colombia's 1991 Constitution: A Rights Revolution," in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflo, op. cit. p. 315.

31. أعلنت المحكمة القوانين غير الدستورية التي تنظم استخدام الغابات، القطاع الزراعي وهذا أصلح قانون التقيب لأنه لم تتم استشارة السكان الأصليين. نفس المصدر. ص. 317.

32. نفس المصدر. الصفحة 317

33. تتضمن هذه القرارات توضيح أن التعليم الأساسي يجب أن يكون مجاني وأن الضرائب على سلع العيش الأساسية غير دستورية (في الأوضاع الحالية)، كما تتضمن زيادة معدل الأجر للموظفين العموميين حق أساسي، وأقرت بالحق الأساسي بمستوى لائق بالحياة في الحد الأدنى، وأقرت حقوق الطفل باعتبارها من الحقوق الأساسية وتخضع لدعاوي توتيلاً، إضافة إلى حق الصحة. نفس المصدر.

منها غير دستورية جزئياً.<sup>34</sup> باختصار، فإن «الأحكام والأدوات التي أوجدها دستور 1991 عززت – من دن شك – ثورة الحقوق في كولومبيا».<sup>35</sup>

وسنجد أن التجربة الكولومبية كما ذكرت أعلاه إيجابية لأقصى حد. ولكن ذلك لن يمنعنا من أن نتذكر أن الحصيلة النهائية لنزاعات الحقوق لم تكن العامل الوحيد الذي يجب أن يؤخذ بالحسبان أثناء عرض نوعية مثل هذه العمليات، فمن المهم أيضاً «تشريح» مثل هذه النزاعات.<sup>36</sup> وثمة أوجه أخرى يجب أن تبقى في الذهن من ضمنها درجة استجابة المحاكم للمطالبات بالحقوق وقدرتها المادية والتقنية للاستجابة لها، وقدرة الخصوم على جعل أصواتهم مسموعة. ولكن الأهم من ذلك أن الأحوال السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تسود في كل سياق وطني هي التي ستترجم فيها كل القرارات الإيجابية والتحويلية إلى تغييرات وإجراءات فعالة. ويغدو هذا أكثر وضوحاً حين ينظر الشخص إلى النتائج الكبيرة لحُزَمات الإصلاح القضائي في المنطقة.

### ثالثاً. أثر حُزَمات الإصلاح القضائية

يبدو الإصلاح القضائي الدستوري في كولومبيا ناجحاً، وكذا الأمر بالنسبة للتغييرات القانونية في تشيلي التي قُيِّمَتْ أيضاً بالإيجابية، وقد يكون ثمة في أماكن أخرى حكايات نجاح أخرى أقل دويماً وربما ولكنها رغم ذلك مشجعة. ازدادت ميزانية القضاء، وتطورت برامج التدريب والاحتراف، وساعدت التحسينات التقنية على تسريع الإجراءات القانونية والتخفيف من أكوام القضايا المتراكمة، وأسست محاكم وهيئات قضائية جديدة من مثل عدالة السلام ومحاكم الإدعاء ساعدت على تطبيق العدالة في المناطق الريفية وخارج مراكز المدن الكبرى، وتحسنت الإجراءات الجنائية. لكن على الرغم من ذلك فإن الآمال الكبيرة التي ولّدها الإصلاح لم تتحقق، واستمرت الأنظمة في العمل ببطء، وافتقدت الشفافية والاستقلالية، وبالنسبة للمستفيدين فإن التجربة مع النظام الجديد لم تختلف كثيراً عما كانت عليه مع القديم.<sup>37</sup>

يبقى الميل نحو السلطة التنفيذية لاستغلال المحاكم والقضاء مشكلة مستديمة.<sup>38</sup> ويمكن أن تكون السلطات التنفيذية القوية مفيدة أثناء تسهيل صدور قوانين جديدة، ولكن الهيمنة التنفيذية المستمرة تبقى عائقاً في طريق التحول

34. J. Ríos Figueroa, "Constitutional Interpretation of Criminal Due Process Rights," op. cit, p. 280.

35. J. F. Jaramillo, op. cit, p. 326.

36. روبرتو غارغاريللا وبيلا دومينغو وثينيس روكس، محاكم وتحولات اجتماعية في الديمقراطيات الجديدة: صوت مؤسساتي للفقراء؟ أديرشوت، أشغيت، 2006، بي بي Roberto Gargarella, Pilar Domingo and Theunis Roux, *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?* Aldershot: Ashgate, 2006, pp. 255-315.

37. لويس باسارا، «الإصلاح الجنائي وأمن المواطن»، في مؤلف مارشيلوبير غمان ولورانس وايتهد (إيدي اس)، الجنائية، الأمن العام وتحدي الديمقراطية في أمريكا اللاتينية طبعة جامعة نوتردام 2009. Luis Pásara, "Criminal Process Reform and Citizen Security," in Marcelo Bergman and Laurence Whitehead (eds.), *Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America*. Notre Dame University Press, 2009.

38. لقد عانى ديوان المظالم والمجالس القضائية من هذه المشكلة على الرغم من الآمال الكبيرة. راجع: ل. هامرغرين. L. Hammergren, op. cit.

المؤسساتي. كان هذا واضحاً فيما يتعلق بالإصلاحات الاقتصادية، فالجيل الأول من إصلاحات السوق استفاد من قرارات تنفيذية سريعة، لكن إصلاحات الجيل الثاني والتي تضمنت تأسيس مؤسسات موثوقة قوية ومستقلة عن السلطات التنفيذية، لم تستفد من السلطة التنفيذية.<sup>39</sup> ورغم ذلك يجب أن ندرك تماماً أن عناصر الإصلاح القضائي لا تطبق جميعها بشكل متساو، ويمكن أن يظهر «التأزر السلبي» من ضمن الأولويات المختلفة.<sup>40</sup> إلى ذلك، كان من الصعب أيضاً تحقيق توازن بين الاستقلال والمسؤولية (محاسبة القضاة).<sup>41</sup> وأخيراً ثمة مشاكل امرد بعض العاملين في مجال العدالة والقصور المؤسسي وفقدان الشفافية والفساد، تضاف إليه في بعض البلدان المسألة الاقتصادية ويزور النزعة الإجرامية. في هذا السياق كان من الصعب «الوصول إلى إجماع كلي على تصديق سياسات شعبية معقولة بعيدة الاستحقاق في الإصلاح»، وبدون وعد مؤكد يسمح للإبداع التقني أن «يتخلل» النظام ويحوله، يولد الإصلاح ميئاً أو فعلاً جزئياً جداً.

وأخيراً، على الرغم من أن الإصلاح القضائي كان يعامل دائماً على أنه مسألة تقنية، فإن الحقيقة أنه عملية سياسية تؤثر على المصالح العليا وتوازن القوى وكل النسيج الاجتماعي والسياسي والاقتصادي في البلاد. ويتطلب القضاء الفعال «حالة ثبات قانوني» وحكم قانوني فعلاً، ولا يتعلق فقط بأداء الممثلين القضائيين. ولهذا يمكن أن يكون التغيير صعباً جداً: فنفس اللاعيين (والمؤسسات) الذين يسعون إلى الإصلاح يقفون في وجهه. «وعندما يصير الإصلاح أمراً واقعاً، عليه أن يجابه نفس الحالات التي ساعدت في تقدمه: قوة تنفيذية، قمعية أو غير قمعية، وقضاء غير فعال أو صعب المنال.<sup>42</sup>

## رابعاً- حقوق الشعوب الأصلية والجماعات الثقافية والمشاركة الشعبية

ووفقاً لما ورد أعلاه، فمهما كان الإصلاح القضائي حاذق التصميم وجيدا على الصعيد التقني فإن تطبيقه سوف يعتمد ليس فقط على مزاياه الموروثة وإنما أيضاً على أدائه وتطوره عبر الزمان. ومن هنا يمكن لدستورين متطابقين أن يتركبا تأثيرات متباينة إذا تم تطبيقهما في مجتمعين مختلفين، وفق التكوينات التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل من المجتمعين. ويمكن لمحاولات تشجيع حقوق الشعوب الأصلية والمشاركة الشعبية أن يوضحا هذه النقطة.

39. مثال نقاط الفيتو المطبقة من قبل الرئيس السابق مينيمو والتسييس المصاحب لصناعة السياسة الاقتصادية قدمه ويليام سي بيلارمان في كتابه «الفساد القضائي والديمقراطي في أمريكا اللاتينية: رفض الثقة في حكم القانون»، ويستبورن سي تي، براينر 2000. William C. Prillaman, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger, 2000.

40. يجادل بيلارمان أن الإصلاح المتزامن من كل النواحي (كما في تشيلي) هو الأكثر فعالية. «والترنج المترنج» هو الأسوأ في إنتاج مثل هذا التأزر السلبي. «على الرغم من ادعاءات خبراء الإصلاح، فإن الترنج في الإصلاح القضائي لا ينتج تحسناً تدريجياً، بل يصدر تأزراً سلبياً يساهم في إصلاح فاشل وفساد ديمقراطي.» راجع المصدر السابق ص. 112. وينتقد أيضاً الإصلاحات بأنها منهج تقني جدا ينقل دائماً أنظمة من بلدان أخرى بدون انتباه مطلوب لحالات محلية.

41. يؤكد هامرغرين «أن السمة المألوفة في أمريكا اللاتينية هي عدم الاعتراف بأن المشكلة الأساسية هي المؤسسات القضائية غير الملائمة وليس النقص في الاستقلالية». هامرغرين، مصدر سابق. ص. 35. L. Hammergren, op. cit, p. 35.

42. مارك أونغار. الإصلاح المحير: الديمقراطية وحكم القانون في أمريكا اللاتينية. بولدر راجع: 4. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002, p. 4.

## حقوق الشعوب الأصلية

كما بينا سابقا، وكما شرح لنا شيلينغ وكوبيه، فإن واحدة من أهم النقالات الكبيرة التي تمت ملاحظتها في سياق مسار الإصلاحات الدستورية الأخيرة هي التأكيد الجديد على مسألة حقوق الجماعات الثقافية، بما فيها الحكم الذاتي والسيطرة على الموارد الطبيعية لمجتمعات الشعوب الأصلية.

«إن تأسيس حقوق الشعوب الأصلية تأثر أيضا بقوة بالتطورات التي طرأت على القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتشرح الجهود التي بذلتها الشعوب الأصلية والمدافعون عنها كيف تحققت تلك الإنجازات القانونية المهمة في مسألة حقوق الشعوب الأصلية على المستويين المحلي والدولي. ولقد أفسح الانتقال إلى الديمقراطية وتوسيع حقوق الإنسان والمواطن وخلق فضاء جديد للمشاركة السياسية والنقاشات العامة في المجال أمام الاعتراف بالمطالب القانونية والسياسية للجماعات الأصلية. (...) أضف إلى ذلك تراجع الأحزاب السياسية ذات التوجه الماركسي في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية، بعد أن ترك سقوط الأنظمة الاشتراكية في أوربا الشرقية فراغا عند اليسار لاسياسي، ما دفع إلى ملئه جزئيا بحركات اجتماعية جديدة وأحزاب إثنية شعبية.<sup>43</sup>

وفي هذا السياق، أرسى الدستوران الجديان في بوليفيا والإكوادور الأسس لدولة متعددة الإثنيات، وأدخلا في صلب متنيهما حقوقا ثقافية راسخة للشعوب الأصلية، بما في ذلك الحق في الحكم الذاتي والسيطرة على بعض الأراضي والموارد الطبيعية. ويعترف الدستور الإكوادوري بـ «الجماعات والشعوب والقوميات والمجتمعات» باعتبارها أصحاب حقوق، ويقر بأن هذه الحقوق يمكن أن تمارس وتشفع وتطبق بشكل فردي أو جماعي. ويعترف الدستور البوليفي بالجماعات كأصحاب حقوق، كما يشير الدستور الفنزويلي إلى الشعوب الأصلية والمجتمع المدني المنظم كأصحاب حقوق ويعطيهم الحق في المشاركة في صنع القرار في فنزويلا.<sup>44</sup>

ويؤسس هذا لتغيير دراماتيكي فيما يخص الاعتراف بالتهميش التاريخي للشعوب الأصلية وبـ «الحق في امتلاك الحقوق» بالنسبة لها. وقد ذهب هذا الإقرار إلى أبعد من إعطاء الحقوق المتساوية لأعضاء المجتمعات الأصلية، فمن أجل ضمان بعض الحقوق الجماعية للشعوب الأصلية من الضروري حماية هذه الشعوب ليس كأفراد وإنما ككيانات جماعية. ولأول مرة في تاريخ القارة، تعترف الدول بصدق بالتعددية الثقافية وبصلاحية القوانين الخاصة للشعوب الأصلية وتحديد ولايتها وتأسيس أطر قانونية موازية تسمح بقيام إدارة ذاتية للشعوب الأصلية، بالتوافق مع اتفاقية منظمة العمل الدولية حول الشعوب الأصلية والقبلية في الدول المستقلة وإعلان الأمم المتحدة حول حقوق الشعوب الأصلية. وفي حالتي بوليفيا والإكوادور، قام ذلك بتحقيق نقلة في مفهوم الدولة نفسها من دولة متجانسة تقوم على الاستيعاب إلى نموذج متعدد القوميات يحقق قطيعة مع تقاليد النظام الليبرالي.<sup>45</sup>

43. شيلينغ-فاكلافور وكوبيه، مصدر سابق، ص. 347 347. Schilling-Vacaflo and R. Kuppe, op. cit, p. 347 347.

44. أ. نوغيرا فيرنانديز، مصدر سابق، ص. 109. 109. A. Noguera Fernández, op. cit, p. 109. 109.

45. راجع أ. شيلينغ فاكلافور وكوبيه، مرجع سابق. تجادل باريرا بأن "الأطر المؤسساتية الجديدة قد فعلت الكثير لتأخذ بوليفيا والإكوادور أبعد من المؤسسات التشريعية البانسة للتعددية في الماضي." راجع: أنا باريرا، تحويل التعددية القانونية إلى قانون دولة: تقييم تأثيرات الدساتير والقوانين الجديدة في بوليفيا والإكوادور، في مؤلف نولتي وشيلينغ-فاكلافور السابق ذكره. ص. 371. "Turning Legal Pluralism into State-Sanctioned Law: Assessing the", Anna Barrera,

ولكن لم تمر كل التغييرات بسلاسة، ولم يخلُ بعضها من الخلاف والجدل، ومن المتوقع أن تنشب صراعات ومقاومات عندما تخترق آثار الإصلاح النسيج الاجتماعي. واحدة من القضايا المثيرة للجدل أثناء العمل التأسيسي للدستور في بوليفيا والإكوادور كانت إيجاد المستوطنات الأصلية. وبالفعل، كما جرى في فنزويلا عندما أثار تغيير اسمها إلى جمهورية فنزويلا البوليفارية جدلا كبيرا، أثار إعلان بوليفيا والإكوادور تحولهما إلى دولتين متعددي الثقافات استياء كبيرا لدى كثير من السكان. «وقد جادل الكثيرون مرارا في أن إنشاء دولة متعددة الثقافات سيكون تهديدا للوحدة الوطنية وإمكانية حكم البلاد وأنه سوف يقسم الحركات الشعبية على أساس عرقي في طول البلاد وعرضها. ويمكن ملاحظة هذا التوتر بين المطالب القائمة على الإثنية وتلك القائمة على الأساس الطبقي، أي بالمعنى الأعم بين الخصوصية والمساواة، في التحالفات القائمة بين السكان الأصليين والقطاعات اليسارية الشعبية، كما بين المنظمات التي تنادي بالتنوع وحماية السكان الأصليين.» أما القلق من قضية المستوطنات الأصلية ذات الإدارة الذاتية فمرده الحيلولة دون تقسيم الدولة والعزلة، مع تشكيل نظام فصل عنصري يشبه النظام الاستعماري أو نظام من التنازلات. وفي بوليفيا كان النقاش حول ما إذا كان المطلوب هو تشكيل مستوطنات ذات حكم ذاتي للسكان الأصليين أم تعزيز الوحدة الوطنية يدور بين منظمات السكان الأصليين وجماعات الفلاحين والحركة الاشتراكية(داخل «ميثاق الوحدة»، الذي تم التخلي عنه «خلال عمل الجمعية التأسيسية باعتباره استراتيجية لمناهضة تشكيل مستوطنات ذات إدارة ذاتية»، وهو ما كانت المعارضة المحافظة تهدف إلى تحقيقه.<sup>46</sup> والحال أن إنشاء المستوطنات اعترضته صعوبات مختلفة. ولعل إحدى التناقضات المركزية أن أحزاب الحكومة التي روجت لدستورية هذه العملية هي نفسها التي وقفت في وجهها لأنها تنقص من السلطة المركزية وبالتالي تشكل نقصا في إمكانيةها على مركزة السلطة في أيديها.<sup>47</sup>

ومما فاقم في حدة هذه التوترات أن الدساتير الجديدة قد زادت من صلاحيات السلطة التنفيذية. "وكان التوتر المتزايد بين مركزة السلطة من قبل الحكومة وهدف السكان الأصليين لتحقيق سلطات حقيقية لصنع القرار شديد الوضوح كلما دارت مشاورات تمهيدية حول الخطوات التشريعية والإدارية التي تؤثر على السكان الأصليين. وأجمت حكومتا البلدين كلتاهما عن التصريح بأن هذه المشاورات ملزمة وأن تصرح أن هدفهما هو الوصول إلى موافقة السكان الأصليين.<sup>48</sup> وأبعد من ذلك، بينما يسعى السكان الأصليون إلى تحقيق بعض السيطرة على الموارد الطبيعية في مستوطناتهم، وهو ما يجذبهم إلى الدستور الجديد، حيث أن الدولة الآن تعتمد اعتمادا كبيرا على الصناعات الاستخراجية المؤممة في تلك المناطق، فإن من المتوقع أن تجد الدولة المركزية صعوبة بالغة في تسليم مثل هذه القرارات البالغة الأهمية إلى الجماعات المحلية.

ولكن الاعتراف الدستوري بالتعددية ليست سوى خطوة أولى. وفي الوقت الحاضر لا يوجد مساواة بين المجموعات المختلفة، وثمة صراع ما بين اللامركزية والسلطة التنفيذية المركزية، وثمة أيضا أسئلة تتعلق بالموارد المادية التي يمكنها

Implications of the New Constitutions and Laws in Bolivia and Ecuador," in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, op. cit, p. 371.

46. شيلينغ-فاكفلور وكوبيه، مصدر سابق، ص. 345. 344. A. Schilling-Vacaflor and R. Kuppe, op. cit, p. 354.

47. المرجع السابق.

48. المرجع السابق، ص. 362.

أن تجعل الأنظمة الجديدة قادرة على العمل. إن على الأنظمة القضائية الجديدة والمؤسسات الرئيسية الأخرى أن تكون مجهزة بكادر من الموظفين المؤهلين، بما في ذلك المترجمون وخبراء القانون من بين السكان الأصليين، كما يجب أن يكون لها ميزات وافرة لكي تنهياً لهم الظروف المناسبة لتكون مؤسسات فاعلة. زد على ذلك أهمية التنسيق بين مختلف السلطات من أجل تجنب الازدواجية والاختلاف حول الصلاحيات. فضلا عن ذلك، ينبغي التنبيه إلى حقيقة أنه ليس كافة التقاليد والأعراف لدى الشعوب الأصلية تنسجم مع معايير حقوق الإنسان،<sup>49</sup> وربما ولدت مصالح الجماعات التي تأتي أولا ممارسات قانونية تتناقض صراحة مع الحقوق الفردية التي تضمنها القوانين الوطنية والدولية.<sup>49</sup> ومن هنا وجب التأكيد على أن الاستقلال القضائي ينبغي أن ينسجم مع معايير حقوق الإنسان.<sup>50</sup>

ووراء التغييرات اللازمة في النظام القضائي نفسه، ثمة قضية أوسع تتعلق بالتغيير الاجتماعي والسياسي. وتترتب هذه القضية بمجتمعات تنصف بتاريخ طويل من التمييز والتهميش. إن التطبيق الفعال للحقوق المنصوص عليها في الدستور في مثل هذه المجتمعات يتطلب تغييرا في السلوك، أي يتطلب مجتمعا مدنيا.

## المشاركة العامة

ثمة فكرة مؤداها أن إعطاء صبغة قضائية للنزاع السياسي ليست سوى طريقة فعالة للنخب السياسية والاقتصادية لعزل صناعة السياسة عن الضغوطات الشعبية والمطالب الديمقراطية.<sup>51</sup> ولكن إجراءات دول أمريكا اللاتينية التي أسست آليات للديمقراطية المباشرة والمشاركة الجماعية – الحق الدستوري في المقاومة (الإكوادور)، والأحكام التي تضمن المشاركة السياسية والإدارة الاقتصادية الذاتية للجماهير (مجلس المشاركة العامة والإشراف الشعبي في الإكوادور، وأحكام المشاركة والإدارة الشعبية في بوليفيا)، والمواد الدستورية التي تضمن للأفراد والجماعات أن تقاضي مؤسسات الدولة والحكومة – كل تلك الخطوات يبدو وكأنها توحى بعكس تلك الفكرة.

وعلى أية حال، ومهما كان النقد كبيرا، فإن "من الخطأ وصف التغييرات الدستورية في فنزويلا وبوليفيا والإكوادور ببساطة بأنها إجراءات من الأعلى إلى الأدنى، فسيكون ذلك ظلما لطبيعة هذه الإجراءات متعددة الأوجه." وواقع الحال أن "تبني دساتير جديدة كان جزءا من عملية تمت من الأسفل إلى الأعلى، تضمنت حشدا قانونيا، وكانت جزءا أساسيا من المطالب المركزية للحركات الاجتماعية والمواطنين الناقمين على النظام السياسي والاجتماعي السابق." وتعتبر هذه الإجراءات "أدوات لإعادة تكوين العلاقة بين الدولة والمواطنين، من خلال توسيع قاعدة المشاركة واعتماد حقوق جماعية واجتماعية جديدة."<sup>52</sup>

49. المرجع السابق ص. 377

50. أهمية الانتباه إلى الحقوق الفردية في إطار حقوق الجماعات بحثها بعمق ويل كيمبليكا في كتابه الليبرالية والمجتمع والثقافة،

51. ران هرشل، نحو قضاة الديمقراطية الدستورية الجديدة، كامبردج، منشورات جامعة هارفرد، 2004، كما ورد في مؤلف نولتي وشيلينغ-فاكافلور، مرجع سابق. Ran

Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004, as reported in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, op. cit.

52. نولتي وشيلينغ-فاكافلور، مرجع سابق: ص. 19. 19. D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, op. cit, p. 19.

ولكن آليات المشاركة الشعبية يمكن أن تستخدم، كما رأينا في تجربة فنزويلا، لتقوية السلطة التنفيذية وحتى لتعزيز النوازع الأوتوقراطية. فعندما جاء شافيز إلى السلطة ادعى أنه يمثل نوعا جديدا من السياسة الديمقراطية واقترح إصلاحات دستورية جارفة في عام 1999، هدفت أساسا إلى اللامركزية وإلى تقسيم جديد بين السلطات (وإضافة سلطة رابعة هي سلطة المواطن والهيئة الانتخابية العليا)، وتعزيز السلطة التنفيذية.

ويعتقد أنصار الرئيس شافيز، كما يقول لاندنر، أن ذلك كان "العملية الأكثر ديمقراطية للاستشارة الشعبية والموافقة الدستورية التي اتخذت في تاريخ أمريكا اللاتينية قاطبة ولغاية اليوم."<sup>53</sup> ويدعي أنصار شافيز أن الإصلاحات جعلت من النظام السياسي أكثر تشاركية ولا مركزية، وتشجع مشاركة الجماهير الشعبية في صنع القرار على مستوى الحي أو البلدة (من خلال الحلقات البوليفارية بين عامي 2000 و2004، و ثم من خلال برامج الدولة ذات الرسالة الاجتماعية، وبعد 2006 من خلال مجالس الأحياء والبلدات). وهم يركزون على أن قوى المعارضة تشارك في هذه البنية، وأن أعداد النساء اللواتي ينخرطن في العمل السياسي تتزايد على مستوى الأحياء والجماعات، أخيرا أن المعارضة تستخدم الدستور الجديد من أجل الحصول على سلطات ذاتية ولا مركزية أكبر.

ولكن نقاد شافيز يضعون حججا عديدة تكذب التقييمات الأكثر تفاؤلا.. وهم يلاحظون أن غياب مجتمع مدني قوي يعني ببساطة أن المنظمات الشعبية (الحلقات البوليفاريا وأخواتها) تعتمد بشكل أكبر من المنطقي على الدولة، وعلى الحزب الحاكم وحلفائه، وعلى شافيز نفسه؛ وهو يعني أيضا أن اللامركزية لا تعمل لأن الإصلاحات الدستورية التي تعزز السلطات التنفيذية قد أودت بالجهود اللامركزية (في 2009 أجري استفتاء جديد تضمن مادة جديدة تتيح للرئيس الترشح للرئاسة من دون حدود، وقد أقرت هذه المادة، ما فتح الباب أمام عبادة الرئيس).

وبالفعل يبدو أن القوى المتناقضة في الملعب الآن: فمن جانب "فتحت ديمقراطية شافيز التشاركية الباب أمام مشاركة الجميع في الشؤون السياسية وخلقت الفرصة أمام المواطنين المهمشين ليرفعوا مطالبهم عاليا،" ولكن من جانب آخر "لم تكن المنظمات الجماهيرية في حقيقة الأمر تتمتع إلا بحد منخفض من الاستقلالية عن الحكومة المركزية، وكثيرا ما وسم السلوك البي العلاقة ما بين الحومة القومية والسلطات المحلية."<sup>54</sup> وهكذا نرى أن الدولة تشجع قيام المنظمات الجماهيرية وتحدها في نفس الوقت. "مبدئيا، تتطلب الديمقراطية التشاركية لامركزية السلطة وتوزيعها، وليس العكس. ولكن تحقيق التغييرات الدستورية التي تعزز سلطة الرئيس، وفي الوقت نفسه توسع مجال المشاركة الشعبية ليس سوى جهد متناقض، والمقامة هنا هي أن أحد الهدفين سوف يتم حجبها أو إلغاؤه."<sup>55</sup>

وتوضح لنا الحالة الفنزويلية أيضا مشكلة ما يسميه غارغاريل "زرع الأعضاء" الدستورية،<sup>56</sup> حيث يناقش مسألة

53. ريتشارد لاندنر، "الدستورية الجديدة في فنزويلا القرن 21: الديمقراطية التشاركية، لامركزية متراخية أم شعبية مركزية؟" في مؤلف نولتي وشيلينغ-فاكافلور السابق ذكره، ص. 165. Rickard Lalander, "Neo-Constitutionalism in Twenty-first Century Venezuela: Participatory Democracy, Deconcentrated, Decentralisation or Centralized Populism?" in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, op. cit, p. 165

54. المرجع السابق  
55. ر. غراغاريل، الدستورية في أمريكا اللاتينية في الماضي والحاضر، ص. 152. R. Gargarella, "Latin American Constitutionalism Then and Now," op. cit, p. 152.

56. المصدر السابق. ص. 147 - 150

تطعيم الدستور بعناصر من ثلاثة أنواع مختلفة من المشاريع الدستورية التي وجدت تاريخياً في أمريكا اللاتينية: النوع الأول هو المحافظ النخبوي والكامل من الناحية الأخلاقية؛ والثاني هو الليبرالي المناهض للدولتية، لمصلحة المراقبة والتوازن والحياد الأخلاقي؛ والثالث هو الأكثر راديكالي ذو الأخلاقية الشعبية. ويلاحظ غارغاريلا أن التطعيمات قد ولدت تناقضات جدية بين دستورية راديكالية تميل إلى إعطاء المزيد من الحقوق من جهة، وبين مجتمع كان يزاوج بين الليبرالية والمحافظة من جهة أخرى. ولقد تركت هذه المجتمعات تلك الحقوق في أيدي المحاكم التي فشلت للأسف في تطبيقها وحمايتها. وقل القول نفسه حول مواد التشاركية التي تمت إضافتها إلى غالبية إصلاحات الموجة الأخيرة الدستورية. وكما يستنتج غارغاريلا فإن "اليات تشجيع المشاركة المدنية كالاستفتاءات يمكن أن تتحدى سلطة البرلمان، وإذا كان البرلمان دستورياً هو الذي يصمم ويروج لآليات المشاركة هذه، فلن يكون ثمة كبير أمل في هذه الابتكارات. والدرس المستفاد هنا ليس أن القضاة والمشرعين عاجزون عن تحديد الفئات الأكثر بؤساً في المجتمع، وعن العمل على تشجيع تشاركية أوسع؛ ولكن الدرس هو أن التطبيق الفعال للآليات والحقوق المصاحبة للنموذج الدستوري الراديكالي يتطلب إطاراً مجتمعياً ودستورياً، لا تعمل السلطات على إيجاده (ولا هي تحبذ وجوده) ولكنها تفترض في الوقت عينه أنه لا غنى عنه ليكون النموذج الدستوري فعالاً بشكل حقيقي."<sup>57</sup>

## خامساً- قضايا صياغة الدستور

تقدم هذه الفقرة ملاحظات عامة حول عملية صياغة الدساتير، والأطر المؤسساتية اللازمة، والمواضيع الأكثر إثارة للجدل التي تنشأ خلال عملية الصياغة، إضافة إلى الصعوبات الناشئة عن تبني الدستور وأخيراً تحققه على أرض الواقع. بالنسبة لعملية الصياغة والأطر المؤسساتية فإن معظم بلدان أمريكا اللاتينية تتطلب موافقة المجالس التشريعية على صياغة دساتير جديدة أو تعديل الدساتير القائمة (وتتطلب في بعض الحالات ثلثي أصوات النواب. أما في الأوروغواي وبوليفيا والإكوادور فيكفي الاستفتاء من دون حاجة إلى موافقة البرلمان؛ وفي حالي السلفادور وبنما فإن غرفتي المجلس التشريعي ينبغي أن يوافقا على ذلك؛ وكذا الأمر في المكسيك حيث ينبغي لنواب الأمة أن يوافقوا على التعديلات). أما بعض الدول الأخرى فتشترط دعوة جمعية تأسيسية لهذه المهمة (تشرط بوليفيا وكوستاريكا ونيكاراغوا وباراغواي وفنزويلا جمعية تأسيسية لصياغة دستور جديد، أما الأرجنتين فتشترط الجمعية التأسيسية حتى لمجرد تعديل الدستور النافذ)؛ وبعض الدول تشترط إجراء استفتاء من أجل ذلك (بوليفيا والإكوادور وغواتيمالا وباراغواي وأوروغواي وفنزويلا). وعلى مدى السنوات الأخيرة، لاقت فكرة ضرورة وجود هيئة تشاركية للتأكد من الشرعية الكثير من الاهتمام. وقد تمت

مناقشات واستشارات شعبية موسعة في كل من الدومينيكان وفنزويلا وبوليفيا والإكوادور في فترة صياغة الدساتير، على هذا المستوى من الممارسة وفي بعض الحالات شمل ذلك قطاعات شعبية لم يعرف عنها تاريخياً مشاركتها السياسية (السكان الأصليون، الأفريقيون، الفلاحون، والمجموعات النسوية). ومع ذلك، يحتاج البعض أن توسيع التشاركية إلى هذا الحد يمكن أن يخلق احتمالات الصراع والفشل.<sup>58</sup>

وتختلف أوقات صياغة الدستور عن السياسة العادية ليس في مسألة "دوافع الأطراف الفاعلة" ولكن بسبب "غياب القواعد والمؤسسات المستقرة". غالباً ما تتم صياغة الدساتير في الحالات التي تكون فيها المؤسسات السياسية القائمة قد انهارت، وهكذا تكون عملية صياغة الدستور نفسها تحدياً لشرعية ما تبقى من مؤسسات. إن غياب وظيفة التواصل التي تقوم بها المؤسسات السياسية في الأوقات العادية يمكن أن يجعل لحظات صياغة الدستور خطراً ملحوظاً، حيث يمكن للأحزاب التي يقودها أشخاص أقوياء أن تحقق أغلبية مؤقتة لكي تعيد تشكيل النظام السياسي بطريقة لا تقود بأي حال إلى الديمقراطية التنافسية.<sup>59</sup>

ثمة من يقول إن السياسات المتعلقة بصناعة الدستور هي مستوى أعلى من التشريع ولها آليات تختلف عن تلك التي تصوغ السياسات العادية، وإن العملية الاستشارية المرافقة والتي من خلالها يتم فرز مصالح الجماعات والمؤسسات هي أفضل السبل لصياغة دستور فعال.<sup>60</sup> ولكن من جانب آخر، فإن "تحقيق المشاورات والاتصالات في أثناء صياغة الدستور هو هدف صعب المنال وغير واقعي في بعض الظروف"، ولذلك فإن أفضل ما يمكن فعله، في بعض الأحوال "ليس تحقيق صيغة عليا من التشريع وإنما تقييد ممارسة السلطة من جانب طرف واحد". وترينا تجربتنا فنزويلا وبوليفيا أنه "إذا ما تركت القوى السياسية في الجمعيات من دون تقييدات أو بتقييدات شكلية فحسب، فإنها تستطيع أن تعيد تشكيل السياسات لتخلق نظاماً شبه مطلق (كما جرى في فنزويلا)، أو إن محاولتها فرض دستور على الأقليات الصامتة يمكن أن تخلق فشلاً دستورياً (كما جرى في بوليفيا)."<sup>61</sup>

ربما كانت هذه النظرة إلى صياغة الدستور تفضل "مساراً محافظاً أكثر منه ثوري: مساراً يسعى إلى تجنب عقابيل السيناريو الأسوأ التي تتأتى من إساءة استخدام عملية صياغة الدستور."<sup>62</sup> وقد لا تكون هذه الرؤية باطلة بالمطلق بالنسبة لمنطقة تتصف بالطموح لتحقيق مشاريع كبيرة، ولكنها في الوقت نفسه تتمتع بتاريخ طويل من إساءة استخدام لسلطة. وتغدو تأثيرات السياسة العادية على صنع الدستور أكثر وضوحاً عندما نتحدث عن تعديل الدستور وليس عن استبداله. ولعل البعض قد "قلل من شأن الدور الذي تلعبه السياسة العادية في عمليات صياغة الدساتير، من خلال التركيز على سنّ دساتير جديدة وإهمال مسارات تعديل الدساتير القائمة. هذا النزوع إلى عدم الانتباه إلى مسارات تعديل الدساتير هو على

58. ديفيد لاندو، "صياغة الدستور تسيير في الاتجاه الخاطئ"، متوفر على الرابط <http://law.mc.edu/files/6413/3397/7799/Landau.pdf>.

59. المرجع السابق ص. 3 (iii) من المقدمة.

60. المرجع السابق، ص. 3.

61. المصدر السابق، ص. (i) من المقدمة.

62. المصدر السابق، ص. 2.

الأرجح نتاج للدور المركزي الذي يلعبه التقليد الأمريكي اللاتيني في الدراسات الدستورية ونتاجاً أيضاً لصلابة الدستور الأمريكي الذي يجعل عملية التعديلات حدثاً نادراً. وعلى أية حال، ما إن توضع عملية تعديل الدستور في الصورة حتى يتم وضع السمة الاستثنائية للسياسة الدستورية العليا موضع تساؤل بهدف تحجيمها، بينما يكسب دور رموز السياسة العادية ودوافعهم العادية الصغيرة أهمية أكبر في صياغة الدستور.<sup>63</sup>

## الإصلاح الدستوري كوسيلة للسلطة

أحد الأمثلة حول كيف يمكن للإصلاح الدستوري أن يخضع للضغوطات السياسية وأن يُستغلَّ من قبل المسؤولين في الحكومة لمصلحتهم الخاصة هو نزوع القادة المنتخبين ديمقراطياً للبقاء في مناصبهم فترات أكثر مما يسمح بها الدستور، وذلك من خلال تغيير المواد الدستورية التي تحظر إعادة انتخابهم. ومنذ 1992، غيرت إحدى عشرة دولة أحكامها الدستورية لنتهي الحظر على إعادة انتخاب الرئيس، أو أو لتسمح بإعادة الانتخاب بشكل فوري، أو حتى لإلغاء التقييدات الدستورية على عدد المرات التي يحق فيها للرئيس إعادة الترشح لنفس المنصب. وليس مفاجئاً أن تكون معظم هذه التعديلات أفادت الرؤساء الجالسين في مناصبهم، بما يسمح بإعادة انتخابهم.<sup>64</sup>

مع تعاضد قدرة السلطة التنفيذية في مجال التشريع بعض المشاكل المحتملة للديمقراطية في تفرض هذه النزعة المترافقة المنطقة. وعلى اعتبار أن معظم دساتير أمريكا اللاتينية هي دساتير رئاسية، فإن سلطة الرئاسة غالباً ما تكون واسعة (وتتضمن حل المجالس التشريعية وتعيين الحكومات وفرض حالات الطوارئ)، ولكن هذه السلطة ازدادت حتى غدت شاملة بعد عام 1979. ويجادل البعض في أن هذه المركزة للقوة وما يستتبع ذلك من تتضائل الفصل بين السلطات إنما هي ببساطة نتاج للمتطلبات المعقدة التي تفرضها الحكومة الحديثة، ويؤكد هذا البعض على أن هذه النزعة ترافقت أيضاً مع توسيع صلاحيات المجالس التشريعية.<sup>65</sup> ولكن آخرين يرون فيها تجسيد جديد آخر للنزعة التاريخية الموجودة في أمريكا اللاتينية نحو الطغيان ومركزة السلطة وإطالة أمدها.

63. أندريا بوزاس لويو وج. ريبوس فيغيروا، "السياسة اليومية في صياغة الدساتير: تأثير المحكمة العليا في تشكيل المجالس القضائية"، بحث كتب للندوة حول "الدستورية في أمريكا اللاتينية، كلية الحقوق في جامعة تكساس، 4-6 آذار (مارس) 2011، موجود على الرابط: [http://www.texasrev.com/sites/default/files/images/Symposium2011\\_RiosFiguero.PozasLoyo.pdf](http://www.texasrev.com/sites/default/files/images/Symposium2011_RiosFiguero.PozasLoyo.pdf)

64. الرئيس منعم (1989 – 1999) وفوجيموري (1990 – 2000) وشافيز (1995 – 2002) وأوربيبي (2002 – 2010) جميعهم أعيد انتخابهم بعد تعديل الدستور ليسمح لهم بذلك.

65. ج. أ. شيبوب، ز. إلكينو، وت. جينسبيرغ، مصدر سبق ذكره. J.A. Cheibub, Z. Elkins and T. Ginsberg, op. cit.

## البرازيل: دسترة السياسة

الفكرة العامة أن المجتمع هو الذي يشكل دستوره صحيحة بالمجمل. ولكن العكس أيضا يمكن أن يكون صحيحا: فالدستور يمكن أن يشكل "السياسة العادية". وتوضّح الحالة البرازيلية الصعوبات التي يمكن أن تنجم عندما يتضمن الدستور مواداً تذهب أبعد من المبادئ الأساسية وتغطي مواضيع تخص السياسة العامة. وكما يشرح لنا كوتو وأرانتيس في بحثهما عن هذا الموضوع، فإن مثل هذا الدستور سوف "يبدأ مسارا دائما من التعديلات الدستورية"، بما أن "السياسة العامة تعالج المشاكل التي تنشأ في السياق اليومي للسياسة، ولكنها عندما تصبح أعرافا دستورية فإنها تحول اتجاه اهتمامات اللاعبين السياسيين من مجال السياسة إلى مجال الدستور وتجبرهم على الانخراط في السياسة الدستورية إذا ما كانوا يريدون أن يدفعوا بأجنداتهم الحكومية قدما". وأبعد من ذلك، فإن النص الذي يدستر السياسات العامة يحرم اللاعبين السياسيين – وبخاصة قوى المعارضة – من "فرصة أن يغيروا السياسة العادية من خلال مسار سياسي اعتيادي، ويتطلب منهم أن يعملوا على تغيير الدستور نفسه".<sup>66</sup>

إن دستور 1988 في البرازيل عبارة عن نص موجه سياسيا، مع قواعد مرنة نسبيا للتعديل (ثلاثة أخماس أعضاء مجلسي النواب والشيوخ في جلستي تصويت لكل منهما) ونظام تحكم دستوري فعال.<sup>67</sup> وفي هذا السياق، وبدلا من "تجميد المصالح النافذة في ذلك الوقت"، أدت طبيعة الدستور إلى مسار مستمر من التعديلات. وكانت النتيجة أنه ما بين آذار (مارس) 1992 وتموز (يوليو) 2010، جرى تعديل الدستور البرازيلي اثنتين وسبعين مرة في تسع عشرة سنة.<sup>68</sup> ورغم أن حكومة لولا لم تقترح إصلاحات دستورية في برنامجه الانتخابي وأن حزبه كان يعارض أساسا إصلاحوية الرئيس البرازيلي كاردوسو الدستورية، فإن معدل التعديلات الدستورية التي جرت في فترتي حكمه وحكم الرئيس كاردوسو لم يختلف عمليا عن غيرهما. وهذا ما يثبت أن معدل التعديلات الدستورية هو حقيقة متأصلة في طبيعة الدستور أكثر منها إيديولوجية أو كونها نتيجة لسبب آخر خارج إطار الدستور نفسه.

ويعتقد بعض الباحثين الأكاديميين أن هذه الخاصية لم تجعل القدرة على الحكم أكثر صعوبة، ولكن باحثين آخرين يجادلون بأن دسترة السياسات العامة يمكنها أن تجعل تطبيق سياسات جديدة أكثر صعوبة، وغالبا ليست من دون ثمن كبير.

66. ريجيريو أرانتيس وكلاوديو كوتو، "دسترة السياسة: دستور البرازيل 1988 وتأثيره على الحكم"، في مؤلف نولتي وشيلينغ-فاكافلور، مصدر سبق ذكره. ص. 208.  
Rogério B. Arantes and Claudio Couto, "Constitutionalising Policy: The Brazilian Constitution of 1988 and its Impact on Governance," in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, op. cit, p. 208

67. يوجد 1627 مادة في النص الأساسي لدستور 1988 (باستثناء المواد الدستورية المؤقتة) بينها أكثر من 30% تتعلق بالسياسات العامة، وأقل من 70% تتعلق بالأعراف والمبادئ الدستورية. حول هذا الموضوع وما سيليه، راجع: أرانتيس وكوتو، المرجع السابق، من ص. 203 إلى ص. 220.

68. ويتضمن ذلك ستة مراجعات شاملة للدستور (*emendas constitucionais de revisão*) راجع المصدر السابق، ص. 213

## كلفة تثبيت السيادة الاقتصادية

ثمة ابتكار جديد يرى فيه الكثيرون أنه أعاد أمريكا اللاتينية إلى حكم اليسار القومي الشبيه بذلك الحكم الذي كان سائدا قبل بداية الحكم اليميني المطلق في ستينات وسبعينات القرن الماضي. ذلك الابتكار هو محاولة اللاعبين السياسيين تأمين الموارد الطبيعية الرئيسية والتحكم بها.

و تعكس هذه الحركة رفض مجتمعات أمريكا اللاتينية للكلفة العالية التي يفترضها تحرير الاقتصاد على طريقة اقتصاد السوق الليبرالي (كلفة الصحة والبيئة والأمن الغذائي والنزاهة، بين عدد أكبر من الكلف) مع الفوائد القليلة التي يمكن أن تعود على البلاد من المشاركة بمثل هذا التحرير الاقتصادي الذي يحابي المصالح "الأجنبية" والشركات متعددة الجنسيات أو العابرة للجنسيات. وهي تعكس أيضا الرغبة في التحكم بشكل أكبر في التأثير البيئي للصناعات الاستخراجية بأيدي عناصر خارجية لا يبدو أنها تهتم كثيرا بالمحافظة على الصحة أو بشروط العيش المناسبة للسكان المحليين، كما تعكس الحاجة إلى دول مركزية لتأخذ على عاتقها المشاريع الانتقالية السياسية. وبالنسبة للسكان الأصليين، فإن العنصر الجاذب الأساس بالنسبة إليهم فيما يخص قضية التأميم هو فكرة أنهم سيحصلون على السيطرة على أراضيهم ومواردهم، التي كانوا تاريخيا غرباء عنها.

ليس غريبا بالتالي، كما يشرح لنا موللر-هوف، أن تولد عمليات التأميم وما تستتبعه من تغيير في "قواعد اللعبة" مقاومة من قبل اللاعبين المحليين والدوليين الذين كانوا مستفيدين من الإعفاءات النيو ليبرالية التي كانت سائدة قبل ذلك والقريبة على قلب القطاع الخاص والمنسجمة مع قواعد الاستثمار الأجنبي وشروط الاستقرار (التي تشترط ألا يتم تغيير المناخ القانوني على حساب المستثمرين).<sup>69</sup> إن القوانين الدستورية الجديدة تقر أن بعض الموارد الطبيعية للبلاد هي ملكية "للشعب" لا يمكن التصرف بها، وتقول صراحة إن الاستثمارات الأجنبية يجب أن تخضع إلى السطات القضائية المحلية في حال تباينها مع الاتفاقيات الدولية التي كانت الدول المؤممة قد دخلتها سابقا. إن الانسحاب من اتفاقيات الدولية يمكن أن يحل المشكلة بالنسبة للاستثمارات المستقبلية ولكنها لا تحل المشكلة مع الاستثمارات القائمة الآن بالفعل. وقامت الشركات العابرة للجنسيات برفع دعاوي على حكومات الدول المؤممة تطالبها بتعويضات بمبالغ فلكية بالنسبة لبلدان تعتبر فقيرة تماما.

أحد الأمثلة على المجازفات والكلف العالية هو الصراع بين شركة تكساكو ودولة الإكوادور. لقد استثمرت (Texaco) تكساكو النفط في الغابات المطرية الواقعة شرق الإكوادور من عام 1964 إلى عام 1992؛ وفي عام 1993 رفعت الجماعات الأصلية دعاوى قضائية على الشركة للتعويض عن العطل والضرر الذي أصيبت به الجماعات صحيا وبيئيا، وبخاصة اختلاط النفط مع المياه مما أدى إلى رفع نسب الإصابة بالسرطان في المنطقة. في عام 2003 اشترت

69. كلوديا موللر-هوف، "كيف تستجيب الدستورية الجديدة لتحديات حقوق الإنسان التي تفرضها الشركات العابرة للجنسيات؟" في مؤلف نولتي وشيلينغ-فاكافور. Claudia Mueller-Hoff, "How does the New Constitutionalism Respond to the Human Rights Challenges posed by Transnational Corporations?" in D. Nolte and A. Schilling-Vacaflor, op. cit.

(Chevron) شركة شيفرون وشركة تكساكو، وبذلت كل تكتيك قضائي ممكن لنقض حق الإكوادور في تطبيق ولايتها القضائية، بما في ذلك رفع دعاوى تعويض على الحكومة الإكوادورية في هيئات التحكيم الدولية. وأخيرا، حكمت محكمة إكوادورية بأن على شركة شيفرون أن تدفع 700 مليون دولار أمريكي تعويضا عن الضرر: «وكان ذلك يشكل ما نسبته 7.2% من الدخل القومي الإجمالي لدولة الإكوادور، (...) ولكنه لا يزيد إلا قليلا عن صافي دخل شركة شيفرون لعام 2010، الذي يبلغ تقريبا ضعفي الدخل القومي للإكوادور.»<sup>70</sup>

ولكن هذه الحالات ومثيلاتها لا توجد فقط في دول مثل الإكوادور التي اختارت طريق التأمين وإنما أيضا في دول مختلفة من أمريكا اللاتينية. إن أدوات الشركات متعددة الجنسيات المدعومة من قبل اتفاقيات التجارة والاستثمار التي وقعتها هذه الدول ومدعومة أيضا من قبل الأحكام التي تصدرها المنظمات الدولية ومؤسسات التحكيم الدولي التي أصبحت تلك الدول أعضاء فيها، كل ذلك «يفرض أخطارا مالية ضخمة»، ويبين إلى أي حد يمكن أن يكون الاستقلال و«السيادة» الحقيقة مكلفين.<sup>71</sup> وحتى الآن، فإن «الأنظمة الدستورية في المنطقة لم تُظهر بعد مقدرة بنوية على التحكم بمثل هذه الاتجاهات والدفاع عن المصلحة العامة في مواجهتها.»<sup>72</sup> ولعل القانون الدولي لحقوق الإنسان أن يكون صالحا في مواجهة هذه الاتجاهات. بالتأكيد «إذا ما نظرنا إلى القوة والنفوذ الذي تمارسه الأطراف الدولية سواء أكانت عامة أم خاصة، فردية أم مشتركة، على دول أخرى وشعوبها، فالنتيجة ينبغي إذن أن تكون أن على المجموعة الدولية أن تضمن حقوق الإنسان حتى خارج الحدود. وينطبق هذا بشكل خاص على النشاطات التي تشمل المؤسسات المالية الدولية والعلاقات التجارية الدولية (وإلا فإن) المجموعة الدولية ستعتبر مشاركة في جريمة عرقلة إمكانيات الدساتير الوطنية على تقديم ضمانات لحقوق الإنسان والدفاع عنها لمصلحة الشركات الخاصة والعامة الدولية.»<sup>73</sup> على أن ذلك لا يبدو قابلا للتحقق قريبا، فالقانون الدولي لحقوق الإنسان ما زال ناشئا ومن دون أسنان.

70. المصدر السابق. ص. 341. وتقول مولر-هوف إن 27 قضية قد رفعت أمام المركز الدولي لفض النزاعات حول الاستثمار (ICSID) بين 1966 و1993. ومنذ عام 1998 بلغ معدل القضايا المرفوعة قضية في كل شهر. وتضيف أن 14 قضية رفعت أمام ICSID ضد الإكوادور حتى عام 2008، واحتلت بذلك المرتبة الرابعة في العالم، ولكن الأرقام يمكن أن تكون أعلى بكثير إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ليس فقط ICSID وإنما مختلف الهيئات الدولية لفض النزاعات، مثل غرفة التجارة العالمية ومعهد ستوكهولم للتحكيم ومحكمة التحكيم في لندن، وال UNCITRAL، ومحكمة لاهاي الدائمة للتحكيم، وعدد آخر من الهيئات الإقليمية. المرجع السابق ص. 342.

71. المصدر السابق. ص 342

72. المصدر السابق. ص 343

73. المصدر السابق. ص 344

## سادساً. خاتمة

ثمة سمة رئيسية في الدساتير الجديدة لبعض دول أمريكا اللاتينية وبعض الإصلاحات القضائية الأخيرة، ألا وهي إدخال طيف واسع جدا من الحقوق.<sup>74</sup> وهو ما دفع بالنقاد إلى القول إن الشروط السياسية والمادية لتحقيق هذه الحقوق ضئيلة للغاية، إن لم تكن منعدمة، مما يجعل هذه النصوص مجرد أوراق مملوءة بالوعود. ويلاحظ آخرون أن المواطنين قد يفقدون الثقة بديمقراطيتهم إذا ما رأوا أن كل الحقوق التي يمنحها لهم الدستور على الورق لا تتحقق.

ولكن، في مقابل هذه الانتقادات، ثمة من يقول إن «الحقوق النائمة» ليست بلا قيمة، إذ أنها تخدم كمطلق لنضالات المجتمع المدني من أجل حشد القوى والمتابعة القانونية والقضائية للتأكد من أن هذه الحقوق سوف تطبق. «إن الديمقراطية الدستورية لا تعني أن الحقوق الدستورية هي صفر أو بلا قيمة (...) فالناس العاديون يمكنهم أن يوقظوا تلك الحقوق النائمة، ويتأكدوا من أنها قابلة للممارسة والتطبيق (...) ومن يدري؟ فقد تستيقظ المادة الدستورية النائمة الآن، فجأة، وربما تعود خلسة من سباتها العميق.»<sup>75</sup> وفي الحق، «ما لم نضمن الحقوق الجديدة في دساتيرنا اليوم فلن يكون ثمة اعتراف قانوني بالحقوق الجديدة غدا.»<sup>76</sup> وأبعد من ذلك، كما نوهنا سابقا فالعديد من الدساتير الجديدة تقدم آليات للمواطنين تساعد في تحصيل حقوقهم في المحاكم.

وإذن، فلا شك أن تلك القضايا جميعها قد تحققت في أمريكا اللاتينية في العقود القليلة السابقة. حقوق الشعوب الأصلية وحقوق المرأة وحقوق المثليين الجنسيين قد حصلت جميعا على القوة اللازمة بتجسيدها في منظمات غير حكومية وأحزاب سياسية ومنظمات محلية ودولية «أرقت قولها بالفعل»<sup>77</sup> ولم تعد الحقوق الدستورية ووجود مجتمع مدني فعال الشرطين الوحيدين لتحقيق الحقوق، بل يجب إلى ذلك وجود مستويات كافية من الاستقلال القضائي، ويجب أن يتاح أمام المواطنين الأدوات الضرورية لتقديم الطعون ورفع الدعاوى، كما ينبغي أن يتحلى القضاة بحد أدنى من التعاطف مع قضايا حقوق الإنسان، وأخيرا يتعين تسهيل الحصول على المعلومات اللازمة لمنظمات المجتمع المدني والأفراد لكي يتحركوا في هذا المجال.<sup>78</sup>

ويقف كل ذلك على أرضية تاريخية ذات خصوصية: ليس تاريخ أمريكا اللاتينية تاريخ غياب للدولة والقانون، ولكن بالأحرى تاريخ التجاهل الإنتقائي للقواعد والقوانين الموجودة والراسخة، والتعايش المشترك ما بين العلاقات القائمة على القوانين من جهة وتلك القائمة على الأبوية والزبائنية وبعض الأشكال الأخرى غير «العقلانية» من السلطة. ولكن

74. يدعونا غارغابيل إلى أن نقارن مواد الدستور الأمريكي البالغة سبعة والتعديلات العشرين أو أكثر قليلا التي طرأت عليه مع مواد الدستور البرازيلي والإكوادوري والبوليفي التي تبرز على 400 مادة. راجع غارغابيل، «الدستورية في أمريكا اللاتينية في الماضي والحاضر، مرجع سبق ذكره، ص. 153. R. Gargarella, "Latin American Constitutionalism Then and Now," op. cit, p. 153

المصدر السابق، ص. 154

75. نولتي وشيلينغ-فاكافور، مصدر سبق ذكره، ص. 26

77. التأثير الأكثر إيجابية لما يسمى «شلال العدالة» قد تمت دراسته من قبل كاترين سيكسك، شلال العدالة: كيف تغير دعاوى حقوق الإنسان السياسة العالمية، نيويورك، مطبوعات دبليو دبليو نورتن وشركاه، 2001. Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton & Co., 2001

78. كما تبين دراسة حالتي كولومبيا والمكسيك التي أجراها ريبوس-فيغويرا، مرجع سابق، ص. 267 و 287

من جانب آخر، فإن «الشكلانية القانونية غدت السمة المميزة للإدارة العامة على امتداد أمريكا اللاتينية عبر عدة قرون.» وهكذا، فإن السؤال المطروح هو «ليس عن كيفية إدخال المساءلة العامة في أماكن لم تكن قد طبقت فيها أبدا في الماضي، ولكن بالأحرى كيفية إعادة التصميم والتركيز على الممارسات الفعالة التي كانت ولفترات طويلة جدا موضوعا للاستغلال وإساءة المعاملة، ولذلك كان ينظر إليها تقليديا بنوع من السخرية المريرة.»<sup>79</sup>

والآن، إذا لم تكن المشكلة هي غياب المؤسسات، فقد لا يكون الحل إذن في إيجاد مؤسسات جديدة، ولكن في التكيف مع المؤسسات القائمة. ولكن «المشكلة هي أن المؤسسات القائمة والمحترمة غالبا ما تفتقد إلى أسنان وتغطيتها ليست عادلة ولا مؤكدة. فبدلا من العمل بشكل موحد ووفقا لخطة مرسومة، فإن هذه المؤسسات قد تغدو صلبة وقمعية في بعض المجالات، وربما عاطلة في مجالات أخرى. وفي كلا الحالتين ربما سيطرت ممارسات غير رسمية ومصالح خاصة<sup>80</sup> على هذه المؤسسات.

وفي النهاية، حتى أفضل أنواع النصوص الدستورية والإصلاحات القضائية لا تعدو كونها نقطة البداية للتطورات اللاحقة لدولة صحية، للاستقرار والشرعية والأمان الذي يتأتى من اعتماد حكم القانون. وأما المفتاح للنجاح فهو الواقعية والالتزام بعيد المدى بالأهداف التي يتم الاتفاق عليها بشكل كبير والصبر المثابرة في مواجهه النكسات الكثيرة التي تقف في مواجهة التحول الديمقراطي، خاصة عندما نكون أمام تاريخ طويل من إساءة استخدام الدولة ونقص في العدالة الاجتماعية والعزل السياسي والتهميش الاجتماعي لقطاعات رئيسية من الشعب.

79. وايتهد، مرجع سبق ذكره، الصفحة 135 والصفحة 136، على التوالي  
80. المصدر السابق ص. 138

# الإصلاح الدستوري في البوسنة والهرسك: الجهود السابقة والرائحة

دينيزا ساراجليك-ماجليك<sup>81</sup>

## أولاً: في السياق – الدستور من خلال اتفاقية سلام

يقع دستور جمهورية البوسنة والهرسك في الملحق رقم 4 لاتفاقية دايتون للسلام. وقد جاء، تصميمًا واقتراحًا، كنتيجة لجهود صانعي السلام الدوليين، وتم قبوله كجزء لا يتجزأ من معاهدة السلام، ولم يتم التصديق عليه من قبل برلمان منتخب. وتوجد النسخة الأصلية باللغتين الإنكليزية والفرنسية، ولا يوجد أية ترجمة رسمية معتمدة للدستور إلى اللغات المحلية. وكانت اتفاقية السلام قد وُقعت عام 1995، في أعقاب أربع سنوات تقريبًا من الصراع الدموي، وغداة التدخل الدولي الذي جاء بعد الإبادة الجماعية التي تعرضت لها مدينة سربرينيتسا في تموز (يوليو) 1995. ومع أن الغاية الرئيسية وراء جمع الأطراف المتحاربة للوصول إلى اتفاقية تحت إشراف وتسهيل دوليين كانت بالدرجة الأولى وقف حمام الدم، إلا أن اتفاقية دايتون للسلام كان لها أيضا هدف آخر هو الوصول إلى دستور جديد. وقد عنى ذلك ببساطة أن على الاتفاقية أن تجلب السلام بين الأطراف المتصارعة في نفس الوقت الذي تجري فيه مفاوضات للوصول إلى آليات لمشاركة الجميع في السلطة. ويمكن القول أيضا أن تحديد كيفية اقتسام السلطة كان الشرط النهائي لصنع السلام.

ولكن النتيجة كانت أن وضعت اتفاقية دايتون بنية مؤسساتية شدة التعقيد، جاءت انعكاسًا للتسويات التي تم الوصول إليها بحثًا عن سلام وتسوية سياسية. ولكن لسوء الحظ لم تكن التسويات التي تم تبنيها في آلية اقتسام السلطة نفسها ضمانات كافية على أن النظام الجديد سوف ينجح. أضف إلى ذلك أن طبيعة تلك التسويات، وحقيقة أن تنازلات كبيرة قد قُدمت من أجل تحقيق الطلبات المتعارضة للأطراف المتفاوضة، كانت تعني أن آلية اتخاذ القرارات لا بد أن تقوم على أساس إيجاد القاسم المشترك الأدنى داخل نظام اقتسام السلطة. وواقع الحال أن السبب وراء البحث عن القاسم المشترك الأدنى لم يكن أكثر من حماية المصالح القومية التي كانت قد بُنيت داخل نظام اقتسام السلطة، والتي تعتمد اعتمادًا مفرطًا على درجة عالية من الإرادة السياسية. ويعني هذا عمليًا أن غياب الإرادة السياسية لدى أي طرف من الأطراف يمكن أن توقف عمل النظام. وبسبب هذا البحث الطويل الذي استهلك كثيرا من الوقت عن تسويات وسياسات القاسم المشترك الأدنى، تعتبر بنية اقتسام السلطة في البوسنة والهرسك المتضمنة في الدستور بنية غير فعالة ومعقدة، وحتى تمييزية في بعض جوانبها.

وثمة، بالرغم من ذلك، جانب أكثر أهمية للعطالة التي أنتجتها هذه الترتيبات، ألا وهو إشكالية الشرعية الديمقراطية والآثار التي يمكن لنظام حكم

كالذي بين أيدينا أن يتركها على نوعية الديمقراطية، حتى بعد مرور سبعة عشر عاما على توقيع الاتفاقية. ويمكن رد ذلك إلى قصور في الرؤية حول كيفية بناء الديمقراطية اثناء المفاوضات من أجل السلام وأثناء كتابة الدستور. ما جرى في البوسنة والهرسك هو أن التركيز الشديد على ضرورة التوصل إلى اتفاق سلام قلل من أهمية بناء الديمقراطية عند بناء الدولة. ولكن بعدما تبين خطأ ذلك، تم بذل محاولات عدة في السنوات العشر الفائتة لتحسين الدستور. على أن اللافت أن جميع المحاولات الرسمية التي بُذِلت لإصلاح الدستور قد جاءت إما من قبل المجتمع الدولي أو بدعم مباشر منه، بينما راوحت المبادرات المحلية لإصلاح الدستور عند حدود المناظرات العامة داخل أطر المجتمع المدني.

## ثانياً: في المضمون – بناء الديمقراطية في مقابل بناء الدولة

لقد غدا التركيب الإثني للوحدات الإقليمية داخل جمهورية البوسنة والهرسك شديد التجانس بسبب الصراع الذي شمل تهجيراً متبادلاً واسعاً للسكان و«تطهيراً عرقياً». وهكذا بات سكان الجمهورية الصربية في غالبيتهم العظمى من الصرب، بينما غالبية سكان سبعة كانتونات من أصل الكانتونات العشرة التي تشكل اتحاد البوسنة والهرسك<sup>82</sup> من البوسنيين أو من الكروات، ولم يتبق سوى ثلاثة كانتونات مختلطة السكان. ومن الواضح أن سبب هذه التنقلات البشرية الواسعة ما بين الوحدات الإقليمية يعود إلى الصراع، ولكن سرعان ما تركزت هذه الحالة في الدستور. وكان أن خضعت عملية صياغة الدستور نفسها للتسوية القائمة على الأغلبية الإثنية في كل وحدة إدارية، وذلك بسبب الطريقة التي تمت بها مقارنة المفاوضات من أجل السلام. وبدا ذلك واضحاً في حقيقة أن الأطراف التي دعته المجموعة الدولية للمشاركة في مفاوضات السلام كانت في الحقيقة تمثل المجموعات الإثنية التي تنتمي إليها، ولم يتعدّ موقعهم التفاوضي حقيقة أنهم كانوا يحمون الإثنيات التي ينتمون إليها<sup>83</sup>. وبسبب الطريقة التي تمت بها معالجة الأمور، حيث كان المفاوضات لا يناقشون فقط مسألة السلام ولكن أيضاً مسألة اقتسام السلطة، فقد كان كل طرف منهم مجبراً على أن يركز على مصالح المجموعة الإثنية التي ينتمي إليها، بينما لم يهتم أي طرف بالطريقة التي يمكن أن تجعل المؤسسات الوليدة أكثر ديمقراطية أو كفاءة. وفي الواقع، فقد تمت عملية بناء المؤسسات الجديدة بحيث تكون منذ البداية معادية للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما أن الدستور قد ضمن حقوق للجماعات، أي المجموعات الإثنية، أكبر من تلك التي ضمنها للأفراد. وهذا ما خلق، بحكم الأمر الواقع، دوائر انتخابية متجانسة عرقياً، وهو ما أوجد على صعيد التمثيل السياسي في الدولة صورة مطابقة كالمرة لواقع الانقسام الإثني/الإقليمي، وكان ذلك واضحاً في مؤسسة الرئاسة وفي البرلمان كما في كل المؤسسات التنفيذية. ويمكن من هنا القول ببساطة إن هنالك جانبين، من حيث المضمون، يعيقان بناء الديمقراطية وفعالية الدولة.

الجانب الأول هو أن الدستور يضم مواد تمييزية تحايي ثلاث مجموعات إثنية، وبذلك فهي تهمل مصالح المجموعات الإثنية الأخرى كافة وكذلك مصالح الأفراد الذين ليس لهم انتماء إثني محدد. وكما أسلفنا، فإن هذه المواد التمييزية كانت نتاجاً للعملية نفسها التي تم من خلالها صياغة

82. تم إيجاد هذا الاتحاد بناء على اتفاقية سلام واشنطن بين الكروات والبوسنيين.

83. على الرغم من أن الوفد الذي كان يمثل في المفاوضات جمهورية البوسنة والهرسك لم يكن رسمياً يمثل أي جهة إثنية، وكان هو نفسه يضم أطرافاً إثنية متعددة، فقد تم توجيه المفاوضات بحيث تمت معاملتهم على أساس أنهم يمثلون البوسنيين فقط.

الدستور. وأما الجانب الثاني فهو أن اتفاقية دايتون قد أوجدت بنية مؤسساتية بالغة التعقيد تشمل طبقات متعددة للحكومة هي:

- مستوى الدولة – وهو يضم مؤسسة الرئاسة وبرلمانا بمجلسين ومجلس وزراء؛
- مكونان رئيسيان هما الجمهورية الصربية واتحاد البوسنة والهرسك، ولكل رئيسه وبرلمانه ذي المجلسين وحكومته؛
- وفي داخل اتحاد البوسنة والهرسك عشرة كانتونات، ولكل برلمانه وحكومته؛
- مقاطعة خاصة هي مقاطعة بركو؛
- 142 بلدية.

وعلى الرغم من أن عيوب المؤسسات التي أوجدتها اتفاقية دايتون من الناحية العملية والوظيفية كانت باقية للعيان بالنسبة لمهندسيها<sup>84</sup> منذ البداية، إلا أنهم تغاضوا عن ذلك زاعمين أن هذا ترتيب مؤقت ويهدف أساساً إلى تحقيق السلام والمحافظة عليه على الأقل لحين يأتي الوقت اللازم لمناقشة جوانبه اللاديمقراطية.

### ثلاثاً: في المسار – الإصلاح الدستوري تحت المظلة الدولية

كما أسلفنا فإن عيوب اتفاقية دايتون كانت باقية للعيان منذ البداية، إلا أنها لم يتم مناقشتها بشكل رسمي إلا في العام 2002، من قبل مجلس أوروبا<sup>85</sup> عندما قبلت جمهورية البوسنة والهرسك في المجلس. واستناداً إلى رأي الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس رقم 234 (2002)<sup>86</sup>، بدأت جمهورية البوسنة والهرسك بسلسلة من الالتزامات اللاحقة للاتفاقية. وقد ألزمت المادة 3: ج سلطات البوسنة والهرسك على التحقق بشكل دائم من توافق تشريعات البوسنة والهرسك مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان<sup>87</sup>. وقد تعامل مجلس أوروبا مع هذه القضية من خلال تنظيم مؤتمر، يومي 12 و 13 كانون الأول (ديسمبر) 2002، حول توافق التشريعات في جمهورية البوسنة والهرسك مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والبروتوكولات الملحق بها. وفي غضون ذلك أصدرت لجنة البندقية (فينيسيا) التابعة لمجلس أوروبا سلسلة من القرارات ناقشت بالتفصيل مواد بعينها في دستور جمهورية البوسنة والهرسك وقانون الانتخاب فيها، وقدمت اقتراحات ملموسة للتغيير. وعندما دخل البروتوكول 12 للاتفاقية الأوروبية حيز التنفيذ في نيسان (أبريل) 2005، عززت ضمانات حماية الحق في المعاملة المتساوية من دون تمييز.

وعلى أية حال لم تطرح قضية التعديلات الدستورية على الرأي العام بشكل بارز حتى عام 2005. فمع نهايات العام ومطلع عام 2006، أدت الجهود التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية من أجل إصلاح الدستور إلى تشكيل ما سُمِّي بـ “حزمة نيسان (أبريل)” للإصلاحات الدستورية.

84. المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية سيدنيك وفينشي ضد جمهورية البوسنة والهرسك، (34836/06 and 27996/06) الفقرة 45 من الحكم

85. مجلس أوروبا منظمة دولية مكونة من 47 دولة أوروبية تأسست في عام 1949، عضويته مفتوحة لجميع دول أوروبا الديمقراطية التي تقبل قانون القضاء والتي تضمن حقوق الإنسان والحريات لجميع المواطنين. وهو مختلف عن الاتحاد الأوروبي. (الترجم)

86. رأي الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس رقم 234 (2002) موجود على الرابط: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/EOP1234.htm>

87. المرجع السابق

وقد جاء ذلك نتيجة لجهود بذلها دبلوماسي أمريكي سابق هو السفير دونالد هيز<sup>88</sup>. وكان هيز قد عاد إلى البوسنة والهرسك بعد انتهاء مهامه فتم المفوض السامي، هذه المرة كخبير في المعهد الأمريكي للسلام. وقد ساعد في إنشاء منظمة غير حكومية باسم "مشروع دايتون" (Dayton Project)، ونجح في الاستفادة من بعض الخبراء الأمريكيين الذين شاركوا في صياغة اتفاقية دايتون. ولقد استطاع هيز ورفاقه، من خلال تقديم الاستشارة والنصح لعدد من القادة السياسيين، وإيضاً من خلال تنظيم مناظرات وحلقات نقاش عامة على امتداد البلاد، أن يأتوا بحزمة متكاملة حظيت بدعم معظم القوى السياسية، كما حظيت بتأييد كامل من المجموعة الدولية. ولعل أهم التغييرات التي تضمنتها هذه الحزمة كان التخلي عن السياسات التمييزية واقتراح آليات جديدة من أجل الانتخابات الرئاسية والنيابية. واعتمدت الحلول التي تضمنتها "حزمة نيسان (ابريل)<sup>89</sup>" بشكل كبير على القرارات التي كانت أصدرتها لجنة البندقية (فينيسيا) التابعة لمجلس أوروبا، والتي بدورها أصدرت قراراً جديداً عن التعديلات التي اقترحتها حزمة نيسان (ابريل)<sup>90</sup>. وقدمت الإدارة الأمريكية دعماً على أعلى المستويات. وكان أن اجتمع القادة السياسيون في جمهورية البوسنة والهرسك في الذكرى العاشرة لتوقيع اتفاقية دايتون في واشنطن في تشرين الثاني (نوفمبر) 2005، ووقعوا على اتفاق لتغيير الدستور بحضور وزيرة الخارجية الأمريكية آنذاك كوندوليزا رايس<sup>91</sup>.

وقد حظيت حزمة نيسان (ابريل) على دعم كافة القوى الرئيسية في الجمهورية الصربية واتحاد البوسنة والهرسك، باستثناء حزب "سترانكا ز" والاتحاد الديمقراطي الكرواتي في البوسنة والهرسك (HDZ<sup>92</sup> 1990). وهكذا فقد قُبِضَ لهذه الحزمة دعماً سياسياً أوسع من أي محاولة سابقة لمناقشة قضية إصلاح الدستور. ومع ذلك، فقد سقطت الاتفاقية أثناء التصويت عليها في البرلمان بفارق صوتين اثنين فقط في نيسان (ابريل) 2006. وكان ذلك الجهد الرسمي اليتيم الذي بُدِلَ من أجل إصلاح الدستور.

وخلال السنوات الأربع التي تلت فشل حزمة نيسان (ابريل)، تدهور الوضع السياسي بشكل درامي، وبدأ قادة الأحزاب يتخذون في مواقعهم القومية، وارتفعت حدة التوتر في خطابهم القومي إلى مستويات غير مسبوقة منذ التوقيع على اتفاقية دايتون. وفي مناخ تعزيز الانقسام الإثني الذي ساد، سحبت أحزاب الجمهورية الصربية تدريجياً دعمها للتغييرات المقترحة في حزمة نيسان (ابريل) وأعلنت أنها لا تعزم العودة إلى ذلك المستوى من مراجعة اتفاقية دايتون. وهكذا وصل النقاش حول الإصلاح الدستوري إلى طريق مسدود. وعلى الرغم من أن إزالة أشكال التمييز لا تزال من بين الأولويات الموجودة على طاولة البحث في الوكالات الدولية، إلا أن مصداقية هذه الوكالات قد هُزَّتْ بشكل كبير بعد فشل حزمة نيسان (ابريل)، مما حرّمها الوسيلة الضرورية لإعادة النقاش حول هذا الموضوع من جديد. ولا شك أن المجموعة الدولية تعوزها الآليات التي تمكنها من لفت انتباه القادة والرأي العام إلى هذه القضية.

وفي شهر تشرين الأول (أكتوبر) 2009، حظيت هذه القضية بفرصة أخرى لكي توضع على طاولة النقاش أمام قادة الأحزاب بحثاً عن حل بعيداً

88. كان السفير هيز قد خدم ككاتب أول للممثل السامي للمجموعة الدولية، الذي كان مخلولاً من قبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بحفظ السلام في جمهورية البوسنة والهرسك وتفسير الدستور.

89. تعتبر حزمة نيسان لغاية اليوم أكثر حزمة إصلاحية دستورية شمولاً، وقد هدفت إلى إزالة كثير من المثالب التي شابته اتفاقية دايتون، بما فيها إلغاء التمييز وتغيير قانون الانتخاب إلى البرلمان والرئاسة، وتخفيف صلاحية الرئاسة وتعزيز دور البرلمان. وقد حاول أن تشكل إصلاحاً في عملية اتخاذ القرارات داخل مجلس النواب وتحديد صلاحية مجلس الشعوب، بما يخدم قيام وزارات جديدة على صعيد الدولة تتناسب مع الأعراف الأوروبية، إلخ.

90. راجع: اللجنة الأوروبية للديمقراطية، قانون (حزمة نيسان (ابريل)، القرار 375 لعام 2005، صدر عن اجتماع الجلسة العامة بتاريخ 12/6/2005، بناء على طلب من السيد سليمان تيهيش، ممثل البوسنة في هيئة رئاسة جمهورية البوسنة والهرسك.

91. راجع: [http://www.pbs.org/newshour/bb/bosnia/july-dec05/holbrooke\\_11-22.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/bosnia/july-dec05/holbrooke_11-22.html)

92. تأسس الاتحاد الديمقراطي الكرواتي في البوسنة والهرسك (HDZ 1990) بعد انشاقه عن الاتحاد الديمقراطي الكرواتي في البوسنة والهرسك (HDZ) أثناء المفاوضات حول الدستور بسبب، خلاف في الآراء بين أعضاء الحزب.

عن المؤسسات الرسمية. وقد عرفت هذه المفاوضات باسم "مسار بوتمر"<sup>93</sup>. وعقدت المحادثات تحت قيادة الرئاسة السويدية للاتحاد الأوروبي، بحضور وزير الخارجية السويدي كارل بيلدت شخصيا ومساعد وزير الخارجية الأمريكية جيمس شتاينبرغ.

### رابعاً: في التطبيق – دور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

ثمة في الدستور مادتان متعلقتان بالانتخابات الرئاسية والبرلمانية تم تصنيفهما من قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أنهما مادتان تمييزيتان. وكانت القضية قد تقدم بها أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مواطنان من الجاليتين اليهودية والرومانية (الغجرية) في البوسنة هما دريفو سيچديك ويعقوب فينشي. وكان الرجلان استلما بتاريخ 10 شباط (فبراير) 2006 و3 كانون الثاني (يناير) 2007 كتابين رسميين من الهيئة المركزية للانتخابات يحيطانهما علما أنه لا يحق لهما خوض الانتخابات الرئاسية وانتخابات مجلس الشعب في البرلمان لأنهما لا يستوفيان الشروط الإثنية الضرورية لخوض الانتخابات، حيث أن هذا الحق هو امتياز فقط للإثنيات البوسنية والصربية والكرواتية. فما كان من الرجلين إلا أن تقدما باستئناف أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بسبب حرمانهما من المشاركة في الحياة العامة<sup>94</sup>. ورأت الغرفة العليا في المحكمة أن استمرار حرمان الرجلين من حقهما في خوض الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في جمهورية البوسنة والهرسك يعوزه التبرير الموضوعي والمعقول، وهو لذلك قرار تمييزي. وأضافت المحكمة أن ذلك كان يشكل خرقاً للمادة الأولى من البروتوكول 12 الملحق باتفاقية دايتون. وكان ذلك أول حكم يتم بناء على بنود البروتوكول 12، وقد اصاب في الصميم الترتيبات المتخذة لاقتسام السلطة وفقاً لاتفاق دايتون.

ويبحث قرار المحكمة، على أكثر من صعيد، قضية عالقة أوردتها حكومة البوسنة والهرسك في طلبها الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي مفادها أن المواد الدستورية موضوع الخلاف جاءت كنتيجة للبحث عن السلام. ولذلك فقد اقتضت وجود آليات لاقتسام السلطة خاصة بجمهورية البوسنة والهرسك لكي تخدم حفظ السلام، مما يمكن أن يعني أن الوقت لم يحن بعد لتغيير النظام السياسي. ومع أن الحكم يقر بالحاجة إلى وجود تسوية سلمية في ذلك الوقت، إلا أنه ذكر بحقيقة أن جمهورية البوسنة والهرسك قد وقعت وصادقت على عدد من الوسائل الأوروبية لتحقيق حقوق الإنسان، ولذلك، فقد قبلت الدولة بشكل رسمي المعايير الأوروبية وأخذت على عاتقها مسؤولية تطبيقها. ومنذئذ، صار تنفيذ حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان شرطاً أساسياً من أجل السماح لجمهورية البوسنة والهرسك بتقديم طلب لعضوية الاتحاد الأوروبي، كما تم تأجيل اتفاقية الشراكة والاستقرار حتى يتم بذل "جهد صادق" لتطبيق الحكم<sup>95</sup>. وهكذا نرى أن حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد لعب دور المرسة التي نجح الاتحاد الأوروبي في استخدامها كشرط إضافي لقبول عضوية البوسنة والهرسك، ولكن أيضاً طرح هذه القضية علانية.

93. نسبة إلى قاعدة بوتمر في سرايفو حيث جرت المداولات.

94. وذلك في خرق للمادة 14 التي تنص على عدم التمييز المادة 3 من البروتوكول الثالث الذي ينص على الحق في انتخابات حرة المادة 1 من البروتوكول 12 التي تحظر التمييز عموماً.

95. كما ورد على لسان عدة مسؤولين أوروبيين

في هذه الأثناء، وبسبب الاستعصاء السياسي الذي تلا انتخابات تشرين الأول (أكتوبر) 2010، أجلت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي دخول اتفاقية الشراكة والاستقرار حيز التنفيذ حتى يتم تحقيق هذا الشرط الرئيسي، رغم أن جميع الدول الأعضاء في الاتحاد كانت صادقت على الاتفاقية بنهاية عام 2010. وأعلن مسؤولو الاتحاد الأوروبي أن طلب جمهورية البوسنة والهرسك للانضمام إلى الاتحاد لن يتم اعتباره طلباً "موثوقاً به" قبل أن يروا "جهداً موثوقاً به" من أجل إيجاد حل لتطبيق حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وقد بدأت، منذئذ، جهود دبلوماسية بذلها مجلس أوروبا والمفوضية الأوروبية وعدد من الرئاسات التي توالى على الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد من أجل متابعة الضغوط من أجل تغيير هذه المادة من الدستور.

وبعد حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قام مجلس الوزراء في جمهورية البوسنة والهرسك بوضع خطة عمل لتطبيق الحكم قبل 29 آذار (مارس) 2010، مع وضع تصور لتعديل قانون الانتخابات بحلول 15 نيسان (أبريل) 2010. وكانت الغاية الحصول على القواعد الجديدة قبل الانتخابات العامة المقررة في تشرين الأول (أكتوبر) 2010. على أنه، وبعد سلسلة من الاجتماعات الناجحة التي عقدتها مجموعة العمل، جاء قرار قادة الأحزاب السياسية سلبياً، إذ رأوا أن الظروف ليست مناسبة لتغيير دستوري، وأن هذه القضية يجب أن تؤجل إلى ما بعد انتخابات تشرين الأول (أكتوبر) 2010<sup>96</sup>.

واستمرت المناقشات حول تعديل الدستور بعد الانتخابات على صعيدين اثنين: الأول من خلال مناقشة رسمية تمت داخل لجنة أنشأها البرلمان، والثاني بين قادة الأحزاب السياسية الستة الكبرى في البلاد والتي شكلت بعد ذلك تحالفاً. ولم تتمكن الهيئة البرلمانية من وضع اقتراح رسمي لأن ثلاثة فقط من أصل قادة الأحزاب الستة وافقوا على الحل، بينما لم تستطع تأمين موافقة الثلاثة الآخرين. وأخيراً أعطى الاتحاد الأوروبي حكومة البوسنة والهرسك مهلة إضافية جديدة لغاية 31 آب (أغسطس) 2012 لبذل جهود حقيقية لتغيير الدستور، ولكن هذه المهلة مضت دون أن تتحقق شروط الاتحاد.

## خامساً: الدروس المستفادة

أولاً، فيما يتعلق بالعناصر الفاعلة، جميع الجهود التي بذلت من أجل إصلاح الدستور تمت تحت مظلة المجموعة الدولية أو نتيجة لضغطها وشروطها. ورغم أن الشارع العريض ووسائل الإعلام والخبراء والمجتمع المدني قد أدلوا بدلوهم في الموضوع إلا أنهم في مجملهم لم يكن لهم تأثير واضح على آلية صنع القرار.

ثانياً، فيما يتعلق بالتوقيت، رغم أن الجميع كان يعترف منذ انضمام جمهورية البوسنة والهرسك إلى مجلس أوروبا أن الدستور يعتبر خرقاً لاتفاقيات حقوق الإنسان، إلا أن الاتحاد الأوروبي فشل في وضعها ضمن أولويات اهتمامه قبل حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

96. http://www.source.ba/clanak/581242614100/Nije%20realizovana%20odluka%20u%20slu%C4%8Daju%20Sejdi%C4%87-%20Finci

ثالثاً، فيما يتعلق بالمضمون، كانت الولايات المتحدة هي التي أثارت الموضوع وقادت عملية البحث عن حل. والمسألة المهمة التي ينبغي ملاحظتها هي أنه حتى بعد أن اصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حكمها، لم يتم الاتحاد الأوروبي نفسه بتقديم أية مقترحات للتغيير، بل أكدت فحسب على الحاجة إلى التغيير<sup>97</sup>. بالمقابل كانت الولايات المتحدة منخرطة في تقديم دعم الخبراء وكتابة المقترحات التي تمت مناقشتها في واشنطن وفي بوتمر، وكانت الإدارة والدبلوماسية الأمريكيتان، في الوقت نفسه، تدعمان بقوة هذه المقترحات<sup>98</sup>. كما أن مجلس أوربا قدم بدوره مساعدة قانونية وكان بشكل مباشر منخرطاً في المفاوضات حول مضمون الإصلاح.

أخيراً، فيما يتعلق بالأطراف المحلية، لم يكن أي من الجهود المذكورة أعلاه كافياً ليحقق دعماً محلياً للتغيير. ومرد ذلك هو الدوافع المتباينة لأولئك الذين يفضلون بقاء الوضع الراهن على ما هو عليه بسبب ما يحققونه من مصالح من وراء ذلك، وهم لم يروا أن التغيير يمكن أن يقدم لهم مكافئاً لما يحققونه من مصالح من خلال مواقعهم الراهنة.

97. نستنتج من ذلك توصيات لجنة البندقية، التي قدمت بالفعل حلولاً عديدة من أجل التغيير الدستوري كما علقنا على الحلول المطروحة من قبل غيرها. ومع ذلك كان مسؤولو الاتحاد الأوروبي يؤكدون أنهم لا يميلون إلى حل بعينه من بين الحلول المطروحة.

98. من لقاءات مع أطراف مختلفة دولية ومحلية شاركت في المفاوضات

## الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدستور التونسي الجديد

عزّام محجوب وسلوى حمروني

تهدف هذه الورقة القصيرة إلى إلقاء الضوء على القضايا المتعلقة بعملية صياغة الدستور الجارية حالياً في تونس، وذلك مع التركيز على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتطرح الورقة تقديماً موجزاً حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأهميتها في الدستور الجديد، خاصة في سياق المطالب الشعبية والطموحات الاجتماعية والاقتصادية التي جرى التعبير عنها في الثورة التونسية في الرابع عشر من كانون الثاني/يناير عام 2011. ومن ثمّ تُقدم الورقة توصيفاً لعملية صياغة الدستور، وتُحلّل فحوى مسودته، وتناقش القضايا الجدلية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما توردها المسودة.

### أولاً - مُقدمة

يقوم النظام العالمي لحماية حقوق الإنسان على نظرة شمولية للحقوق: فهي كونيّة ومُعتمدة على بعضها ومتكاملة. وفي الحقيقة تمّ تبني العهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في نفس اليوم الذي جرى فيه تبني العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية. ويضمن العهد الأول الحقّ في حياة كريمة، بما في ذلك حقّ العمل (المادتين السادسة والسابعة) وحقّ تشكيل النقابات (المادة الثامنة) وحقّ الضمان الاجتماعيّ (المادة التاسعة) والحقّ في مستوى معيشي كافٍ، بما في ذلك ما يفي بالحاجة من الغذاء والمأوى (المادة الحادية عشرة) والحقّ في الصحة (المادة الثانية عشرة) وحقّ التربية والتعليم (المادة الثالثة عشر) وحقّ المشاركة في الحياة الثقافية والاستفادة من التقدّم العلميّ (المادة الخامسة عشر).

لم يكن مؤسسو تونس قد أوردوا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دستور العام 1959 عندما كانت تونس دولة حديثة الاستقلال. ولم يُذكر سوى في ديباجة الدستور - آنذاك - أنّ النظام الجمهوري كان «أنجع أداة لرعاية الأسرة وحقّ المواطنين في العمل والصحة والتعليم». وقد استغرق الأمر بضع سنوات لكي تعترف المحاكم التونسية بالضمانة الدستورية لحقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما عبّرت عنها الديباجة، ولكي تمنح الديباجة نفس القيمة القانونية التي تتمتع بها بقية النصّ الدستوريّ.

شكّل القلق الاجتماعيّ قوّة الدّفع الرئيسيّة للثورة التونسيّة في العام 2011. وكانت أولى شرارات الثورة قد ظهرت في العام 2008، وذلك مع الانتفاضة الشعبيّة التي انطلقت في المدن التونسيّة الجنوبيّة الغربيّة الغنيّة بالمناجم، والتي قمعها النظام السابق بشدّة آنذاك. وفي كانون الأول/ ديسمبر 2010، كانت أولى الشعارات التي رفعها المحتجون تتعلّق بحقّ العمل والكرامة وتكافؤ فرص التنمية. وردّد الاتحاد العامّ التونسيّ للشغل - وهو نقابة العمّال الرئيسيّة في تونس - مطالب المحتجين الاجتماعيّة والاقتصاديّة، وانخرط مع ناشطين في هذا المجال للدفاع عن المصالح الاجتماعيّة والاقتصاديّة للفئات المُستضعفة والطبقات الوسطى. وقد لعب الاتّحاد دوراً محورياً في انهيار النظام السابق، إذ دعا لإضرابات عماليّة في المناطق التونسيّة، وإلى إضراب عامّ في الرابع عشر من كانون الثاني/ يناير، مُجبراً الرئيس التونسي - آنذاك - زين العابدين بن علي على الهرب. وتُعتبر القضايا الاجتماعيّة والاقتصاديّة محوراً في عمليّة الانتقال الجارية حالياً. حيث يواجه المجلس الوطنيّ التأسيسيّ التونسيّ والحكومة المُنتخبة في شهر تشرين الأول/ أكتوبر 2011 تحدياً صعباً يتمثّل في معالجة الفقر الحادّ وقضيّة الفئات المُستضعفة والتفاوت بين المناطق والبطالة المرتفعة وهشاشة الوظائف وتدهور نوعيّة التعليم والرعاية الصحيّة.

## ثانياً - الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة و عمليّة صياغة الدستور

تقع الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة حالياً على أجندة المجلس الوطنيّ التأسيسيّ، الذي التزم بوضع مسوّد دستور جديد يتماشى والمطالب الرئيسيّة للثورة، وهي الكرامة والحرّيّة والعدالة الاجتماعيّة. وقد قام المجلس - فور انتخابه - بتبنيّ نظام داخليّ سمح له بتأسيس نمط عمل خاصّ به في عمليّة صياغة الدستور. وجرى تشكيل ستّ لجان دستوريّة:

1. لجنة الديباجة والمبادئ الأساسيّة والمراجعة الدستوريّة،
2. لجنة الحقوق والحرّيّات،
3. لجنة السُلطات التشريعيّة والتنفيذيّة والعلاقات بين السُلطات،
4. لجنة الهيئات الدستوريّة،
5. لجنة العدالة (المحاكم العاديّة والإداريّة والماليّة)،
6. لجنة الجماعات العموميّة الجهويّة والمحليّة.

ويشير الفصل (42) من النظام الداخليّ للمجلس الوطنيّ التأسيسيّ أن يتمّ تكوين اللجان وفق قاعدة التمثيل النسبيّ بين

كُتِل المجلس الوطني التأسيسي. وقد منح ذلك تسعة مقاعد لحزب النهضة الإسلامي من أصل اثنين وعشرين مقعداً في كل لجنة. ومن الواضح أنّ هذه التشكيلة السياسيّة للجان أثّرت بشدّة في النتائج، رغم التزام كافة الأعضاء بالتوصّل إلى اتفاق بالإجماع على القضايا الخلافية.

قرّرت اللجان - في وقتٍ مبكّر من العملية - أن تقوم ببناء المسوّدة من الصفر، وذلك كي لا تتعرّض للانتقاد على أساس الافتقار للحيداريّة. وبعبارة أخرى، قرّرت اللجان ألاّ تتخذ مرجعاً من أيّ مسوّدة دستوريّة مقدّمة من حزب سياسيّ (كحزب أفق تونس أو حزب النهضة أو حزب العمل) أو منظّمة مجتمع مدنيّ (مثل شبكة دستورنا أو اتحاد الشغل أو لجنة الخبراء). وقد أدّى هذا القرار إلى تعقيد العملية وأثار تناقضات واختلافات وتكرارات، ووضع العراقيل أمام تحقيق التمازج. وقد بدا ذلك واضحاً في المسوّدة الأولى (أب/ أغسطس 2012) وفي المسوّدة الثانية (كانون الأول/ ديسمبر 2012).

كانت هنالك لجنتان منخرطتان بقضية الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافية في مسوّدة الدستور، هما «لجنة الديباجة والمبادئ الأساسية» و«لجنة الحقوق والحريات». وللأسف لم يجرّ تعيين لجنة دائمة من خبراء يقومون بمساعدة اللجان المختلفة على نحو مستمر. ورغم أنّه جرى الاستئناس برأي الخبراء في قضايا محدّدة بين الحين والآخر، إلا أنّ هذا الأمر أدّى إلى أخطاءٍ في صياغات عديدة في المسوّدتين الأولى والثانية. كما أسهم عدم ثقة أعضاء اللجان - نسبياً - بالقانون الدولي في عدم الكفاءة الذي اعتري صياغة المسوّدتين. وقد قامت الهيئات العامّة ببعض الجهود لتطوير عملية تشاوريّة مع منظمات المجتمع المدنيّ. وتكوّنت هذه العملية التشاركيّة من تنظيم جلسات مع النقابات على المستويين الوطنيّ والمحليّ، من أجل الاستماع إلى هواجسها وآرائها. ومن الصعب حالياً أن نرى إلى أيّ مدى ستؤخذ هذه الهواجس في الحسبان، ذلك أنّ العملية لا تزال جارية. لكن من الواضح أنّ منظمات المجتمع المدنيّ تبدو إلى الآن فاعلةً وتلعب دوراً قيماً في التأثير في نتائج عملية صياغة الدستور.

جرى نشر أول مسوّدة في شهر آب/ أغسطس 2012، وكانت تلك مزيجاً من المسوّدات المتخصّصة الكثيرة التي أنتجتها اللجان الستة، حيث قامت بجمع هذا المزيج مجموعة شكّلت لهذا الغرض. وقد أثارت هذه المسوّدة المثيرة للجدل نقاشاً عاماً ساخناً. أمّا المسوّدة الثانية فقد أخذت في الحسبان الانتقادات التي عبر عنها ناشطو المجتمع المدنيّ، فاحتوت الكثير من التصحيحات والتعديلات.

### ثالثاً: الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافية في الديباجة والمبادئ الأساسية

تحتوي ديباجة المسوّدة والمبادئ الأساسية فيها على بضع إشارات إلى القضايا الاقتصاديّة والاجتماعيّة، إذ تمّ اقتباس المطالب الثلاثة الرئيسيّة للثورة: الحرّيّة والكرامة والعدالة الاجتماعيّة، بحيث جرت إضافة «الكرامة» إلى الشعار

الرسمي السابق «حرية، نظام، عدالة». وتعبّر الديباجة عن نفورٍ جديدٍ من الظلم والفساد، وتصف المساواة بين جميع المواطنين والفئات الاجتماعية والأقاليم، وتدعو إلى الأخوة والتكافل الاجتماعي. وتمت إضافة بضع كلمات فيما يخص الحاجة إلى الحفاظ على البيئة من أجل الأجيال القادمة. كما تضمن المادة السابعة الحقوق الفردية والجماعية لجميع المواطنين، وتُلزم الدولة بتأمين أسباب العيش الكريم.

ونظراً للطبيعة الاجتماعية الاقتصادية العميقة للثورة التونسية، اعترض كثيرٌ من المحللين وناشطي المجتمع المدني على غياب روح الثورة المُجدّرة في المطالب الاجتماعية الشعبية. ورأوا أن الإشارات إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قليلة جداً وموجزة جداً ومراوغة وغير كاملة ولا ترقى إلى التطلّعات. كما وجدوا أنّ الديباجة والمبادئ الأساسية - بالمقارنة - تُعدُّ أقلَّ اتساقاً مع نظيراتها في كثير من الدساتير الأخرى وأقلَّ أهميّة منها.

وينبغي لحق التنمية (مرتبطاً بالعدالة الاجتماعية الحقيقية وحماية البيئة) أن يحظى بمزيدٍ من التركيز، وأن يُصاغ ويُشار إليه بوضوح أكبر. وللأسف، لا تشير الديباجة صراحةً إلى الارتباط بالأنموذج العالمي لحقوق الإنسان (بما فيه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعلان فيينا لحق التنمية المُصادق عليه أصلاً من قبل تونس). ولربّما كان الحذف (الذي جرى طوعاً أو فرضاً) نتيجة الانحياز السياسي والأيديولوجي. لقد جرت مناقشة مُقترحاتٍ تضمنت فقرة صريحة في الديباجة ومادة أو اثنتين في المبادئ الأساسية تتعلق - تحديداً - بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ما زال ينبغي للدستور أن يناقش الطبيعة الاجتماعية الاقتصادية للدولة إلى جانب طبيعتها المدنية والديمقراطية. ومن المهم أن تكون الديباجة مُخلصة لروح الثورة وأهدافها الرئيسية، وأن تعكس التطلّعات الشعبية. وينبغي على الديباجة أن:

1. تضمن التنمية الشاملة والعدالة والحقيقية للجميع،
2. تنصّ على المساواة بين الجنسين وعدم التمييز من أيّ نوع كان (على أساس الاختلاف الجسدي أو الإقليمي أو الديني)،
3. تضمن دعم الكرامة الإنسانية من خلال تحقيق الرفاهة الإنسانية الأساسية للجميع، وبالتحديد لمن يعانون من الحرمان، والإقصاء والإذلال. وينبغي أن يتم الاعتراف بالعدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية واستدامة البيئة كمتطلّبات رئيسية.

وإلى جانب ذلك، يجب أن تُكرّس مادة مُنفصلة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن باب المبادئ الأساسية، بحيث تعترف الدولة بحق التنمية على أساس المساواة والاستدامة، مُضمّنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما تصوغها المواثيق الدولية المُصادق عليها. وينبغي أن تلتزم الدولة بالوفاء بالتزاماتها ذات الصلة من خلال اتخاذ الخطوات الكفيلة بحماية هذه الحقوق وتحقيقها على نحو تقدّمي وفعال.

## رابعاً للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الفصل الثاني المتعلق بالحقوق والحريات

لا يوجد فصل بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة وبين الحقوق السياسية والمدنية من جهة أخرى. فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ترد أولاً في المادة (27) من خلال «حق العمل» إذ تنص على أن «العمل حق لكل مواطن، وتبذل الدولة كل الجهود لضمانه في ظروف لائقة وعادلة»، وفي المادة 28 يأتي «الحق في تشكيل النقابات» إذ تنص على أن «الحق النقابي مضمون، بما في ذلك حق الإضراب ما لم يُعرض حياة الناس وصحتهم أو أمنهم للخطر».

تؤكد المادة (29) على حق التعليم: «تضمن الدولة للجميع الحق في التعليم المجاني في كامل مراحلها». والتعليم إلزامي إلى سن ستة عشرة سنة على الأقل. كما تؤكد المادة (30) على أن الحريات الأكاديمية وحرية البحث العلمي مضمونة، وأن على الدولة توفير الإمكانيات اللازمة لتطوير العمل الأكاديمي والبحث العلمي وتعالج المادة (31) حق الرعاية الصحية، إذ تنص على أن «الصحة حق أساسي لكل إنسان»، وأن «تكفل الدولة الوقاية والرعاية الصحية والتغطية الاجتماعية لكل المواطنين، دون تمييز بين الجهات» كما تضمن الدولة «العلاج المجاني». «لذوي الدخل المحدود».

وتتصدى المادة (32) للحماية الاجتماعية، إذ تنص على أن «تضمن الدولة حق كل فرد في التغطية الاجتماعية بما في ذلك التأمينات الاجتماعية، حسبما يقرره القانون». بينما تشدد المادتان (33) و(34) على الحق في بيئة صحية وسليمة، مؤكدة على الحق بالمياه والالتزام الوطني بحماية وإدارة جميع الموارد الطبيعية، بما فيها المياه ومن الواضح أن هناك تقدماً في هذه المسودة، إذا ما قورنت بدستور العام 1959، إذ أكدت المسودة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لكنّها - كما ذكرنا أعلاه - تخلو من التزام كامل وصريح من قبل الدولة بالوفاء بالتزاماتها، كما تنقصها المعالجة الكافية لمبدأي عدم التمييز والمساواة بين الجنسين

صحيح أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينص على أن تدرك الدول جميع هذه الحقوق على نحو تدمي، لكن ذات الميثاق يتطلب أن تتخذ الدول جميع الإجراءات الكفيلة بضمان هذه الحقوق. وبالنسبة إلى حق العمل، تشير دساتير أخرى إلى العمل اللائق كما تعرفه حالياً منظمة العمل الدولية (الحصول على العمل المنتج ضمن ظروف عادلة وأمنة)، وتشير أنه من أجل ضمان هذا الحق على الدولة أن تطبق سياسات توظيف كاملة دون تمييز من أي نوع كان، وأن تعزز من تكافؤ الفرص في اختيار المهنة (ومثال ذلك المادتان 95 و58 من دستور البرتغال، اللتان تُفصلان حق العمل والتزامات الدولة). وعلى سبيل المثال، تنص المادة (31) من الدستور المغربي الصادر في العام 2011 على أن «تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية».

وتبقى القضية الأكثر إثارة للجدل في حق العمل هي المتعلقة بحق الإضراب. ويُعارض الأتحاد العام التونسي للشغل القيود المفروضة في المسودة الحالية على حق الإضراب والمرتبطة بـ«تهديد الصحة والأمن». وحسب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن ممارسة هذا الحق لا يخرق القانون الوطني، شريطة ألا يؤثر ذلك أو يسعى إلى عرقلة الحقوق الجوهرية. كما يطالب اتحاد الشغل بضرورة أن يحتوي الدستور على حق الحوار الاجتماعي بين الشركاء الاجتماعيين.

وهناك حقوق أخرى جرى تأكيدها، لكن ليس على نحو وافٍ. وهذا ينطبق على حق التعليم، الذي لا يُلبى متطلبات العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إذ يتحدث العهد المذكور أيضاً عن نوعية التعليم. ومن ناحية أخرى، يجب أن يتضمن حق التعليم نظام رياض الأطفال، والتدريب التقني والمهني للعمال والقضاء على الأمية. وفيما يتعلق بحق الرعاية الصحية، لا تشير المسودة إلى المعايير الواجب توفرها في الخدمات الصحية المقدمة في القطاعين العام والخاص. وينبغي أن يُشار إلى الأمور المحددة المتعلقة بصحة الأم والطفل، إذ لا زالت المناطق الريفية تعاني من ارتفاع معدل وفيات الأمهات والأطفال.

أما في موضوع البيئة الصحية، فتتطوي المسودة الحالية على تقدم مهم، حيث تشير بوضوح إلى الحق في الحصول على المياه والحق في بيئة مستدامة. إلا أنه ينبغي تجنب بعض النقاط المهمة، كما أنّ ثمة حاجة إلى صياغة أفضل وأكمل. يجب أن يشمل حق المواطنين في التمتع ببيئة صحية وسليمة على حق الحصول على المعلومات المتصلة بذلك، والمشاركة في صنع القرار في المشاريع والبرامج التي تؤثر على البيئة. كما ينبغي أن يخرط الجميع في المساعدة على حماية البيئة. ويجب أن تضمن الدولة حق جميع المواطنين في التنمية المستدامة، وأن تضمن - في ذلك - العدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي وحماية البيئة. وهذه الدقة مطلوبة من أجل التخلص من الخلط الحاصل في مفهوم الاستدامة.

وأخيراً، لقد تم حذف حق مهم جداً، وهو الحق في مستوى معيشة كافٍ، بما في ذلك ما يفي بالحاجة من الغذاء (من حيث النوع والكم)، وما يفي بالحاجة من المأوى (الذي يؤمن حصولاً آمناً على خدمات الماء والصرف الصحي)، وتحسين ظروف المعيشة. وهناك إشارة واحدة فقط إلى هذه القضية (في الباب المتعلق بالمبادئ الأساسية) والذي يعتبر الدولة ملتزمة بتأمين أسباب العيش الكريم، لكن من الضروري إدراج مادة محددة تركز هذا الحق الأساسي، خاصة كون هذا الحق يعكس جوهر مطالب الثورة التونسية. وهو يستلزم أن تطبق الدولة سياسات عادلة ملائمة للقضاء على الفقر وسوء تغذية الأطفال الرضع وظروف السكن غير المقبولة.

في الخلاصة، تأمل الكثير من منظمات المجتمع المدني أن يأخذ المجلس الوطني التأسيسي بعين الاعتبار انتقاداتها وتوصياتها من أجل إصلاح وإتمام وتحسين المسودة الدستورية الحالية. ويبقى الهدف النهائي الآن مُتمثلاً بالوصول إلى إجماع وطني حقيقي على دستور تقدمي يتماشى وأكثر المعايير الدولية تطوراً، ويعكس الروح العميقة للثورة التونسية التي حظيت بدعم العالم أجمع.

# الدستور المصري: مشاكل إجرائية وأزمة في الفحوى

عمرو الشوبكي

## مقدمة المحرر

عُقب الانتخابات البرلمانية المصرية - أواخر العام 2011 وأوائل العام 2012 - جرى تصميم عملية جديدة لصياغة دستور للبلاد. فانتخب البرلمان مجلساً تأسيسياً لصياغة الدستور، لكن هذا المجلس الذي هيمن عليه حلفاء حزب الحرية والعدالة (وهو حزب الرئيس المصري آنذاك محمد مرسي)، حُلَّ بقرار من المحكمة في نيسان/أبريل 2012. وجرى بعد ذلك تعيين مجلس تأسيسيّ ثانٍ أكثر تنوعاً مضى في وضع مسودة دستور جديد. وتم إتمام العمل عليها في شهر تشرين الثاني/نوفمبر من العام 2012. وجرت الموافقة على الدستور في استفتاء وطني عام في كانون الأول/ديسمبر من ذات العام. ورغم الموافقة عليه، ظلّ مضمون هذا الدستور وعملية صياغته مثار انقسام. وبعد الإطاحة بالرئيس مرسي من قبل المؤسسة العسكرية المصرية في تموز/يوليو 2013، أصبح مصير دستور العام 2012 موضعاً للشك. إلا أنّ النقاشات الدستورية التي جرت على مدى العامين المنصرمين تبقى مهمة من أجل نقاشات اليوم حول دستور ديمقراطي مناسب لمصر، كما أنّها تُشكّل دروساً للبلدان الأخرى التي تُدير تحولاً ديمقراطياً. وتُعالج هذه الورقة العديد من القضايا المهمة في تلك النقاشات، بما في ذلك دور الدين في الدستور وصلاحيات مؤسسة الرئاسة ودور المحاكم.

## أولاً - مقدمة

واجهت عملية صياغة دستور العام 2012 في مصر تحديات عدّة. وما زال الجدل قائماً حول ذلك الدستور منذ ما قبل سقوط الرئيس مرسي وحتى الآن. فتمّة حراك واسع اليوم يطالب بإجراء تعديلات عليه رغم الموافقة عليه بأغلبية مريحة في الاستفتاء الذي أُجري في كانون الأول/ديسمبر 2012. إنّ صياغة دستور بلد ما ليست عملية سهلة بكل تأكيد، بل إنّها طريق طويلة ومحفوفة بالمصاعب مرّت فيها العديد من المجتمعات من قبل. ولقد اختارت مصر أصعب هذه الطرق، وربما أسوأها، نظراً لسوء إدارة المجلس الأعلى للقوات المسلحة - تحديداً - للمرحلة الانتقالية خلال حكمه المؤقت للبلاد بعد سقوط الرئيس الأسبق حسني مبارك.

تخضع أي تجربة تحوّل سياسي لإحدى حالتين فيما يخص صياغة دستور جديد، فإما أن تكون هناك رؤية سياسية وقادة قادرين على التأسيس لدستور جديد يعكس التحوّلات الجارية بعد سقوط النظام القديم (وهو ما لم يحصل في مصر)، أو أن تُجرى تعديلات مؤقتة على الدستور القديم (كما حدث في بولندا وبلدان أخرى) إلى حين إجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية والتوصّل إلى اتفاق حول دستور جديد. ما حصل في مصر هو أنّ الأخيرة تركت دستورها القديم (الذي يعود للعام 1971) تحت ضغط المجتمع المدني والتحالفات الثورية التي استفادت من ضعف وارتباك المجلس العسكري، لتدفع نحو إنهاء العمل بذلك الدستور. وللمرة الأولى في تاريخ مصر فُتح الباب أمام تنظيم عملية صياغة دستورية تقوم على مدى قوّة الحركات السياسية في الشارع. فرجحت كفة الإسلاميين في الهيمنة على العملية التي قادها حزب محمد مرسي (حزب الحرية والعدالة)، والذي شعر أن من حقّه وضع مسودة الدستور الجديد تبعاً لرؤيته، نظراً لتشكيله الأغلبية في البرلمان أو في الجمعية التأسيسية.

بدأت المشكلة في الجمعية التأسيسية في مصر بتعيين المقاعد على مبدأ المحاصصة السياسية، وهي فكرة مبنية على ثقافة لا علاقة لها بصياغة الدساتير. ففي تركيا - مثلاً - تضمّنت العملية الدستورية الجارية حالياً تشكيل لجنة صياغة للدستور تتألف من اثني عشر عضواً فقط. وقد مثل هؤلاء - على نحو متساوٍ - الأحزاب الأربعة في البرلمان، رغم حصّد حزب العدالة والتنمية الحاكم نحو خمسين بالمائة من الأصوات، بينما لم يحصل أيّ من الأحزاب الثلاثة الباقية على أكثر من عشرة بالمائة. ومع ذلك فإنّ كلاً منها حصل على ثلاثة مقاعد في اللجنة. ولم يسعّ الحزب الإسلامي الحاكم في تركيا إلى التحكم في الجمعية التأسيسية بالطريقة التي فعلت بها ذلك الأغلبية الإسلامية في مصر. ورغم التواصل المكثّف بين حزب العدالة والتنمية التركي وحزب الحرية والعدالة المصري، إلا أنّ الأخير لم يستفد من العير السياسية التي جسّدتها لجنة صياغة الدستور في تركيا. لقد عقدت اللجنة الدستورية التركية عشرات الاجتماعات مع ممثلين عن النقابات وجمعيات المجتمع المدني والمنظمات المختلفة المرتبطة بالشعب، وذلك كمقدمة لتأسيس دستور جديد للبلاد التي كانت قد قبعت في ظلّ دستورٍ «عسكري» لأكثر من ثلاثين عاماً، رغم تنقيحه أكثر من مرة.

أدت البداية الخاطئة في تشكيل الجمعية التأسيسية في مصر إلى نتائج خاطئة. ولن يكون بالإمكان إنهاء الأزمة الحالية دون إدراك جميع القوى السياسية أنّه كان ثمة خطأ قاتل يشوب تشكيل الجمعية التأسيسية. وقد أنتج هذا الخطأ دستوراً لم يحظّ بإجماع القوى السياسية في البلاد رغم حصوله على ثلاثة وستين بالمائة من الأصوات، حيث مارس نحو ثلث الناخبين حقهم في الاقتراع. وتسعى هذه الورقة إلى مناقشة أبرز القضايا وأكثرها إثارة للجدل في دستور العام 2012 في مصر، إلى جانب علاقة هذه القضايا بالأزمة السياسية الحالية.

## ثانياً - الشريعة الإسلامية وحرية المعتقد

انقسمت الفصائل السياسية حول موضع الشريعة الإسلامية في الدستور. وبينما اتفق العلمانيون والإسلاميون على ترك المادة الثانية كما كانت في الدستور السابق، إذ نصت على أن مبادئ الشريعة الإسلامية تُشكّل المصدر الرئيسي للتشريع، فقد أصرّ بعض السلفيين على ذكر أحكام الشريعة في أكثر من موضع. وبالتالي نصت المادة (219) على أن «مبادئ الشريعة الإسلامية تشمل أدلتها الكلية، وقواعدها الأصولية والفقهية، ومصادرها المعتبرة، في مذاهب أهل السنة والجماعة». وقد أدت هذه المادة إلى مزيد من الانقسام أكثر مما خلقت أيّ إجماع، خاصة بعد التحفظات التي عبّرت عنها الفصائل العلمانية والإسلامية الإصلاحية. إذ لم يكن هناك من معنى لتكرار المادة الثانية - التي تشكل نقطة إجماع - بشروح أكثر تفصيلاً - ولو ما زالت مقتضبة - حول الشريعة الإسلامية تبعاً لمذاهب أهل السنة والجماعة» فقط لإرضاء السلفيين.

وعلاوة على ذلك، وتحت ضغط الإسلاميين، خلا الدستور من أيّ ذكر للالتزامات مصر بالمواثيق والمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان، وذلك بسبب التخوف من احتمال أن تتعارض أنواع معينة من هذه المواثيق مع مبادئ الشريعة وقيم المجتمع وهويّة حضارته. وتُشكّل هذه النظرة ذريعة لا صحة لها، فوجود المادة الثانية المتعلقة بموضع الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريع كانت قد حلت هذه الإشكالية، وجعلت من المستحيل لمصر أن توقع أيّ اتفاق دولي يتعارض والنص الدستوري لهذه المادة.

تُعاني مصر من خطر انهيار اقتصادي وسياسي ومن مشاكل تتعلق بالأمية والفقير والفساد، ومن خطر انهيار قطاعات الرعاية الصحية والتعليم وخدمات أخرى. ولن يحلّ هذه المشاكل تكرار شعار الشريعة، الذي لا يختلف المصريون كثيراً حول مبادئها بأيّ حال من الأحوال. ما تحتاجه مصر هو سياسات ناجحة مستوحاة من مبادئ الشريعة، التي يختلف حول تفسيرها خبراء القانون، وينقسم حولها الحراك الإسلامي نفسه، لدرجة أن هذا الحراك تفكك إلى عدّة أحزاب وفصائل تُعامل بعضها أحياناً تعامل الخصوم. ويفوق الخوف اليوم من نشوء نظام قمعي يحكم باسم الشريعة - بكثير - الخشية من نشوء نظام علماني يتجاهل الشريعة.

فيما يخصّ حرية المعتقد ينصّ دستور العام 2012 في المادة (43) على أن «حرية الاعتقاد مصونة، وتكفل الدولة حرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة للأديان السماوية؛ وذلك على النحو الذي ينظمه القانون». وتُشكّل هذه المادة تقهقراً مهماً عن الدستور السابق، فهي تقتصر على حماية المعتقد فقط، لكنّ الحقّ في العبادة أوسع بكثير، ويمتدّ أبعد بكثير من حقّ الاعتقاد. وفوق ذلك، تقتصر المادة على الديانات «السماوية» فقط، ممّا يخلق العديد من الجدل حول من يُقرّر فيما إذا كان مُعتقد ما ينتمي لهذه الديانات.

اقترح الخبير القانوني محمد قنديل أن تحتوي ديباجة الدستور أو ربما الجزء المتعلق بالحقوق والحريات منه على العبارة

التالية: «تلتزم الدولة بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقات الدولية التي وقّعت عليها مصر». وهَدَفَ واضعو المسوّدة من خلال هذه العبارة إلى دفع سلطات الدولة إلى أن تحترم المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بينما تضع القانون الدولي فوق القانون الوطني، بحيث تُشجّع القضاة على تطبيق الاتفاقات الدولية، وتوضح موقع القانون الدولي في الإطار التشريعي المصري. وقد شكّلت التطورات الحاصلة في الفقه التشريعي والقانون الدستوري الدوليين دعماً لواقعي المسوّدة في تقديم هذا المقترح. كانت مصر لتدخل مصاف البلدان التي اعتبرت المعايير الدولية لحقوق الإنسان جزءاً مهماً من دساتيرها، مثلها في ذلك مثل بعض البلدان الأوروبية والأفريقية وحتى بعض البلدان العربية كموريتانيا والجزائر والسودان وتونس والمغرب والصومال واليمن والعراق.

## ثالثاً - الرئاسة

يأتي الجدل حول موقع المؤسسة الرئاسية في الدستور المصري من التداخليات التي أعقبت ثورة الخامس والعشرين من كانون الثاني/يناير، ورغبة بعض المصريين بالابتعاد عن النظام الرئاسي نحو نظام برلماني. وتقوم وجهة النظر هذه على الاعتقاد بأنّ نظاماً رئاسياً قد يقود إلى نظام سلطوي، وأنّ المشكلة في مصر كانت في النظام الرئاسي أكثر منها في نظام مبارك.

لكن من الواضح أن هناك العديد من الحالات في العالم حيث تمّ تأسيس نظام رئاسي ديمقراطي، مثل أميركا الجنوبية وفرنسا والولايات المتّحدة والكثير من الأنظمة الأخرى، سواء كان النظام رئاسياً بحتاً، أو مزيجاً يتمتّع فيه الرئيس بصلاحيات محدّدة وواضحة المعالم لا تُعرّض توازن الصلاحيات للخطر.

## صلاحيات الرئيس في بلدان أخرى

1. فرنسا<sup>99</sup>

لدى فرنسا نظام شبه رئاسي، إذ يمنح الدستور الفرنسي الصادر في العام 1958 الرئيس صلاحيات واسعة، خاصة في مجالات السياسة الخارجية وسياسة الدفاع. ويقوم الرئيس بتعيين رئيس الوزراء من خلال التشاور مع البرلمان إضافة

<sup>99</sup> <http://www.france24.com/ar/20120506-france-president-head-state-powers-duties-wields-significant-influence-choose-prime-minister>

إلى تعيين المناصب الأكثر أهمية في الإدارة. ويمكنه أن يحلّ البرلمان و أن يدعو لعقد جلسة طارئة. ويضمن الرئيس استقلالية القضاء، ويعين ثلاث أعضاء في المجلس الدستوري المؤلف من تسعة أعضاء. ويقوم الرئيس بالمفاوضة على المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، ويحصل على صلاحيات غير اعتيادية في أوقات الأزمات. ويقتضي الدستور أن يشارك الرئيس بعضاً من صلاحياته مع رئيس الوزراء. لكنّ تفعيل الصلاحيات التي يشاركها يستند إلى بعض الشروط بما في ذلك طبيعة العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء، والمناخ السياسي، والعلاقة بين الرئيس والبرلمان. وقد جرى في العام 2002 التوصل إلى مادة تُقصر الفترة الرئاسية من سبع سنوات إلى خمس، من أجل تقليل المشكلات التي تنتج من فترات «المساكنة» (الصلاحيات المقتسمة بين الرئيس والبرلمان والتي لا تُعرض اعتقاداته السياسية وبرامجه للمشاطرة).

## 2. البرازيل<sup>100</sup>

تمّ تأسيس النظام الرئاسي البرازيلي في العام 1889، مع نهاية الإمبراطورية وإعلان الجمهورية. ومنذ ذلك الحين مرّت على البرازيل ستّة دساتير، ومرّ البلد في خمس فترات من الحكم، اثنتين منها كانت سلطوية، بينما كانت ثلاث ديمقراطية. ورئيس البرازيل هو رأس الدولة والحكومة. ويقود السلطة التنفيذية والحكومة الفيدرالية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة. ولدى الرئيس في البرازيل صلاحيات تنفيذية، إذ يقوم بتعيين مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الشيوخ. كما يستطيع تفعيل قانون الطوارئ في ظلّ الظروف الاستثنائية. ولا يتدخل الرئيس في القوانين الانتخابية أو الضريبية أو الجنائية. وهو يمثل البلد في الخارج، ويتمتع بصلاحيات مهمة فيما يخصّ ترسيخ القوانين.

## 3. جنوب أفريقيا

يتمتع الرئيس في جنوب أفريقيا بصلاحيات تنفيذية وتشريعية حقيقية، وذلك ضمن مزيج من نظام برلماني ورئاسي في آنٍ معاً. إذ يقوم البرلمان - المعروف هناك باسم «المجلس الوطني» - بانتخاب رئيس الجمهورية، الذي يمارس صلاحيات تنفيذية يتشاطرها مع الوزراء. ويختار الرئيس نائباً له من بين أعضاء البرلمان، كما يكون بقية الوزراء ونوابهم من البرلمان أيضاً، ولا يُسمح للرئيس بأن يُعيّن أكثر من اثنين من خارج البرلمان. ويتمّ تعيين مسؤوليات الوزراء من قبل الرئيس والبرلمان كليهما، ذلك أن تعيينهم يأتي من الرئيس وهم في الأصل أعضاء في البرلمان. وبذلك فإن الرئاسة في دستور جنوب أفريقيا - رغم فاعليتها - تقتصر على تمثيل المؤسسة التشريعية، حيث يكون تركيب الحكومة تمثيلاً بالفعل، بما يتوافق مع الدستور. وفي نفس الوقت يتمتع الرئيس بصلاحيات جوهرية، فهو ليس منصباً فخرياً. ولدى البرلمان الحقّ في سحب الثقة من الوزراء، وفي حال خسر مجلس الوزراء الأغلبية البرلمانية يتوجب على الرئيس تشكيل مجلس وزراء جديد. كما يحقّ للبرلمان سحب الثقة من الرئيس، ويجب على الرئيس ونائبه تقديم استقالتهما إذا صوتت أغلبية البرلمان على ذلك<sup>101</sup>.

100. [http://www.\(MAS\)ress.com/almesryoon/125280](http://www.(MAS)ress.com/almesryoon/125280)  
101. <http://www.arrasid.com/index.php/main/index/33/40/contents>

الرئيس في دستور العام 2012 في مصر

يحدّد دستور العام 2012 في مصر صلاحيّات الرئيس في الباب الثالث: «السلطات العامّة»، الفصل الثاني: «السلطات التنفيذية»، الفرع الأوّل: «الرئيس»<sup>102</sup>.  
وفيما يلي بعض الموادّ الأساسية التي تُعرّف هذا المنصب:

المادّة (132)

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية.

المادّة (133)

يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات؛ ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمرة واحدة.

المادّة (134)

يُشترط فيمن يترشّح رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل جنسيّة دولة أخرى، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنيّة والسياسية، وألا يكون متزوجاً من غير مصريّ، وألا تقلّ سنّه عن أربعين سنة.

المادّة (135)

يُشترط لقبول الترشّح لرئاسة الجمهورية أن يُزكي المُترشّح عشرون عضواً على الأقلّ من الأعضاء المُنتخبين في مجلسي النواب والشورى، أو أن يؤيّدّه ما لا يقلّ عن عشرين ألف مواطن، ممّن لهم حقّ الانتخاب، في عشر محافظات على الأقلّ؛ وبعدها أدنى ألف مؤيّد من كلّ محافظة منها.

المادّة (136)

يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السريّ المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة. ويُنظم القانون إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية.

المادّة (139)

يختار رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، ويكلّفه بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب؛ فإذا لم تحصل على الثقة يكلّف رئيس الجمهورية رئيساً آخر لمجلس الوزراء من الحزب الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب؛ فإذا لم تحصل حكومته على الثقة، يختار مجلس النواب رئيساً لمجلس الوزراء ويكلّفه رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة، على أن تحصل على الثقة، وإلا فيحلّ رئيس الجمهورية مجلس النواب، ويدعو لانتخاب مجلس جديد.

102 . [http://www.al\(MAS\)ryalyoum.com/node/1283056](http://www.al(MAS)ryalyoum.com/node/1283056)

**المادة (140)**

يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها.

**المادة (141)**

يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء؛ عدا ما يتصل منها بالدفاع والأمن القومي والسياسة الخارجية، والسلطات المنصوص عليها بالمواد (139)، (145)، (146)، (147)، (148)، (149) من الدستور.

**المادة (142)**

يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء أو لنوابه أو للوزراء أو للمحافظين.

**المادة (145)**

يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلسي النواب والشورى. وتجب موافقة المجلسين بأغلبية ثلثي أعضائهما على معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، أو يترتب عليها تعديل في أراضى الدولة أو تحمّل خزينتها نفقات غير واردة في ميزانيتها العامة.

**المادة (146)**

رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة إلى خارج الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب.

**المادة (147)**

يُعيّن رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين، ويُعيّن المُمثّلين السياسيين للدولة، ويعتمد المُمثّلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية.

**المادة (148)**

يُعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي الحكومة، حالة الطوارئ؛ ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية. وفي حالة حلّ المجلس يُعرض الأمر على مجلس الشورى. وتجب موافقة أغلبية عدد أعضاء كلّ من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة مُحدّدة لا تتجاوز ستة أشهر، لا تُمدّد إلا لمدة أخرى مماثلة ولا يجوز حلّ مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ..بعد موافقة الشعب في استفتاء عام

المادة (150)

لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة في جميع الأحوال.

المادة (152)

لا يصدر قرارُ الاتهام ضدَّ الرئيس إلا بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. ويُحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس المحكمة الدستورية العليا وأقدم نواب رئيس محكمة النقض ومجلس الدولة وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، ويتولَّى الادعاء أمامها النائب العام.

المادة (153)

إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حلَّ محلَّه رئيس مجلس الوزراء. وعند خلو منصب رئيس الجمهورية، يُباشِر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية. ويجب أن يُنتخب الرئيس الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً. ولا يجوز للقائم بأعمال الرئيس أن يترشَّح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحلَّ مجلس النواب، ولا أن يُقيل الحكومة.

## فهم دور الرئيس

إنَّ قَصْرَ فكرة الديمقراطية الناجحة على الأشكال البرلمانية للحكومة هو خطأ فادح، والافتراض أنَّ الحكومة البرلمانية هي الطريقة الوحيدة لمواجهة السلطوية هو خطأ أكثر فداحةً. فهذه الأفكار تتجاهل حقيقة أنَّ معظم الأنظمة الديمقراطية في العالم هي أنظمة رئاسية. كما أنَّ أغلبية البلدان النامية التي أسست ديمقراطيات في العقود الأخيرة فعلت ذلك من خلال أنظمة رئاسية، وبالتحديد في أمريكا اللاتينية. وصحيح أنَّ الأنظمة الرئاسية تمنح صلاحياتٍ واسعة للرئيس، لكنَّ هذه الصلاحيات ليست مُطلقة، حيث يُعتبر الرئيس رأس السلطة التنفيذية، ويخضع لإشراف البرلمان والشعب. وعلاوةً على ذلك فإنَّ مدة حُكم الرئيس - عموماً - محددة بفترتين رئاسيتين، كما لا يُمكن للقوانين أن تُمرَّر دون موافقة البرلمان. وإلى جانب ذلك فإنَّ هناك أنظمةً رئاسيةً تمنح صلاحياتٍ لرئيس الحكومة، كما هو الحال في فرنسا. وتشبه الأنظمة شبه الرئاسية - إلى حدِّ كبير - الوضع في مصر.

لقد غدا من الصعب في مصر فصل صلاحيات الرئيس، وذلك ليس في ظلِّ حُكم حسني مبارك وحسب، بل حتَّى في ظلِّ حُكم محمد مرسي أيضاً. ويعتقدُ الكثير ممَّن يرغبون بتقييد صلاحيات الرئيس أنَّه كان ينبغي تقييد صلاحيات مرسي لأنَّه

عضو في جماعة الإخوان المسلمين، وأنهم سينتظرون رئيساً ليبرالياً أو يسارياً قبل أن يمنحوا الرئاسة صلاحيات إضافية. ويعكس النقاش حول النظام الرئاسي - أيضاً - تحوفاً من «مبارك آخر»، وهو خوفٌ ناجمٌ عن ارتباك حقيقي فيما يخص الدستور. فقد طغت بعض الصلاحيات الممنوحة للرئيس على صلاحيات الجهات الأخرى، وبالتحديد فيما يخص حق الرئيس في تعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا وغيره من قادة المؤسسة القضائية. كما تضمنت صلاحيات الرئيس - بدلاً من رئيس الحكومة - تعيين بعض القادة المدنيين بالإضافة إلى القادة العسكريين. وفي نفس الوقت فقد تم حجب بعض الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في أنظمة رئاسية أخرى عن الرئيس في مصر، ومثال ذلك قدرة الرئيس على إعلان حالة الطوارئ منفرداً دون موافقة البرلمان. كما يمنح الدستور البرلمان المصري الحق في طلب تصويت لحجب الثقة عن الرئيس في حال ارتكب الخيانة العظمى أو جرم جنائي أو استغل نفوذه أو خرق الدستور. إذ لا وجود لمادة مشابهة في أي نظام رئاسي أو شبه رئاسي آخر أو أي مزيج من المؤسسات.

إن ما تخاطر به مصر اليوم هو أن تغدو دولة فاشلة، دولة تعاني من الفوضى وغياب حكم القانون وغياب الحريات، ومن خرق قيمها. إن بلداً نامياً كمصر يُعاني أصلاً من مشاكل الفقر والبطالة، ويشهد على مدى العقود الثلاثة الماضية قدراً من الفساد إلى جانب الانهيار الكامل في قطاعات الصحة والتعليم والخدمات العامة. وبالتالي فإنه يحتاج إلى نظام رئاسي قادر على إيجاد حلول جذرية لهذه المشكلات أكثر من إعادة إنتاج أداء النظام السابق، فيغطي المشكلات ويسعى إلى أنصاف حلول للمشاكل الحادة من أجل إرضاء الجميع. أولئك الذين لن يسعدوا برئيس مُنتخب ديمقراطياً سيسعون دائماً إلى مضايقته واتهامه بإساءة استخدام صلاحياته أو حتى بالخيانة العظمى.

في الانتخابات الرئاسية المصرية في العام 2012 ترشح معظم المتنافسون - خاصة الأقوى منهم - دون أحزاب ينتمون لكن ما من رئيس إليها. وكان الاستثناء الوحيد هو محمد مرسي الذي استفاد من انتمائه إلى جماعة الإخوان المسلمين. يستطيع فعل أي شيء إذا ما استمر الإصرار على وقف أي مبادرة أو سياسة بآلاف العوائق القانونية والسياسية المبنية على هواجس أكثر من كونها قلق حقيقي. صحيح أن صلاحيات الرئيس محدودة في كل الدول الديمقراطية، لكن هذه القيود خلقت لمنع الفرد من الحصول على صلاحيات تخوله ممارسة السلطوية أو البقاء في السلطة مدى الحياة، وليس لمنعه من تبني سياسات جديّة في سبيل الإصلاح.

## رابعاً - السلطة التشريعية

### السلطة التشريعية في دستور العام 2012 في مصر

تتألف المؤسسة التشريعية المصرية من مجلس النواب ومجلس الشورى (المادة 82). ويحقّ لرئيس الجمهورية وللحكومة ويُحال كلّ مشروع قانون إلى اللجنة النوعية المختصة بمجلس النواب؛ ولكلّ عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس.

ولا يُحال اقتراح القانون المُقدّم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على النظر فيه. وإذا رفضت اللجنة اقتراح قانون وجب عليها تقديم أسباب الرفض. وكل اقتراح قانون قدّمه أحد الأعضاء، ورفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه (المادة 101).

وإذا قام لا يجوز لأيّ من مجلسي النواب والشورى إقرار مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي عليه من الآخر (المادة 102) خلاف تشريعي بين المجلسين، تُشكّل لجنة مشتركة من عشرين عضواً، يختار كلّ مجلس نصفهم من بين أعضائه؛ وذلك لاقتراح نصوص للمواد محلّ الخلاف. وتُعرض هذه المقترحات على كلّ من المجلسين؛ فإذا لم يوافق أحدهما عليها، يُعرض الأمر على مجلس النواب ويُؤخذ بما ينتهي إليه من قرار يصدره بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء (المادة 103).

بعد الموافقة التشريعية، يُرفع التشريع إلى رئيس الجمهورية ليوقعه كقانون؛ فإذا اعترض عليه ردّه إلى مجلس النواب، فإذا أقرّه الأخير ثانية بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء، استقرّ قانوناً (المادة 104). وفي حال حلّ مجلس النواب، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتها التشريعية المشتركة؛ وتُعرض أيّ قوانين يقرّها مجلس الشورى خلال مدة الحلّ على مجلس النواب الجديد فور انعقاده لتقرير ما يراه بشأنها (المادة 131).

لمجلس النواب أن يُقرّر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء إذا صوتت أغلبية أعضائه لذلك. وإذا قرّر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تُقدّم الحكومة استقالتها. وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة وجبت استقالته (المادة 126).

كما هو موضح أعلاه (في ثالثاً) يمكن لرئيس الجمهورية أن يحلّ البرلمان في حال فشل الرئيس والبرلمان في الاتفاق على رئيس للحكومة (المادة 139). كما يمكن للرئيس أن يحلّ البرلمان «بقرار مُسبّب، وبعد استفتاء الشعب».

ولحلّ لا يجوز حلّ مجلس النواب خلال دور انعقاده السنويّ الأول، ولا للسبب الذي حُلّ من أجله المجلس السابق البرلمان، يُصدر رئيس الجمهورية قراراً بحلّ مجلس النواب وإجراء استفتاء شعبي على الحلّ خلال عشرين يوماً على الأكثر من صدور قرار الحلّ. فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحلّ، دعا رئيس الجمهورية إلى انتخابات مبكرة تُجرى خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ حلّ المجلس. وإذا لم يشتمل قرار الحلّ

على كل ذلك، أو انقضى الميعاد المحدد دون إجراء الاستفتاء أو الانتخابات، يعود مجلس النواب إلى الانعقاد من تلقاء نفسه بقوة القانون (المادة 127).

## فهم الدور التشريعي

يتمتع مجلس النواب بصلاحيات أوسع من مجلس الشورى، لكن لا يمكن إقرار القوانين إلا بموافقة المجلسين، كما نصت المادة (102)، وذلك خلافاً لدستور العام 1971 الذي لم يقتض تلقى مجلس الشعب (الاسم السابق لمجلس النواب) موافقة مجلس الشورى على معظم القوانين. لا شك أنّ تمتع كلا المجلسين بصلاحيات حقيقية في سلطة تشريعية ثنائية المجلس (وهو ما فعله دستور العام 2012) يبقى أفضل من أن يكون لأحدهما صلاحيات شكلية، كما كان حال مجلس الشورى في دستور العام 1971.

تحدّ صلاحيات الرئيس بعض القيود فيما يخصّ مجلسي التشريع. فرغم أنّ الدستور يمنحه الحقّ بالاعتراض على القوانين التي تُرفع إليه بعد موافقة البرلمان (المادة 104) إلا أنّ القرار النهائي يبقى في يد الأخير، الذي يستطيع إقرار القوانين رغم اعتراض الرئيس إذا ما صوتت ثلثي أعضائه لصالح مشروع القانون. وإضافة إلى ذلك ففي فترة حلّ مجلس النواب تنتقل الصلاحيات التشريعية إلى مجلس الشورى (المادة 131). ويُشكّل هذا النصّ تقدماً على دستور العام 1971، الذي منح تلك الصلاحيات للرئيس في ظلّ ظروف معينة كما أشرنا سابقاً في هذه الورقة. إنّ حصر الصلاحيات التشريعية في مجلسي التشريع يُظهر التزاماً بمبدأ فصل السلطات.

تُثير النصوص المتعلقة بتعيين رئيس الحكومة، ودور مجلس النواب في هذا التعيين، وتصويت حجب الثقة عن الحكومة تساؤلات حول طبيعة النظام السياسي الذي يؤسّس له دستور العام 2012. ويعتمد تعريف طبيعة نظام سياسي على الصلاحيات الحصرية لكلّ من الرئيس والمؤسسة التشريعية ورئيس الحكومة، كما تعتمد على تحديد من يعيّن رئيس الحكومة واشتراط انتمائه إلى الأغلبية البرلمانية، وعلى من يمتلك الصلاحية لصرفه من الخدمة.

تشرط المادة (139) توصل الرئيس والبرلمان إلى اتفاق حول الحكومة ورئيسها، لكنّها لا تقتضي بالضرورة أن يختار الرئيس عضواً من حزب الأغلبية البرلمانية لمنصب رئيس الحكومة. إلا أنّ قدرة مجلس النواب على رفض التعيين من شأنه أن يحفز الرئيس على اختيار أحد أعضاء الحزب الفائز، وذلك لتجنّب رفض المجلس. وفي الوقت عينه، فإنّ حقّ الرئيس - دستورياً - بحلّ المجلس في حال عدم التوصل لاتفاق يعني أنّ مجلس النواب يخاطر بوجوده (أن يتعرّض للحلّ) إن رفض الشخص الذي اختاره الرئيس. لذا نجد أنّ هذه المادة تمنح الرئيس القرار النهائي في اختيار رئيس الحكومة، ممّا يجعل النظام - في هذه النقطة - أقرب إلى نظام رئاسي منه إلى نظام برلماني.

تمنح المادة (139) الحقّ للرئيس بحلّ مجلس النواب دون أيّ قيود تمنعه من ممارسة هذا الحقّ اعتباطياً. وينبغي فرض

قيود على هذا الحق تنظم ممارسة الرئيس له، تماماً كما فعلت المادة (127) حين اشترطت على الرئيس أن يحصل على الموافقة الشعبية من خلال الاستفتاء قبل أن يحلّ البرلمان. وفي كل الأحوال يكون الدستور أفضل لو اشترط على الرئيس إجراء استفتاء شعبيّ قبل أيّ قرار بحلّ البرلمان.

لكن رغم اعتماد النظام السياسي في مصر على طريقة الأنظمة الرئاسية في عملية تعيين رئيس الحكومة، كما ناقشنا أعلاه، فإنّ حقّ البرلمان بالتصويت على حجب الثقة عن رئيس الحكومة، وإرغام الحكومة على الاستقالة بعد التصويت، يوضح أنّ النظام السياسي المصري يحتوي أيضاً على مميّزات الأنظمة شبه الرئاسية (التي تشكل فرنسا أحد أهمّ أمثلتها). وبالنتيجة نرى أن طبيعة النظام السياسي لا تزال تفتقر للوضوح فيما يخصّ تعيين رئيس الحكومة، وتتطلب المزيد من النقاش والتطوير.

فيما يتعلّق بصلاحيّات الرئيس لحلّ مجلس النواب، كما حدّتها المادة (127)، فمن الأفضل لو لم تكن هذه الصلاحيّات - غير الاعتيادية - موجودة أصلاً. إلا أنّه تجدر الإشارة إلى أنّ الكثير من الدساتير المتطورة كالدستور الفرنسي تتضمن صلاحيّات مشابهة (المادة 12 من الدستور الفرنسي<sup>103</sup>). وفي مقابل حقّ المؤسسة التشريعية في سحب الثقة من المؤسسة التنفيذية التي تمثّلها الحكومة، فإن لدى الرئيس الحقّ في حلّ البرلمان. إذ يشكّل هذا الحق سلاحاً بيد الرئيس في مواجهة سلاح حجب الثقة الذي يمتلكه البرلمان<sup>104</sup>. لكنّ منح صلاحيّات كهذه للرئيس لا بدّ أن يترافق مع تنظيم لاستخدامها. وتضع المادة (127) العديد من الشروط على استخدام الرئيس لهذه السلطة:

- تُستخدم فقط في حال استدعت الضرورة
- تستلزم إصدار قرار مُسبّب من جانب الرئيس
- تستلزم تقديم طلب بالحلّ من قبل الحكومة
- لا يمكن المضي قدماً فيها إلا بعد تلقّي آراء رئيسي المجلسين
- لا يمكن استخدامها خلال سنة الانعقاد الأولى للمجلس
- يشترط استفتاءً شعبياً حول الحلّ

يُشكّل تقييد سلطة الرئيس من خلال الاستفتاء الشعبي أهمّ صمّام أمان للحيلولة دون إساءة استخدام الرئيس لهذه السلطة. وتنصّ المادة (127) على الإجراءات والإطار الزمني لعملية حلّ المجلس، لكنّها لا توضح فيما إذا كان على الرئيس حلّ البرلمان بعد الاستفتاء مباشرة، وتكمن أهمية هذا الحذف في أن الانتخابات المبكرة يُفترض أن تُعقد خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الحلّ، وبذلك يكون من الأفضل أن يحدّد النصّ الوقت الذي يجب على الرئيس فيه إصدار قرار الحلّ.

103- [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/arabe/\\_et\\_1575-et\\_1604-et\\_1605-et\\_1580-et\\_1604-et\\_1587-et\\_1575-et\\_1604-et\\_1583-et\\_1587-et\\_1578-et\\_1608-et\\_1585-et\\_1610.100678.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/arabe/_et_1575-et_1604-et_1605-et_1580-et_1604-et_1587-et_1575-et_1604-et_1583-et_1587-et_1578-et_1608-et_1585-et_1610.100678.html)

104. "النظم السياسية والقانون الدستوري"، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أستاذ القانون العام في جامعة الإسكندرية، 2005، صفحة 577.

## خامساً - المؤسسة القضائية

يضع دستور العام 2012 القسم المتعلق بالسلطة القضائية في الباب الثالث: السلطات العامة، الفصل الثالث: السلطة القضائية، ويقسم هذا الفصل إلى ستة فروع: أحكام عامة، القضاء والنيابة العامة، مجلس الدولة، المحكمة الدستورية العليا، المحكمة الدستورية العليا، الهيئات القضائية والمحاماة والخبراء.

تُظهر الأحكام المُفصّلة حول المؤسسة القضائية في هذا الفصل عزم الجمعية التأسيسية على توحيد النظام القضائي في مصر، وحسم هذه القضية التي كانت قد أصبحت موضع كثير من الجدل خارج الجمعية. وكان الجدل حول هذه القضية قد أثير بسبب مشروع قانون اقترحه سابقاً وزير العدل يقضي بتوحيد المؤسسة القضائية، تحت اسم «قانون القضاء الموحد». وقد تمّ رفض مشروع القانون آنذاك من قبل قضاة الجمعية العمومية في مجلس الدولة وقضاة المحكمة الدستورية، إذ رأى أولئك أنّ توحيد القضاء في هيئة واحدة من شأنه أن يلغي دور المحكمة الدستورية التي تُعدّ أحكامها وقراراتها مُلزِمة لجميع سلطات الدولة، بما في ذلك الهيئات القضائية الأخرى. وكان السؤال: كيف يمكن للمحكمة الدستورية أن تصبح متساوية مع السلطات القضائية الأخرى التي يُفترض أن تتبع قرارات المحكمة الدستورية؟

في موضوع استقلال القضاء، يُشكل الدستور الجديد تفهقراً عن دستور العام 1971 الذي نصّ في المادة (166) منه على أنّ «القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة»، بينما تنصّ المادة (168) في دستور العام 2012 على أنّ «السلطة القضائية مستقلة، تتولاها محاكم القضاء، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون. ويبين القانون صلاحياتها. والتدخل في شؤون العدالة جريمة لا تسقط بالتقادم». ومن الجليّ هنا أنّ صياغة الدستور الجديد ليست واضحة ولا محدّدة في قضايا التدخل في شؤون العدالة والتأثير في قراراتها. فهي لا تشير إلى المؤسسات التي قد تتدخل في المؤسسة القضائية، وهو أمرٌ أصبح يشكّل مشكلة - خاصة بعد ثورة الخامس والعشرين من كانون الثاني/يناير - بسبب تدخلات السلطة التنفيذية في الشؤون القضائية. وإضافة إلى ذلك لم يتطرّق الدستور الجديد إلى قضية عدم نذب القضاة من مناصبهم، رغم أنه كان هناك إجماع في هذا الشأن بين جميع المعنّيين بالقضاء والقانون في مصر، بما في ذلك الهيئات القضائية.

فيما يخصّ عزل القضاة، تنصّ المادة (170) أن القضاة مستقلون، غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات.

ويُحدّد القانون شروط وإجراءات تعيينهم، وينظّم مساءلتهم تأديبياً؛ ولا يجوز نذبهم إلا ندباً كاملاً، وللجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون؛ وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء وإنجاز أعماله.

## النَّيَابَةُ وَالسَّجُون

حسب الفرع الثاني الذي يُعنى بالنَّيَابَةُ العامَّة، يتَّضح أنَّ الجمعية التأسيسية قصرت دور هذه الدائرة على الادِّعاء أكثر من التحقيق، وقد يكون هذا أمراً جيِّداً من أجل فصل دور الادِّعاء عن دور التحقيق. وقد قاوم كلُّ من المؤسسة القضائيَّة ومكتب المدَّعي العام هذا التغيير، لكنَّ حُجَّتُهُما لم تكن كافية لحذفه من دستور العام 2012. ونتيجة لانتهاكات حقوق الإنسان وسرقة المال العام التي ارتكبتها النَّيَابَةُ العامَّة قبل الثورة، فقد لقي هذا الفصل بين السلطات استحسان أغلبية المصريين، خصوصاً أولئك العاملين في مجال القانون. لكنَّ هذه الانتهاكات نجمت في الأساس عن هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء والدور السلبي الذي لعبه وزير العدل في التأثير على النَّيَابَةُ العامَّة.

قد لا يعتمد تحديث دور النَّيَابَةُ العامَّة - كأداة ادِّعاء أو أداة تحقيق - على فصل هذه الأدوار، بل على مجموعة من المعايير المحدودة التي تضبط تعيين النائب العام. وقد يستفيد المكتب - تحديداً - من حظر تعيين أحد أفراد سلك الشرطة في هذا المنصب، تجنباً لاختراق الشرطة للنظام القضائي. وإلى جانب ذلك، ينبغي أن تكون ثمة قواعد تضمن حيادية وإنصاف واختصاص ومهنيَّة النَّيَابَةُ العامَّة.

إضافة إلى ذلك، تشرح المادَّة (180) - تفصيلاً - دور النَّيَابَةُ الإدارية في الادِّعاء العام. ويبدو أنَّ الجمعية التأسيسية لم تأخذ في الحسبان الفصل المتبادل بين أعضاء الهيئات القضائية المختلفة وأعضاء النَّيَابَةُ الإدارية وهيئة قضايا الدولة، مُعاملة إياهم كهيئات قضائية. وقد يكون هذا الأمر إشكالياً بسبب افتقار أعضاء النَّيَابَةُ الإدارية إلى التدريب والمقدرة على التحقيق في القضايا الجنائية. لكنَّ هذه القضية لا ينبغي أن تطغى على التطور الإيجابي المُتمثل في إيجاد مؤسسة مُحدَّدة تقوم بإعداد الدعاوى لصالح المحاكم والادِّعاء العام.

ينصُّ الدستور في المادَّة (37) على أن: «السجن دار تأديب وتهذيب وإصلاح؛ يخضع للإشراف القضائي، ويُحظر فيه كلُّ ما يُنافي كرامة الإنسان، أو يُعرِّض صحَّته للخطر. وتُعنى الدولة بتأهيل المحكوم عليهم، وتيسر لهم سُبُل الحياة الكريمة بعد الإفراج عنهم». ونحن حالياً لسنا بصدد تقييم بلاغة وأهميَّة النصِّ، بل تقييم دور النَّيَابَةُ العامَّة في الإشراف على سجون مصر ومراكز الاحتجاز فيها. لقد كان من الضروري للجمعية التأسيسية أن تمنح النَّيَابَةُ العامَّة دور الإشراف على سجون البلاد ومراكز الاحتجاز فيها، وذلك لضمان وقف الانتهاكات بحقَّ السجناء.

## المحكمة الدستورية العليا

لقد قوّضت الجمعية التأسيسية الدور التاريخيَّ للمحكمة الدستورية العليا، إذ تنصُّ المادَّة (175) على أن: «المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، مقرُّها مدينة القاهرة، تختصُّ دون غيرها بالفصل في دستوريَّة القوانين واللوائح ويُحدِّد القانون اختصاصاتها الأخرى، وينظِّم الإجراءات التي تُتَّبَع أمامها». وبدلاً من تعريف المحكمة كجهة قضائية مستقلة

مفصولة عن بقية المؤسسات القضائية (كما فعل دستور العام 1971، إذ وضَعها في فصل خاص بها)، قامت الجمعية التأسيسية بوضع المحكمة الدستورية العليا ضمن الفصل المتعلق بالسلطة القضائية. وبالتالي لا يُعرّفها الدستور كسلطة مستقلة بحد ذاتها تراجع دستورية القوانين، بل كجزء من السلطة القضائية. إن قرارات المحكمة الدستورية يجب أن تتبّع من قبل جميع المؤسسات الحكومية، بما في ذلك الدوائر القضائية الأخرى. وتُظهر هذه النقطة أنّ الجمعية التأسيسية طبّقت الفكرة القائلة بتوحيد القضاء، كما ناقشنا سابقاً. وتتجاهل المادّة (175) أيضاً الاختصاص التاريخي للمحكمة الدستورية العليا المُتمثّل بالنظر في مطالب ومظالم أعضائها، ومن شأن هذا الإغفال أن يدفع بأعضاء المحكمة الدستورية العليا إلى اللجوء إلى جهات قضائية أخرى، ممّا يُشكّل تدخلاً في القضايا الخاصة بالمحكمة وعدالتها. وإضافة إلى ذلك، فإنّ المادّة (175) تتجاهل اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالفصل في النزاعات القائمة على تطبيق الأحكام النهائية المتضاربة.

## المراجعة القضائية

تنصّ المادّة (177) على أن يعرض رئيس الجمهورية أو مجلس النواب مشروعات القوانين النازمة للانتخابات الرئاسية أو التشريعية أو المحليّة أمام المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها، لتقرير مدى مطابقتها للدستور. وتعتبر مراجعة دستورية القوانين أمراً راسخاً في مصر، قانونياً أو قضائياً، وقد جرت العادة على القيام بذلك بعد الموافقة على مشروع القانون بما يتوافق مع القانون والقضاء. وكانت قضية المراجعة القضائية قد اكتسبت أهمية قبل ثورة الخامس والعشرين من كانون الثاني/يناير، وذلك حين حاولت السلطة التنفيذية الحدّ من دور المحكمة في مراجعة دستورية القوانين. لكن رغم الضغوط، ظلّت المحكمة تمارس صلاحياتها الإشرافية. ويُحدّد النصّ قواعد المراجعة القضائية لثلاث فئات من القوانين النازمة للانتخابات: الرئاسية والتشريعية والمحلية. ونحن نفهم - دون الإضرار بدور المحكمة في مراجعة دستورية القوانين بعد نشرها - أنّ هذه القوانين تؤثر بشدّة في الحياة العامّة وأنها قد أخلّت باستقرار البلاد. لكننا نفهم أيضاً أنّ نصّ الدستور لا يذكر شيئاً عن أنّ قرار المحكمة له سلطة مطلقة على القوانين وأنّ قراراتها يجب أن تتبّع من قبل جميع أقسام الحكومة.

## سادساً - خاتمة

أسهمت الانقسامات في المجتمع المصري حول دستور العام 2012 في تعميق حالة الاستقطاب السياسي في البلاد. فتحول الدستور من نصّ يجمع الجميع إلى نصّ يُشكّل خلافاً حاداً. وقد فاقم من حالة الاستقطاب هذه المرسوم الدستوري الذي أصدره الرئيس المصري آنذاك محمد مرسي والذي منح فيه قراراته وقرارات مجلس الشورى (الذي انتخبه سبعة

بالمائة فقط من المصريين (المرصيين) الحصانة من المراجعة القضائية. وقد أشعل هذا المرسوم فتيل احتجاجات واسعة ضمت مئات الآلاف من المصريين الذين تظاهروا أمام القصر الرئاسي وانخرطوا في اشتباكات دموية مع شباب الإخوان المسلمين. وكانت النتيجة أنّ البلاد تواجه عدداً من التحديات التي استمرت من عهد مرسي إلى ما بعده.

أولاً، ثمة افتقارٌ لإجماعٍ سياسيٍ حول الأساس القانوني والدستوري الذي ستقوم عليه العملية السياسية. ويتعلق المأزق بفشلٍ وسوء إدارةٍ وارتباكٍ سياسيٍ واقتصادي. وقد أمسى الوضع اليوم نموذجاً جديداً تنبغي دراسته من جانب جميع البلدان التي تخوض تحوُّلاً ديمقراطياً، بحيث تستقي منه العبر. وتشعر شريحة كبيرة من الشعب المصري أنّ دستور العام 2012 لا يعبر عن تطلّعاتها، خاصّةً بعد انسحاب مُمثّلين عن الحراك الليبرالي والكنائس وجمعيات حقوق الإنسان من الجمعية التأسيسية، وبعد إصرار الرئيس محمد مرسي وجماعة الإخوان المسلمين على إجراء الاستفتاء الدستوري بأيّ حال من الأحوال.

ثانياً، تمّ تعيين نائبٍ عامٍّ جديدٍ بنفس الطريقة التي تم من خلالها تعيين النائب العام في عهد مبارك، عبر مرسومٍ رئاسيٍّ. وقد تجاهل الرئيس مرسي حين أصدر ذلك المرسوم نصّ الدستور الجديد، الذي يقتضي ترشيح النائب العام أولاً من قبل مجلس القضاء الأعلى. فقد قام الرئيس باختيار النائب العام بنفسه دون أدنى احترام للدستور الذي كان هو نفسه وجماعة الإخوان المسلمين قد دعموه.

ثالثاً، لم يكن نجاح الإخوان المسلمين في بناء منظّمة قويّة وماكنة انتخابيّة كافياً لهم ليدبروا الدولة ومؤسساتها على نحو فاعل. فقد بدوا في طريقة تعاملهم مع المجتمع والنقابات والبرلمان وكأنّهم يشكّلون المعارضة، وليست هذه طريقة لإدارة دولة، فهي تُظهر أنّ مهارتهم في الهروب من الأجهزة الأمنيّة والتحلّي بالصبر على مدى عقود من الاعتقال، ليست المهارة المطلوبة لحكم البلاد وتقديم رؤية فاعلة وإصلاحية للتعامل مع مؤسساتها.

رغم فشل الإسلاميين، فإنّ العملية التي وصلوا من خلالها إلى السلطة في بعض دول الربيع العربي تُشكّلُ فرصةً تاريخيّةً لم تحصل من قبل في الثورات الوطنية والإسلامية. فهم وصلوا إلى السلطة من خلال صناديق الاقتراع، وليس بانقلابٍ أو ثورةٍ دمّرت النظام والدولة في آنٍ معاً. وهم لم يستلزموا إعادة إعمار كاملة للدولة على أساس «ثوري»، مانحين الحصانة للسلطويّة تحت مُسمّى «الثورة»، كما حصل في بعض الثورات الشيوعية الشمولية. وتتبع هذه الفرصة من حقيقة أنّ هذه الثورات الحديثة حصلت بسبب المطالبة بالعدالة والديمقراطية.

لكنّ المشكلة في مصر هي أنّ الإخوان المسلمين - بينما كانوا في السلطة - فعلوا عكس ما كان عليهم فعله من أجل ضمان دخولٍ سلسٍ لهم إلى العملية السياسية ووصولهم الأمن إلى السلطة. ظلّ الإخوان المسلمون في السابق خارج الدائرة الحاكمة، حتى في الفترات التي تمتعوا خلالها بشرعية قانونية. وقد ظلت الأحزاب الحاكمة والأجهزة الأمنية والمؤسسة العسكرية متوجّسةً حيالهم لأكثر من نصف قرن، معتبرة إياهم خطراً على الدولة، ومن ناحية أخرى، ابتعد الإخوان

المسلمون - أنفسهم - عن القوى السياسية الأخرى، كذلك المرتبطة بالمسيحيين. عندما يكون للإخوان المسلمين إرث عمره خمسة وثمانون عاماً من البقاء خارج الدوائر الحاكمة وخارج العمل السياسي الحزبي، فهل من الممكن أنهم ركّزوا كلّ جهودهم - حال وصولهم إلى السلطة - على مجابهة الآخرين، وتحديدًا السلطة القضائية التي لطالما شكّوا بعدالتها؟ رُغم أنّ حياد المؤسسة القضائية في إشرافها على الانتخابات الرئاسية هو ما مكنّ مرسى من الوصول إلى سدّة الرئاسة. رابعاً، لو كان وصول الإخوان المسلمين إلى السلطة تدريجياً لكان اندماجهم على نحوٍ آمنٍ في الحياة السياسية النظامية قد تمّ بشكل أفضل، لكنهم استطاعوا وضع أنفسهم في موقع فوق المجتمع والدولة، وتضمّن وصولهم إلى السلطة قلب جميع المعادلات السياسية القائمة بلمح البصر. تتطلّب قواعد الديمقراطية تحولات تدريجية. وتُظهر الانتقالات الديمقراطية الناجحة أنّه في حال وصول جماعة راديكالية من خارج المنظومة السياسية السائدة إلى السلطة فعليها أن تقدّم التنظيمات، وأن تنفّذ الإصلاحات بطريقة لا تظهرها وكأنّها تحاول السيطرة على كافة جوانب الحياة السياسيّة أو احتكارها، أو أنّها تكتب الدستور والقوانين الأساسية بنفسها، أو أنّها تُصفي حسابات مع الدولة، أكثر مما أنّها تقوم بإصلاحها. لقد رفضت جماعة الإخوان المسلمين تسجيل نفسها كمنظمة نظامية، حتّى بعد وصولها إلى السلطة، وذلك بذريعة أنّها غير راضية عن القانون الخاص بمنظمات المجتمع المدني. إذا أرادت حركة سياسية دخول اللعبة الديمقراطية، فعليها احترام جميع قواعد اللعبة وقوانينها، والقيام بتغييرات تدريجية بعد ذلك، لا أن تختار إتباع القواعد التي تلائم مصالحها. حين يفشل مجتمع ما في إيجاد إجماع حول دستوره فإنّ هذا يُنذر ببداية فشل تجربته الديمقراطية. وعندما يحدث ذلك يزعج البعض أنّ سبب الفشل هو أنّ الشعب ليس مستعداً بعد للديمقراطية. لكنّ هذا الزعم - في حقيقة الأمر - يسعى فقط إلى تغطية عدم الرغبة بتحديد المسؤول عن الفشل السياسي والدستوري. فالديمقراطية تأتي بمجموعة من القواعد التي تساعد الشعب على البقاء ملتزماً بها، لكنّ المصريين لم يتبعوا هذه القواعد، بل إنهم قاموا بعكس ذلك. وكانت النتيجة أنّ بعضنا قال أنّ المسؤولية في النهاية تقع على عاتق الشعب المصري.

# صنع دستور الثورة المصرية بين العقد الاجتماعي والتعاقد السياسي

ياسمين فاروق

”معركة الدستور“، كانت هذه العبارة هي الأكثر استخداماً والأدق في وصف اقتراب الأطراف السياسية المصرية في عملية صناعة الدستور بعد ثورة 25 يناير 2011. وقد بدأت هذه ”المعركة“ حين لم يتم تحديد المعايير التي ستحكم آليات صنع الدستور ومضمونه، وهي المعايير التي تعكس في الحقيقة نظرة الفاعلين لصفة الدستور. إذ أن اكتساب الدستور لصفة العقد الاجتماعي الذي يمثل المرجع في حكم الدولة والمجتمع تنبع من المعيار التشاركي-التمثيلي الذي يحكم صنعه وليس فقط من معيار التوافق حول مضمونه. لذلك كان الأمل ضئيلاً في أن يتغلب مضمون الدستور المصري في 2013 على عوار آليات صنعه وألا تتحول صناعة الدستور إلى معركة سياسية. إذ لم يتم تحديد هذه الآليات وفقاً لمعايير واضحة ولم يتم اختيار آلية صنع تحقق مشاركة وتمثيل جميع الأطراف على قدم المساواة، وحيث أنه كان من الصعب على الأطراف التي لم تشارك في تشكيل المسار الدستوري أن تنضم إلى هذا المسار لاحقاً أو ألا يؤثر هذا المسار على تقييمها لمضمون الدستور. لذلك كان من المستحيل أن يكتسب الدستور صفة المرجعية لجميع أطراف ومؤسسات العملية السياسية التي لحقته، بل على العكس، تحولت العملية السياسية في تلك اللحظة إلى المرجعية التي تم على أساسها صنع وتقييم الدستور المصري.

لقد تمثل في الحالة المصرية الخلاف الدائر بين مدرستين في صنع الدستور: المدرسة الكلاسيكية التي ترى أن عملية صنع الدستور هي عملية سياسية بحد ذاتها تسمو فوق العملية السياسية اليومية المتغيرة، وبالتالي يجب على جميع الأطراف الحفاظ على هذا السمو من أجل الحفاظ على قيمة الدستور كمرجع للحاكم والمحكوم. هذه المدرسة كانت الأقرب لنظرة جموع الشعب المصري في تلك اللحظة الثورية. إذ تصورت الجموع غير المنظمة وباقي الأطراف من خارج مؤسسات السلطة السياسية أنه يمكن فصل الدستور عن الصراع السياسي القائم. أما المدرسة الثانية فهي المدرسة الأكثر واقعية التي ترى أن صنع الدستور لا يمكن فصله عن التوازنات السياسية اليومية التي يتم في إطارها -خصوصاً في أوقات التحول الديمقراطي، ومن هنا يجب على الأطراف المختلفة التفكير في استراتيجية للتعامل مع الدستور في هذا الإطار بحيث يتحقق هدف تغيير النظام<sup>105</sup>. في مصر، تمادت الأطراف السياسية التي سيطرت على عملية صنع الدستور

David Evan Landau, “Constitution Making Gone Wrong”, Florida State University, Public Law Research Paper. n. 587, .105  
01/04/2012, pp.1-54

في تبني وجهة نظر المدرسة الثانية، في حين تبادت الأطراف التي بقت خارج هذه العملية في النظرة المثالية للدستور وفصله عن الواقع السياسي الذي يصنع في إطاره. واتسعت الهوة بين الطرفين حتى فرض المجلس العسكري والقوى السياسية الأكثر تنظيماً -الإسلام السياسي- النظرة إلى العملية الدستورية كجزء من الصفقات السياسية قصيرة المدى على حساب النظر إليه كعقد اجتماعي طويل الأجل. وبذلك تم تبني نفس المعايير التي تحكم العملية السياسية اليومية لكي تكون المعيار الحاكم في عملية صنع الدستور. وبما أن معيار الأغلبية والقدرة على الحشد كان هو المعيار الحاكم للعملية السياسية، فقد تم تبني نفس هذا المعيار في عملية صنع الدستور.

لقد شهدت العملية الدستورية في مصر حتى كتابة هذه السطور موجات ثلاث: الإعلان الدستوري الصادر في شباط/فبراير 2011 والتي انتهت بأول استفتاء في آذار/مارس 2011، ثم الموجة الثانية التي امتدت من حزيران/يونيو وحتى كانون الأول/ديسمبر من العام 2011 والتي تخللتها إعلانات 17 حزيران/يونيو و 12 آب/أغسطس و 21 تشرين الثاني/نوفمبر ثم 9 كانون الأول/ديسمبر 2011، وصولاً إلى الموجة الثالثة والحالية التي بدأت بالإعلان الدستوري الصادر في 8 تموز/يوليو 2013. وفي كل موجة، تعاملت الأطراف السياسية المسيطرة مع الدستور على أنه جزء من آليات تمكينها السياسي في اللحظة الراهنة. كما ظل الإصرار على استبعاد المعيار التشاركي-التمثيلي في تحديد آليات صنع الدستور، حيث كانت المؤسسة العسكرية هي متخذ القرار الرئيسي في تحديد هذه الآليات. ولعل المثير للقلق أن شركاء المجلس العسكري في 2011 اختلفوا عن 2013، ولكن قبل الجميع أن يحدد المجلس العسكري مع من يختارهم كيف سيتم صنع «دستور الثورة».

تهدف هذا الورقة إلى شرح كيف تحول الدستور إلى وثيقة تعبر عن الخلافات والتحالفات السياسية في لحظة كتابته بدلاً من أن يمثل المرجعية لتأسيس النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي الحاكم لمصر ما بعد ثورة 25 كانون الثاني/يناير 2011. إذ يوضح الجزء الأول من الورقة كيف أثر إخضاع العملية الدستورية للتوازن السياسي القائم على اختيار آلية تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى والثانية. ثم يوضح الجزء الثاني كيف أدى تشكيل الجمعية إلى دستور يكرس مضمونه من التوازن السياسي القائم ومن إعادة إنتاج النظام القديم. ويثير الجزء الثالث محاولة الجمعية التأسيسية الحد من قنوات المشاركة المجتمعية في كتابة الدستور، وكيف قاوم الفاعلون الذين تم إقصائهم حتى استطاعوا طرح شرعية مجتمعية بديلة عن الشرعية السياسية مما فتح المجال لتعثر تفعيل دستور 2013 ثم تعطيله بعد حوالي سنة أشهر فقط على تبنيه. وتتناول خاتمة الورقة أهم الدروس المستفادة من المسار الدستوري، كما تسلط الضوء على بعض المؤشرات التي تنذر بوقوع الموجة الدستورية التي بدأت في تموز/يوليو 2013 في نفس الأخطاء السابقة.

## أولاً- العملية الدستورية كجزء من العملية السياسية قصيرة الأجل

### أ. العوامل السياسية المؤثرة في نظرة الفاعلين للعملية الدستورية

كان أحد الأسباب الأساسية لغياب التوافق حول الدستور الذي تم تبنيه في كانون الأول/ديسمبر 2102 هو أن كل فريق جعل الدستور المحطة الأولى لإثبات وجوده في المجال العام في لحظة كانت قدرة الفاعلين السياسيين على التنظيم والحشد غير متساوية. لذلك فقد سيطر على عملية صنع الدستور نوعين من التوافقات السياسية التكتيكية قصيرة النظر: توافق القوى الإسلامية في مواجهة القوى غير الإسلامية من جانب، والتوافق بين الإخوان المسلمين (أكثر القوى تنظيمياً و قدرة على الحشد) والمؤسسة العسكرية من جانب آخر. وبدى واضحاً أن هذه الأطراف السياسية المسيطرة تنظر للعملية الدستورية على أنها عملية سياسية قصيرة المدى تنتهي بتقسيم مواد الدستور على الأغلبية تماماً مثلما يتم تقسيم الحقائق الوزارية على الأحزاب الفائزة في الانتخابات البرلمانية. وقد لعبت عدة عوامل دوراً هاماً في تشكيل نظرة الفاعلين السياسيين للعملية الدستورية:

1. تولي المجلس العسكري مقاليد الحكم منذ سقوط مبارك وحتى وصول الدكتور محمد مرسي -رئيس حزب الحرية والعدالة (الذراع السياسي لجماعة الإخوان المسلمون) للرئاسة نهاية حزيران/يونيو 2102. فقد اختار المجلس العسكري، في إطار مشاورات محدودة وغير شفافة مع «أهل الثقة»، اللجنة القانونية التي حددت آلية تشكيل الجمعية التأسيسية. وجاءت هذه الآلية في المادة 06 من الإعلان الدستوري الذي وافق عليه 41 مليون مصري (27% من المشاركين) بتاريخ 31 آذار/مارس 2011<sup>106</sup>. كما تدخل المجلس العسكري في تشكيل الجمعيتين التأسيسيتين الأولى والثانية من خلال الاجتماعات المستمرة مع أعضاء الأحزاب السياسية الممثلة في مجلسي الشعب والشورى. وقد تمخضت هذه الاجتماعات عن اتفاق عام حول عدد من المبادئ العامة الفضفاضة لتشكيل الجمعية التأسيسية والتي تم الإعلان عنها في نهاية شهر نيسان/إبريل من العام 2102. وكان المجلس العسكري يعاني في هذه المرحلة من تراجع شعبيته وارتفاع معدلات التظاهر ضده مما جعل تدخلاته لا تتجه بالأساس نحو الضغط لتحقيق التوافق وإنما نحو التعجيل بعملية صناعة الدستور. وكان الغرض من وراء هذا الاستعجال هو اطمئنان المؤسسة العسكرية على النصوص الدستورية التي تكرر وضعها المميز في النظام السياسي قبل انسحابها من سدة الحكم وعودتها إلى مركز «الحكم» بين الفرقاء، حتى وإن اضطر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إلى السيطرة على العملية الدستورية بأكملها. وقد اتضح ذلك من خلال إصدار الإعلان الدستوري المكمل بتاريخ 71 حزيران/يونيو 2102 والذي أُنذر في المادة 06 مكرر بنقل عملية تشكيل الجمعية التأسيسية إلى المجلس العسكري «إذا قام مانع يحول دون استكمال

<sup>106</sup> "Egypt referendum results: 77.2 per cent say 'Yes' to the amendments", *Ahram Online*: <http://english.ahram.org.eg/News/8125.aspx>, visited on: 18/03/2013

الجمعية التأسيسية لعملها». كما شمل نفس الإعلان في المادة (06 مكرر 1) على إجراءات وجهات تعطيل إعداد الدستور بشبهة مخالفة إحدى نصوص المسودة المطروحة للعموميات التالية: «أهداف الثورة ومبادئها الأساسية التي تتحقق بها المصالح العليا للبلاد أو مع ما توافر من مبادئ للدساتير المصرية السابقة»<sup>107</sup>.

2. صدور حكم بحل مجلس الشعب بتاريخ 41 حزيران/يونيو 2102، أي بعد يوم واحد فقط من الإعلان عن الجمعية التأسيسية الثانية لوضع الدستور في 31 حزيران/يونيو 2102. لقد أدى حل البرلمان إلى تحول الجمعية التأسيسية إلى ساحة برلمانية بديلة تنعكس فيها موازين القوة في بين التيارات السياسية المختلفة، خصوصاً بالنسبة لنواب البرلمان المنحل من الأحزاب الإسلامية التي انصاعت لحكم المحكمة ولكن لم تعترف به في داخلها ورأته مسيئاً<sup>108</sup>. كما ساهم حل البرلمان في جعل حزب الحرية والعدالة يعيد النظر في ميله المعلن نحو النظام البرلماني والاتجاه في باب السلطات العامة نحو النظام المختلط الذي يمنح سلطات واسعة لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى تعزيز سلطات مجلس الشورى -الذي لم يتم حله- في باب الأحكام الختامية والانتقالية. وأضحت الانتخابات البرلمانية القادمة هدفاً أساسياً نصب أعين القوى السياسية المختلفة ليس فقط خارج الجمعية التأسيسية ولكن أيضاً في داخلها. بل وأصبح الأداء في إطار العملية الدستورية جزءاً من الحملات الانتخابية للأحزاب المختلفة مما قيد من قدرة التيارات المختلفة على تقديم تنازلات خوفاً من خسارة أصوات الناخبين في الانتخابات التالية. كما خلقت هذه الممارسات البرلمانية داخل الجمعية التأسيسية نوعاً من البلبلة التي أدت إلى انشغال بعض قطاعات الرأي العام بالنقاش حول مسائل تعد هامشية بالنسبة للمسائل الجوهرية التي يجب أن تشملها النقاشات العامة حول دستور البلاد.

3. وقوع الانتخابات الرئاسية في قلب فترة الخلافات حول تشكيل الجمعية التأسيسية ثم تولي حزب الحرية والعدالة رئاسة الجمهورية ليكون الحزب الحاكم من خلال أغلبيته في مجلس الشورى ومن خلال ما بدأ تسميته بـ«مؤسسة الرئاسة» التي تتمثل في رئيس الجمهورية ومساعديه بالإضافة إلى أعضاء «الهيئة الاستشارية» الخاصة به. فقد كان لتولي رئيساً ينتمي لجماعة الإخوان المسلمين دوراً هاماً في توفير الدعم النفسي لحزب الحرية والعدالة والأحزاب الإسلامية الأخرى التي ساندته. ونجم عن ذلك تحول في تعامل الأحزاب الإسلامية -خاصة حزب الحرية والعدالة- مع القوى السياسية والمجتمعية الأخرى نحو مزيد من الثقة بالنفس التي انحرفت نحو التعالي، وذلك باعتراف بعض قوى الإسلام السياسي نفسه وخاصة القوى السلفية.

107. نص الإعلان الدستوري، نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 17/06/2012.  
108. مقابلة شخصية مع أحد أعضاء الجمعية التأسيسية من حزب الحرية والعدالة، نوفمبر 2012.

4. لقد برز هذا التحول في تعامل قوى الإسلام السياسي مع العملية الدستورية بشكل خاص في رد فعل هذه القوى على الانسحابات المتتالية من الجمعية التأسيسية؛ والتي بدأت منذ بدء مفاوضات تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية. فقد وصل عدد المنسحبين منذ بداية مشوار الجمعية وحتى التصويت على المسودة النهائية للدستور إلى 35 شخصية<sup>109</sup>. وفي يوم الخميس 92 تشرين الثاني/نوفمبر 2012، تم التصويت داخل الجمعية التأسيسية على مسودة الدستور بحضور 58 عضواً فقط من بينهم 11 عضواً تم تصعيدهم من القائمة الاحتياطية بغرض التصويت<sup>110</sup>. ولم ترجع أهمية المنسحبين إلى عددهم وإلى اتجاهاتهم السياسية المتنوعة فحسب، بل أيضاً إلى الكيانات والمؤسسات التي كانوا يمثلونها. إذ شملت قائمة المنسحبين ممثلين عن حركة 6 أبريل الشهيرة والأحزاب اليسارية والليبرالية والمؤسسات الدينية الأساسية - وهم الأزهر والكنائس الأرثوذكسية والكاثوليكية والإنجيلية. كما غاب التمثيل الشرعي للبدو والنوبة، بل طالت الانسحابات بعض الأعضاء الذين تم تصعيدهم أصلاً من القائمة الاحتياطية لمواجهة انسحابات الأعضاء الأصليين. وبذلك تم التصويت على المسودة الأخيرة من الدستور في وجود حزب ليبرالي واحد هو حزب غد الثورة مع غياب التيارات السياسية غير الإسلامية الأخرى<sup>111</sup>.

5. لقد مر دور رئيس الجمهورية في عملية كتابة الدستور بأربعة مراحل بدأت منذ توليه السلطة في حزيران/يونيو 2012. المرحلة الأولى هي مرحلة «عدم التدخل» رداً على دعوات الأحزاب غير الإسلامية له بالعمل على تحقيق التوافق بصفته رئيساً لكل المصريين. وكانت تصريحات رئاسة الجمهورية في هذا الشأن تدفع بأن مسألة كتابة الدستور تخص فقط أعضاء الجمعية التأسيسية التي لا يمتلك رئيس الجمهورية أية سلطة عليها. ثم بدأت المرحلة الثانية وهي مرحلة «التدخل» من خلال الإعلان الدستوري الصادر في 21 آب/أغسطس 2012 الذي نص في مادته الثالثة على الآتي: «إذا قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية لعملها شكل رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً جمعية تأسيسية جديدة تمثل أطياف المجتمع بعد التشاور مع القوى الوطنية لإعداد مشروع الدستور الجديد خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تشكيلها»<sup>112</sup>. وكالعادة، أعطى النص لرئيس الجمهورية سلطة تشكيل جمعية جديدة دون تحديد معايير التشكيل أو دور القوى السياسية الأخرى في تشكيلها. وكانت المرحلة الثالثة في دور مؤسسة الرئاسة هي مرحلة الانحياز، والتي أصدر فيها رئيس الجمهورية

109. «بوابة الأهرام تنشر أسماء 53 من المنسحبين والمستقلين من الجمعية التأسيسية»، <http://gate.ahram.org.eg/News/278155.aspx>، آخر موعد للاطلاع 28/4/2013

110. «الأهرام تنشر نتائج التصويت على الدستور الجديد بحضور 85 عضواً»، الأهرام، 29/11/2012: <http://www.ahram.org.eg/archive/>، تاريخ الإطلاع: 10/5/2013، [Al-Mashhad-AI-Syiassy/News/185758.aspx](http://Al-Mashhad-AI-Syiassy/News/185758.aspx)، تاريخ الإطلاع: 10/5/2013؛

111. جريدة الحياة، 30/11/2012: <http://alhayat.com/Details/457588>، تاريخ الإطلاع: 10/5/2013؛

112. نص الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 12/8/2012 كما ورد على بوابة الهيئة العامة للاستعلامات: <http://www.sis.gov.eg/Ar/Story.aspx?sid=64697>، تاريخ الإطلاع: 13/4/2013

إعلانين دستوريين في 12 تشرين الثاني/نوفمبر و8 كانون الأول/ديسمبر 2012. وقد نص الإعلان الأول أنه «لا يجوز لأية جهة قضائية حل مجلس الشورى أو الجمعية التأسيسية لوضع مشروع الدستور»<sup>113</sup>. ولم تتراجع رئاسة الجمهورية عن موقفها الصريح في دعم الجمعية التأسيسية منذ هذا الإعلان، حتى مع صدور إعلان رئاسي بتاريخ 8 كانون الأول/ديسمبر 2012 -أي قبل أسبوع واحد من الاستفتاء على مسودة الدستور- والذي أكد أنه لن يتم انتخاب جمعية تأسيسية جديدة انتخاباً مباشراً من الشعب إلا «في حالة عدم موافقة الناخبين على مشروع الدستور المحدد لاستفتاء الشعب عليه يوم السبت الموافق 51 من كانون الأول/ديسمبر 2012»<sup>114</sup>. وبدأت المرحلة الرابعة من دور مؤسسة الرئاسة في العملية الدستورية بعد إقرار الدستور الجديد حينما دعا رئيس الجمهورية جميع القوى السياسية إلى حوار وطني حول المواد الخلافية في الدستور الذي لم يكن قد مر على تبنيه سوى شهراً واحداً. وقد قاطعت قوى المعارضة هذه الحوارات التي لم تسفر عن أية نتائج حتى عزل الرئيس محمد مرسي وتعطيل الدستور في تموز/يوليو 2013.

6. لم تخل عملية كتابة الدستور المصري من التأثير الذي وصل إلى حد التدخل الأجنبي في بعض الحالات. فعلى الرغم من رفض الأغلبية في الجمعية التأسيسية لأية مرجعية أو تدخل «غير إسلامي» في الدستور، دخلت الأطراف الخارجية على خط الصراع السياسي حوله. وكان هذا التدخل يتم أحياناً بناءً على دعوة بعض الأطراف المحلية. فقد طالبت بعض القوى السياسية المصرية وجمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان صراحةً الأطراف الدولية (دولاً ومنظمات حكومية وغير حكومية) بالضغط على السلطة السياسية الحاكمة خصوصاً فيما يتعلق بالحقوق والحريات المدنية والسياسية وحقوق المرأة والأقليات<sup>115</sup>. وكان أبرز مثال على أهمية دور الضغوط الخارجية ما يخص وضع المرأة في الدستور. وكانت المادة الشهيرة «بالمادة 86»، والتي حذفت من المسودة الأخيرة التي تم تبنيتها، من أكثر المواد التي شنت منظمات المجتمع المدني حملة ضدها داخلياً وخارجياً وذلك لربطها بين احترام حقوق المرأة و«ما لا يخالف الشريعة الإسلامية». وفي حين تميزت الحملة التي شنتها جمعيات الدفاع عن حقوق المرأة ضد هذه المادة بميزة بناء التحالفات الناجحة بين المنظمات النسوية المختلفة، إلا أن تدخل الطرف الخارجي في الضغط على كل من رئاسة الجمهورية والبرلمان ومن قبلهما المجلس العسكري من خلال الاجتماعات المغلقة أو البيانات الإعلامية كان عاملاً أساسياً في قرار حذف المادة. وبشكل

113. نص الإعلان الدستوري الذي نشر في الجريدة الرسمية «الأهرام» بتاريخ 22/11/2012؛ نص الإعلان على أن قرارات الرئيس منذ توليه وحتى انتخاب مجلس شعب جديد «تكون نهائية و نافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض بقراراته بوقف التنفيذ أو الإلغاء وتتقضي جميع الدعاوى المتعلقة بها والمنظورة أمام أية جهة قضائية»، المصدر السابق

114. نص الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 8/12/2012 منشور على موقع الهيئة العامة للاستعلامات: [http://www.sis.gov.eg/ar/LastPage.aspx?Category\\_ID=2268](http://www.sis.gov.eg/ar/LastPage.aspx?Category_ID=2268)، تاريخ اللطاع: 12/4/2013

115. مداخلة إحدى القيادات النسوية في جلسات مناقشة الدستور التي عقدها مركز العقد الاجتماعي في سبتمبر 2012، مقال الدكتور عمرو حمزاوي، « الدستور ليس قضية داخلية فقط »، الوطن، 27/09/2012

عام، انصبت ضغوط وملاحظات الأطراف الخارجية من دول ومنظمات حكومية وغير حكومية في لقاءاتها مع النخبة الحاكمة ومع المعارضة على ضرورة تحقيق التوافق خصوصاً حول باب الحقوق والحريات، خاصة الحقوق المدنية والسياسية. بالإضافة إلى ما سبق، فقد قامت المنظمات الدولية- مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي وبيوت الخبرة ومراكز الأبحاث الأجنبية- بعدد من المؤتمرات وورش العمل في داخل مصر وخارجها بهدف توفير المساعدة الفنية والقانونية للمسؤولين المصريين في عملية كتابة الدستور.

### ب. خضوع آلية تشكيل الجمعية التأسيسية للمعايير السياسية الراهنة

لقد أبرزت آليات عمل الجمعية التأسيسية من أول اختيار الأعضاء، مروراً بنشر المسودات المختلفة وعقد الحوارات المجتمعية وصولاً إلى التصويت على الدستور كيف أن عوار الآليات عمق من عدم التوافق حول المضمون. يرجع هذا العوار إلى المادة 60 من التعديلات الدستورية التي صوت عليها المصريون في 19 آذار/مارس 2011. فقد حددت هذه المادة آلية تشكيل الجمعية التأسيسية كالآتي: «يجتمع الأعضاء غير المعيّنين لأول مجلسي شعب وشورى تالين لإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور لاختيار الجمعية التأسيسية المنوط بها إعداد مشروع الدستور الجديد خلال ستة أشهر من انتخابهم»<sup>116</sup>. وقد كانت النتيجة أن تيار الإسلام السياسي، الذي سيطر على حوالي 70٪ من مقاعد مجلس الشعب وما يقارب 85٪ من مقاعد مجلس الشورى، قد استأثر بتشكيل الجمعية التأسيسية الأولى استناداً إلى الإعلان الدستوري وإعمالاً لمعيار الأغلبية؛ وذلك على الرغم من أن الآلية المختارة اعتمدت على أن يرشح مجلسي الشعب والشورى 50٪ من داخل البرلمان بمجلسيه و50٪ من خارجه<sup>117</sup>. فمن بين 100 عضو في الجمعية التي أعلن عنها في 24 آذار/مارس 2012، انتمي 66 إلى تيار الإسلام السياسي<sup>118</sup>. وفي ردة فعل سريعة، أعلن 24 عضواً انسحابهم من الجمعية؛ منهم من انسحب قبل أن تبدأ الجمعية عملها اعتراضاً على العوار الذي أصاب التشكيل. وكان من بين المنسحبين ممثلو الأزهر والكنائس المصرية والمحكمة الدستورية العليا وأحزاب غير إسلامية. وظهر عوار آخر في آلية الوساطة بين المنسحبين وبين الجمعية التأسيسية يتمثل في أن من دعا إلى

116. نص الإعلان الدستوري من على بوابة الحكومة المصرية: <http://www.egypt.gov.eg/arabic/laws/constitution>

117. فاز حزب الحرية والعدالة التابع للإخوان المسلمين بأكثر من 38٪ من مقاعد مجلس الشعب في حين احتل التيار السلفي المركز الثاني بحوالي 29٪ من مقاعد مجلس الشعب، يليهم حزب الوسط الإسلامي الذي فاز بحوالي 30٪ من مقاعد مجلس الشعب. وقد جاءت انتخابات مجلس الشورى لتزيد من هيمنة التيار الإسلامي على السلطة التشريعية بعد فوز حزب الحرية والعدالة بما يعادل 58.5٪ من المقاعد يليه حزب النور الذي فاز بـ 25.5٪ من مقاعد المجلس. المصدر:

“Islamists win 70% of Egypt People Assembly’s Party List Seats”, Ahram online, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/33/100/32287/Elections-/News/Islamists-win—of-Egypt-Peoples-Assemblh><http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/61266/Egypt/Politics-/Islamists-tighten-grip-on-Egypt’s-Shura-Council.aspx-party-list>, last checked: 5/4/2013; “Islamists Tighten Grips on Egypt’s Shoura Council”, Ahram online, 25/12/2012: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/61266/Egypt/Politics-/Islamists-tighten-grip-on-Egypt’s-Shura-Council.aspx>, checked on: 5/4/2013

118. William Partlett, “Constitution Making by We the Majority”, Brookings Institutions, 30/12/2012: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/11/30-constitution-egypt-partlett>, checked on: 05/04/2013

الوساطة وتزعمها -حزب الحرية والعدالة- كان طرفاً في الخصام. كما أن هذا الوسيط-الخصم رفض التنازل عن التشكيل الذي خرج يوم 24 آذار/مارس. ولكي تكتمل الصورة، فقد تدخل المجلس العسكري من خلال الاجتماع في يوم 29 آذار/مارس مع قادة الأحزاب السياسية «الكبيرة» في مصر وأصدر بياناً عاماً يدعو فيه إلى التوافق حول تشكيل الجمعية التأسيسية<sup>119</sup>.

وبعد ذلك، قضت المحكمة الإدارية العليا في 10 نيسان/إبريل 2012 ببطالان هذه الجمعية على أساس أن وجود نواب من البرلمان كأعضاء فيها يخالف المادة 60 من الإعلان الدستوري الذي قصر مهمتهم على انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية دون الاشتراك في كتابة الدستور<sup>120</sup>. وعلى الصعيد السياسي، اعتبر المعارضون من خارج تيار الإسلامي السياسي، والذين أصبحوا يلقبون منذ هذه الفترة بـ«المدنيون»، أن المحكمة أنصفتهم باعترافها ضمناً أن الجمعية التأسيسية لم يتوافر فيها شرط تمثيل جميع فئات المجتمع المصري.

وفي 11 حزيران/يونيو 2012، تمخض الاجتماع المشترك لمجلسي الشعب والشورى عن ميلاد قانون تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية الذي حمل رقم 79 لسنة 2012 وبموافقة بعض الأحزاب غير الإسلامية<sup>121</sup>. وقد اكتفت المادة الثالثة من القانون بالنص على أن «يراعي تشكيل الجمعية -قدر الإمكان- تمثيل أطياف المجتمع»<sup>122</sup>.

والغريب أن التشكيل الثاني للجمعية شابهته نفس الأخطاء التي استند عليها قرار المحكمة بحل الجمعية الأولى. إذ ضمت الجمعية التأسيسية الثانية أعضاء في البرلمان. كما ضمت أيضاً أعضاء يشغلون مناصب في السلطة التنفيذية الحاكمة للبلاد مثل عادل عبد الحميد وزير العدل آنذاك وعمار حسين حسن نائب وزير الداخلية ومحمد محسوب الذي أصبح فيما بعد وزير الدولة للشؤون القانونية وشؤون المجالس النيابية. وللأسف، كانت المعايير التي حددها المجلسان في اختيار أعضاء الجمعية الثانية لا تتضمن حلاً لمعضلة تمثيل فئات المجتمع المصري دون تمييز. وفتح تخصيص نسبة داخل الجمعية «للشخصيات العامة» و«رجال القانون» الباب لامتداد هيمنة التيار الإسلامي من خلال عدم وضوح المعايير التي يتم على أساسها اختيار هذه الشخصيات. كما أن الخلاف حول نسبة التصويت داخل الجمعية التأسيسية دفع بعض الأحزاب غير الإسلامية لإعلان انسحابها منذ مشاورات تكوينها. إذ أصر حزب الحرية والعدالة وحزب النور على أن يكون التصويت بالأغلبية البسيطة (50٪ +1)، في حين أصرت أحزاب أخرى، وعلى رأسها الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي وحزب المصريين الأحرار، على أن يكون التصويت على مشروع الدستور بأغلبية الثلثين<sup>123</sup>.

119. وحيد عبد المجيد، «القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية»، الشروق، 20/06/2012 و 21/06/2012  
120. «Egypt: Administrative Judicial Court Suspends the Constitutional Panel», Global Legal Monitor, Law Library of  
the Congress, 16/04/2012: [http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc\\_news?disp3\\_1205403099\\_text](http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_1205403099_text), last checked:  
05/04/2013

121. وحيد عبد المجيد، مصدر سبق ذكره

122. نص قانون انتخاب الجمعية التأسيسية، الأهرام، 12/07/2012

123. وحيد عبد المجيد، مصدر سابق

## ثانياً. بداية النهاية: الصفقات السياسية حول مضمون الدستور

### أ. مكتسبات النظام الجديد

بناءً على ما سبق، بدأت القوى المهيمنة على العملية السياسية-الدستورية في التفاوض حول المكتسبات الظرفية التي تأمل تحقيقها من الدستور لكي تضمن مكانها في العملية السياسية التي ستمخض عنه. فقد انصب اهتمام قوى الإسلام السياسي الأكثر محافظة من السلفيين والجماعة الإسلامية على المواد الخاصة بمقومات الدولة والمجتمع، التي اعتبرتها تمس هوية مصر، وعلى المواد الخاصة بالحقوق والحريات المدنية. وكانت الأولوية لدى الإخوان المسلمين للمواد المتعلقة بنظام الحكم والحقوق والحريات السياسية. ومن ثم كان الخاسر الأكبر في هذه المساومات هي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي لم تكن موضع تنافس ولكن على العكس كانت موضع مزادات. كما أدى احتدام الصراع السياسي بين التيارات المختلفة داخل الجمعية التأسيسية وخارجها إلى منع التوافق حتى حول المواد التي كان يتطلب التوافق حولها مجرد التغيير في الصياغات أو استبدال بعض المصطلحات بغيرها، كاستبدال مصطلح «التنمية المصونة المطردة» بمصطلح «التنمية الشاملة والمستدامة» في المادة 14.

كذلك تم الربط بين مصطلحات بعينها وبين هذا التيار السياسي أو ذلك. فتمت إزالة بعد المصطلحات في مقابل الاحتفاظ بالبعد الآخر لمجرد التدليل على انتصار الطرف الأقوى على الطرف الأضعف. ومن ذلك مثلاً الإبقاء على مصطلح «الشورى» في المادة 6 لمجرد التدليل على الطابع الإسلامي للنظام السياسي ولكن من دون توضيح الإضافة التي تمثلها «الشورى» لمصطلح الديمقراطية الذي يسبقه. كذلك اختفى من الدستور الاعتراف الصريح «بالتعددية» في المجتمع المصري سواء في ديباجة الدستور أو في المواد الخاصة بمقومات الدولة والمجتمع أو الحقوق والحريات ما عدا في إطار «التعددية الحزبية والسياسية». واختفى أي حديث عن «التنوع» في المجتمع المصري. وبما أن مشكلة التنوع كانت حيوية بالنسبة لمجموعات لم تكن تتخذ من هويتها العرقية أو الثقافية أساساً للتعبئة السياسية كالثوية والبدو، فلم تشغل تحفظاتهم على مواد الدستور حيزاً معتبراً من النقاش العام الذي دار حوله. وفي المقابل، لاقت تحفظات كل من الأزهر والكنيسة الاهتمام واحتلت مساحة كبيرة من الجدل حول الدستور في داخل الجمعية التأسيسية وخارجها في دليل على أن فحوى الخلافات لم تكن القيم ذاتها وإنما الوزن السياسي لجهة التحفظ.

ومع تفاقم أزمة الثقة بين الجمعية التأسيسية وباقي القطاعات غير الممثلة فيها، فقد انصب جزء كبير من مطالب منظمات المجتمع المدني على إضافة تفصيلات على بعض مواد الدستور جرى العرف على أن موضعها التشريع وليس النص الدستوري. ومن ذلك على سبيل المثال: المطالبة بالنص صراحة على أن عبارة «المواطن» في الدستور تشمل الرجال والنساء على حد سواء. كذلك المطالبة بالنص على حد أقصى للإفصاح عن الوثائق الرسمية للدولة في المادة 47 الخاصة بالحق في الحصول على المعلومات، والنص الصريح على نقل الجنسية المصرية من الأم إلى الأبناء في المادة 32. وفي

هذا الإطار، مثل باب الحقوق والحريات محراب المواثيق السياسية المنشودة في إطار توازن القوى بين تيارات الإسلام السياسي، من جهة، والمعارضة غير الإسلامية ومعها منظمات المجتمع المدني والأطراف الدولية من جهة أخرى. أما المستوى الأعلى من توازن القوى، فقد تمثل في المفاوضات السياسية التي تمت حول باب السلطات العامة بين الأطراف المسيطرة على مؤسسات الدولة في المرحلة الانتقالية.

### ب. مقاومة مؤسسات النظام القديم

لعل المؤشر الأهم لحتمية انهيار العملية السياسية برمتها في مرحلة ما بعد إقرار الدستور يكمن في الصفقات السياسية التي عقدت حول مؤسسات الدولة ذاتها. إذ بدأ واضحاً بعد نشر باب السلطات العامة، ومن ردود الأفعال حوله، أن تقسيم سلطات الدولة لم يعتمد على مبادئ الفصل بين السلطات وتوازنها وإنما على مواثيق سياسية عكست هي الأخرى توازنات القوى على الساحة السياسية في لحظة كتابة الدستور. إذ اتفق الشريكان الرئيسيان للعملية السياسية، المؤسسة العسكرية والإخوان المسلمون، على منح المؤسسة العسكرية نفس الامتيازات المنصوص عليها في دستور 1971 من خلال المواد 195 و 197 و 198 في دستور 2012. كما لم يعترض حزب الحرية والعدالة ولا حلفائه من التيارات الإسلامية على عدم منح رئيس الجمهورية أية سلطة ذات طابع عسكري دون الرجوع إلى مجلس الدفاع الوطني في المادة 146، علماً بأن هذا المجلس يتكون من تسعة مسئولين عسكريين في مقابل سبعة من الوزراء المدنيين.

وعليه، فقد مثلت كتابة الدستور لحظة التصالح السياسي بين المؤسسة العسكرية والتيارات السياسية المهيمنة بعد اشتداد الخلاف الذي بدأ منذ إعلان «المبادئ الأساسية لدستور الدولة المصرية الحديثة» أو ما أطلق عليه إعلامياً «وثيقة السلمي» في آب/أغسطس ثم تشرين الثاني/نوفمبر 2011. وقد وصفت جماعة الإخوان المسلمون هذه الوثيقة حينها بأنها محاولة من الجيش لفرض سلطته السياسية والتدخل في تشكيل الجمعية التأسيسية وفي مضمون الدستور مع وضع نفسه فوق السلطة السياسية ذاتها<sup>124</sup>. وكانت أكبر دلائل هذه المصالحة أن ما اعترض عليه الإخوان المسلمون في المواد التاسعة والعاشرة من «وثيقة السلمي» يكاد يتطابق مع المواد الخاصة بالمؤسسة العسكرية في دستور 2012، خصوصاً ما يخص استقلال القضاء العسكري وميزانية القوات المسلحة عن أية رقابة شعبية أو مدنية. والملاحظ أن الاعتراض على المواد التي تخص المؤسسة العسكرية في الدستور كان محدوداً أيضاً من جانب بعض الأطراف الليبرالية من داخل وخارج الجمعية التأسيسية. وقد مثل ذلك انعكاساً لاستمرار النظر للمؤسسة العسكرية كحكم أخير بين التيارات السياسية المختلفة، وذلك على الرغم من تدهور العلاقات السياسية - العسكرية خلال المرحلة الانتقالية.

على صعيد آخر، دخلت بعض قطاعات القضاء والنيابة في مواجهة مفتوحة مع الجمعية التأسيسية حول المواد الخاصة

124. المصري اليوم، 14/08/2011؛ الأهرام المسائي، 11/40/2011؛

بها. وكانت الاعتراضات تتعلق تحديداً بالمواد الخاصة باستمرار النائب العام الذي عينه الرئيس محمد مرسي وإعادة تشكيل المحكمة الدستورية العليا وإلغاء نذب القضاة. وفي هذا الإطار، مثلت المحكمة الدستورية العليا أوضاع حالات إخضاع مؤسسات الدولة إلى الصراعات السياسية بعد أن أصبحت آلية تشكيل هذه المحكمة محلاً للصراع السياسي بين مختلف الأطراف. فقد رأت قطاعات عريضة من القضاة وأساتذة القانون في المواد 175 و176 و177 و233 تقلباً لأظافر المحكمة الدستورية العليا التي حكمت بحل البرلمان، وبعد أن تزعمت إحدى قضاة المحكمة حركة معارضة قانونية ضد القرارات السياسية لرئيس الجمهورية والبرلمان. فمن ناحية، تمت تحية المحكمة الدستورية العليا عن مراجعة القوانين والأحكام التي تتعلق بالشريعة الإسلامية، وتحتيتها عن الرقابة اللاحقة على القوانين المتعلقة بمباشرة الحقوق السياسية. فقد أعطت المادة 177 من دستور 2012 للمحكمة الدستورية حق البت في دستورية القوانين الخاصة بمباشرة الحقوق السياسية (وأهمها قانون الانتخابات التشريعية) قبل صدور القانون من مجلسي الشعب والشورى وليس بعده. وبذلك، لا يكون من حق أي مواطن أو محكمة الطعن في دستورية هذه القوانين بعد أن يتم تبنيها حتى وإن لم يأخذ أعضاء البرلمان بكل تحفظات المحكمة الدستورية.

ومن ناحية أخرى، فقد قلصت المادة 176 من الدستور عدد أعضاء المحكمة الدستورية العليا من 16 إلى 11 قاضي، ثم جاءت طريقة تعيينهم على خلاف مطالب الجمعية العمومية لقضاة الدستورية التي عبروا عنها في المذكرات المتتالية التي تم إرسالها إلى الجمعية التأسيسية<sup>125</sup>. وقد تزامنت هذه البنود مع حصار المحكمة الدستورية العليا من قبل الأحزاب الإسلامية بصورة متقطعة في الفترة من 2 كانون الأول/ديسمبر 2013 وحتى منتصف شهر كانون الثاني/يناير 2013 احتجاجاً على إمكانية صدور حكم بحل مجلس الشورى والجمعية التأسيسية الثانية.

وكانت نوادي أعضاء الهيئات القضائية في القاهرة والأقاليم من القضاة والنيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة ومجلس القضاء الأعلى قد أرسلت الجمعية التأسيسية من خلال عدد من المذكرات التي عكست فيها رؤيتها للمواد الخاصة بالسلطة القضائية في الدستور. هذا بالإضافة إلى المذكرة التي أرسلها المستشار أحمد مكي وزير العدل<sup>126</sup>. ويلاحظ أن مضمون المذكرات لم يكن واحداً، إذ تسربت السياسة إلى داخل السلطة القضائية التي أضحي أعضائها منقسمين على أنفسهم بفعل الصراع السياسي الدائر. وقد وصلت الأزمة بين الهيئات القضائية والجمعية التأسيسية ثم رئاسة الجمهورية إلى ذروتها حينما اختلف أعضاء الهيئات القضائية فيما بينهم حول الإشراف على عملية الاستفتاء على الدستور إلى حد تقديم بعض الجهات لنفسها كبديل عن قضاة الجهات الممتنعة.

125. «الدستورية العليا ترفض مقترحات التأسيسية»، الأهرام المسائي، 6/10/2012

126. بوابة الأهرام الرقمية: 1962=1093675&eid=1962، تاريخ الإطلاع: 30/04/2013، <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=1093675&eid=1962>، جريدة الوطن، 30/09/2012

## ثالثاً. حدود المشاركة المجتمعية في كتابة الدستور

### أ. القنوات المؤسسية

للمشاركة المجتمعية تعتمد بشكل أساسي على الاستماع كبديل عن الحوار. وكانت الآلية تبنت الجمعية التأسيسية مقارنة الأولى التي تبنتها الجمعية هي تشكيل «لجنة المقترحات والاتصال والحوار المجتمعي» لتقوم بثلاثة مهام أساسية: (1) تنظيم ندوات وجلسات عامة والمشاركة في ندوات خاصة تهدف إلى التوعية بالدستور؛ (2) تلقي المقترحات من الجمهور؛ (3) عقد جلسات استماع مع بعض جمعيات ومنظمات المجتمع المدني والشخصيات العامة والخبراء من خارج الجمعية التأسيسية. ويمكن تلخيص أسلوب عمل هذه اللجنة في النقاط التالية:

كانت الجلسات التي يتم عقدها داخل الجمعية التأسيسية مع لجنة الحوار المجتمعي جلسات «استماع»؛ أي أنه في معظم الأحيان لم يكن هناك حواراً تفاعلياً حول المقترحات التي يتم تقديمها إلى الجمعية التأسيسية. وقد يرجع ذلك إلى كون الكثير من جلسات الاستماع لم تجمع بين زوار الجمعية التأسيسية وأعضاء اللجان النوعية المتخصصة القائمين على كتابة المواد بشكل مباشر. فقد كانت لجنة الحوار المجتمعي هي المستمع الرئيسي للزائرين وهي من تنقل مقترحاتهم للجان المتخصصة لتحول دور اللجنة من منسق لجلسات الحوار بين فئات المجتمع المختلفة وأعضاء الجمعية التأسيسية إلى محاور بل ومدافع عن مسودات الدستور. أضف إلى ذلك أنه لم يكن واضحاً في بعض الأحيان أسباب حضور بعض أعضاء الجمعية التأسيسية من خارج لجنة الحوار المجتمعي ومن خارج اللجان المتخصصة في المواد محل النقاش لبعض جلسات الاستماع مع أصحاب المقترحات<sup>127</sup>.

1. كما قامت لجنة الحوار المجتمعي بتنظيم جلسات توعية واستماع خارج مقر الجمعية التأسيسية في القاهرة والمحافظات. لكن لم تكن آلية التنظيم شفافة بما يكفي. حيث لم يكن من السهل على الجمهور معرفة مواعيد هذه الفعاليات من خلال موقع الجمعية التأسيسية بسبب بعض المشاكل الفنية فيه، كذلك كان الإعلان عن هذه الفعاليات ضعيفاً جداً. وكانت إحدى الآليات المستخدمة في المحافظات هي التواصل مع المحافظ وتوكيله اختيار المشاركين في جلسة الحوار مع أعضاء الجمعية التأسيسية الذين يزورون المحافظة. واتهم أعضاء أحزاب المعارضة والنقابات المستقلة والناشطين السياسيين ونشطاء حقوق الإنسان هذه الآلية بالحوار، حيث أن المحافظين اقتصرنا على دعوة مؤيدي التيارات الإسلامية الممثلة في البرلمان وفي الجمعية التأسيسية. من جانبها، قامت لجنة الحوار المجتمعي بتسجيل جلسات الاستماع العامة في المحافظات بالصوت والصورة ووضعها على موقع الجمعية التأسيسية.

127. لقاء مع أعضاء إحدى الجمعيات الأهلية التي تواصلت بشكل مستمر مع الجمعية التأسيسية واجتمعت بأعضاء لجنة الحوار المجتمعي مرتين خلال شهر نوفمبر 2012.

2. وقد سيطر حزب الحرية والعدالة بشكل تام وكامل على عملية الحوار المجتمعي والتواصل الرسمي بين الجمعية التأسيسية والجمهور. فقد ترأس لجنة الحوار المجتمعي كل من الدكتور محمد البلتاجي -القيادي في جماعة الإخوان المسلمين والأمين العام لحزب الحرية والعدالة- والدكتورة أميمة كامل -القيادية في جماعة الإخوان المسلمين وحزب الحرية والعدالة وعضو الهيئة الاستشارية لرئيس الجمهورية-. كما أتى الأمين العام للجنة من الحزب ذاته. أضف إلى ذلك أنه حتى محاضر جلسات الاستماع التي كانت تعقد في الجمعية التأسيسية كان القائمون على كتابتها من شباب حزب الحرية والعدالة وعلى أجهزة كمبيوتر تحمل شعار الحزب.

3. كانت لجنة الحوار المجتمعي إذن هي المسئولة عن تلقي مقترحات ومطالب الجماهير وتجميعها وتصنيفها ثم توزيعها على اللجان المتخصصة داخل الجمعية التأسيسية. وكان من الصعب مع تبني هذه الآلية أن يعرف صاحب الاقتراح ما إذا كان مقترحه وصل بالفعل إلى اللجنة المختصة. أما المقترحات والرسائل التي كانت موجهة إلى أعضاء الجمعية بشخصهم، فلم تكن هناك آلية واضحة لتسليمهم هذه الرسائل. وعند السؤال، اتضح أن كل المراسلات الخارجية تصل إلى مكتب معين وعلى كل عضو في الجمعية أن يبحث ما إذا كان وصل إلى الجمعية ما يخصه أساساً. لذلك لعبت العلاقات الشخصية بأعضاء الجمعية التأسيسية ووسائل الإعلام دوراً رئيسياً في توصيل المقترحات إلى أعضاء اللجان النوعية المتخصصة في داخل الجمعية وفي مشاركة أعضاء الجمعية التأسيسية في بعض الندوات والجلسات العامة حول الدستور.

أما الآلية الثانية للمشاركة المؤسسية في كتابة الدستور، أي المشاركة من خلال قنوات مؤسسية تم تأسيسها خصيصاً لاستقبال المقترحات الخارجية بخصوص مواد الدستور في مقابل المبادرات المجتمعية، فقد جاءت من جانب رئيس الجمعية التأسيسية ذاته. بحيث شكل المستشار حسام الغزواني -رئيس الجمعية التأسيسية- هيئة استشارية بتاريخ 25 أيلول/سبتمبر 2012 يكون دورها «مراجعة مسودة الدستور» بعد موافاة أعضائها تباعاً بمواد الدستور التي تنتهي منها لجنة الصياغة، وذلك لإبداء الرأي فيها، وعقد جلسات استماع في موعد يحدد لاحقاً. وكان الهدف النهائي من تشكيل هذه اللجنة هو «العمل معاً لاقتراح مسودة واحدة معدلة لتحقيق درجة أكبر من التوافق المجتمعي»<sup>128</sup>. وقد تكونت هذه الهيئة من عشرة شخصيات من المتخصصين في القانون الدستوري والأساتذة الجامعيين الذين كانت تطالب المعارضة بمشاركة بعضهم كعضو أصيل في الجمعية التأسيسية. وكالعادة، ظل الغموض يحوم حول معايير اختيار هؤلاء الأشخاص. ولكن ما لبث أن استقال أعضاء هذه الهيئة في 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2012 بعد أقل من شهرين

128. شهادة هبه رؤوف عزت عن استقالتها من الهيئة الاستشارية للجمعية التأسيسية نشرت في أخبار اليوم بتاريخ 17/11/2012

من تعيينهم. إذ اعتبر أعضاء الجمعية التأسيسية أن رأي هذه الهيئة استشاري فلا يتم تقديمه سوى عند الطلب، خصوصاً في ظل قيام الجمعية التأسيسية بتعيين مستشارين للجان النوعية المختلفة<sup>129</sup>. وطوال فترة عمل هذه الهيئة، لم يتواصل معها أي من أعضاء الجمعية التأسيسية لاستشارتها<sup>130</sup>.

## (ب) المبادرات المجتمعية

أظهرت مسألة «دعوة» الخبراء والمتخصصين ومؤسسات المجتمع المدني أن أعضاء الجمعية التأسيسية ينظرون إلى هذه الفئات ليس كشركاء في كتابة الدستور وإنما كطرف قد تتم دعوته أو لا تتم. وقد كان لذلك أكبر الأثر في بلورة شعور لدى المجتمع المدني أن مبادراته حول كتابة الدستور ليست مكملة لعمل الجمعية التأسيسية وإنما منافسة لها وبديلة عنها. وبذلك ازدهرت المبادرات المجتمعية لكتابة الدستور ونجح بعض القائمين عليها بالفعل في استخدام آليات تشاركية خلقت بديلاً عن الشراكة مع الجمعية التأسيسية. فقد رصد مركز العقد الاجتماعي ما يزيد على 26 مبادرة لكتابة الدستور نجحت معظمها في إصدار وثائق حملت توافق فئات محددة على المادة الخاصة بها في الدستور، وأخرى أصدرت دستوراً كاملاً. وكانت الجهات القائمة على هذه المبادرات تقوم في معظم الأحيان مقام المنسق أو المنظم الذي يجمع المطالب الشعبية ويصوغها على خلفية تخصص نشاطها. ومن الوثائق تلك التي أصدرها المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والائتلاف المصري لحقوق الطفل والمبادرة المصرية للحقوق الشخصية ومركز العقد الاجتماعي والمجلس القومي للمرأة والمجموعة المتحدة وغيرها من الجهات. يضاف إلى تلك المبادرات مشاريع الدساتير المعدة سلفاً التي تمت إعادة إحيائها مثل مسودة الدستور الخاصة بالمنظمة المصرية لحقوق الإنسان. وفي مبادرات أخرى، مثل مبادرة أساتذة جامعة القاهرة ومبادرة أساتذة كلية الحقوق تحديداً، كانت المسودة المطروحة تمثل الرأي العلمي لأساتذة الاقتصاد والسياسة والقانون وعلم الاجتماع وغيرهم. كما شاركت بعض المنظمات شبه الحكومية مثل اتحاد الصناعات المصرية في اقتراح مواد دستورية تخص الاقتصاد تحديداً<sup>131</sup>.

بالإضافة إلى ما سبق، شهدت هذه الفترة ازدهار مبادرات شبابية لكتابة الدستور خارج الأطر المنظمة للمجتمع المدني مثل مبادرة «أكتب دستورك» و«تعالوا نكتب دستورنا» و«دستورك يا مصري» إلى جانب حملات للتوعية ببنود الدستور أخذت شكل الفيديوهات القصيرة على الإنترنت أو صفحات على مواقع التواصل الاجتماعي مثل الحملات التي قامت بها تعاونية «مصريين» تحت عنوان «اعرف دستورهم» وحملة «جمعية مصري للتنمية» وحملة مركز العقد الاجتماعي بالمشاركة مع فريق «قبيلة» تحت عنوان «دليل المواطن لفهم الدستور» وحملة «دستور لكل المصريين».

129. الغرياني يطن انسحاب اللجنة الاستشارية الفنية من التأسيسية، بوابة أخبار اليوم، 17/11/2012، <http://www.akhbarelyom.org/eg/news92499.aspx>

تاريخ الاطلاع: 16/3/2013

130. شهادة هبه رؤوف عزت، مصدر سابق

131. «دليل المواطن لفهم الدستور»، موقع مركز العقد الاجتماعي: [http://www.socialcontract.gov.eg/front/ar/scnew/details.aspx?sc\\_id=1672](http://www.socialcontract.gov.eg/front/ar/scnew/details.aspx?sc_id=1672)

تاريخ الاطلاع: 19/05/2013

وقد كانت النسبة الأقل من الحملات هي التي أخذت شكل الزيارات الميدانية والندوات الشعبية خصوصاً خارج القاهرة، ويرجع ذلك جزئياً إلى كون هذه المبادرات اعتمدت على التطوع والجهود الذاتية للمشاركين بها. وقد وصل الأمر إلى تظاهر واعتصام بعض فئات وكيانات المجتمع المدني أمام مقر الجمعية التأسيسية في مجلس الشورى؛ وكان من أبرز هذه الفئات العمال والفلاحون والأطفال والنساء وغيرهم.

وحتى بعد تحديد موعد الاستفتاء على الدستور، استمرت المبادرات الشبابية التي تكونت عبر مواقع التواصل الاجتماعي في حملات لطرق الأبواب بهدف التوعية التي لم تخلو من التوجيه نحو التصويت بنعم أو بلا. كما قامت الأحزاب السياسية غير المشاركة في الجمعية التأسيسية مثل حزب مصر القوية وحزب المصريين الأحرار والحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي وحزب التيار الشعبي بمبادرات لكتابة الدستور وأخرى للتوعية به. وفي مرحلة لاحقة، نجح شباب هذه الأحزاب في تشكيل لجنة مشتركة عملت من أجل إخراج مشروع دستور توافقي تواجه به دستور الأغلبية البرلمانية، وذلك حتى قبل أن يتم تشكيل جبهة الإنقاذ الوطني<sup>132</sup>.

وبشكل عام، سعت بعض هذه المبادرات إلى التواصل مباشرة مع أعضاء الجمعية التأسيسية ونقل نتائج المبادرات والتحاور حولها، في حين اكتفى البعض الآخر منها بنشر نتائج هذه المبادرات وطرحها في المجال العام تاركة للجمعية التأسيسية قرار الاستعانة بها.

وإن كانت هذه المبادرات قد اتخذت من المشاركة والتمثيل والتوافق أسساً لنشاطها، إلا أن انتشارها لم يخلو من الدروس المستفادة والتي يمكن تقديمها على النحو التالي:

1. ركزت المنظمات الحقوقية على التوعية وطرح مواد في إطار تخصصها فقط دون النظر لباب الحقوق والحريات بشكل متكامل ودون النظر للدستور كوحدة واحدة متكاملة<sup>133</sup>. فقد ركزت كل فئة أو منظمة -في معظم الحالات- على المادة التي تخص مجال عملها ولم تظهر فكرة تحالف المنظمات أو الفئات المختلفة من أجل إخراج وثيقة نهائية متكاملة تعبر عن نظرة حقوقية لباب الحقوق والحريات أو للدستور ككل. وكان البديل أن تبنت هذه الجمعيات موقف موحد رافض للدستور وأصدرت بيانات مشتركة وشكلت كل مجموعة من المنظمات تحالفاً في مجال تخصصها. فعلى سبيل المثال، ركزت المنظمات النسوية على إصدار مواد وبيانات تخص حقوق النساء فقط ومنظمات حماية حقوق الطفل على حقوق الأطفال ومنظمات الدفاع عن الحقوق المدنية والسياسية على هذه الفئة من الحقوق وهكذا، وكأن كل مجموعة في النهاية ليست معنية بباقي الحقوق والحريات ولا بالدستور ككل.

2. لم تتبن كل منظمات المجتمع المدني استراتيجية موحدة تجاه الجمعية التأسيسية. فلم تتفق كل المنظمات على مقاطعة

132. مقابلة شخصية مع ثلاثة من شباب الأحزاب المشاركة في هذه المبادرة في الفترة من يناير وحتى مارس 2013  
133. مقابلة مع أحد أعضاء فريق مركز العقد الاجتماعي، فبراير 2013

أعمال الجمعية التأسيسية أو الاشتباك معها من خلال تلبية «دعوة» الجمعية التأسيسية في جلسات الاستماع أو من خلال طلبات الاستماع التي تقدمت بها بعض منها للجمعية التأسيسية. كما ذهبت المنظمات فرادى وليس في شكل ائتلافات تعبر عن موقف موحد أو جماعي لفئة معينة. وكانت الاستثناءات على ذلك هي جمعيات الدفاع عن حقوق المرأة وجمعيات الدفاع عن حقوق الطفل التي كانت تتعامل مع الجمعية في إطار ائتلافاتها حيناً وفي إطار الجمعيات الفردية حيناً آخر. ولكن بشكل عام، انتهى الموقف الكلي لجمعيات الدفاع عن حقوق الانسان والنقابات العمالية إلى معارضة الجمعية التأسيسية ثم مقاطعتها.

3. ساهمت جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان في إذكاء الخلاف حول مواد بعينها على حساب التوافق مع الجمعية التأسيسية على مواد كان يتطلب التوافق حولها مجرد التغيير في الصياغة. وقد لعبت هذه المنظمات بذلك دوراً هاماً في تهميش الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وفي تهميش عوار الأبواب الأخرى من الدستور.

4. انصب الجهد الأعظم لمنظمات المجتمع المدني على مسودات الدستور دون تقديم صياغات بديلة.

5. ساهم الإعلام في عدم إلقاء الضوء على بعض المبادرات التي نجحت في الوصول إلى بعض محافظات الدلتا ووجهي بحري وقبلي والمناطق العشوائية<sup>134</sup>.

## خاتمة

إن سقوط دستور 2012 بدأ منذ أن ارتضت الأطراف السياسية المسيطرة أن تتلخص العملية الدستورية في كونها أحد بنود التعاقد السياسي المرهلي بينها وبين مؤسسات النظام القديم وبين بعضها البعض. إن صناعة دستور جديد يجب أن تبدأ على أساس نظرة الفاعلين للدستور كعقد اجتماعي طويل الأجل يهدف إلى ترسيخ التوافق حول أسس ومؤسسات جديدة للدولة وللجتمع. وعلى هذا الأساس، يتم تحديد المعايير التي ستحكم عملية صنع الدستور على أن يكون علي رأسها معياري المشاركة والتمثيل المتساوي لجميع القوى السياسية والمجتمعية. إن هذين المعيارين يمثلان الضامن الوحيد للحفاظ على صفة العقد الاجتماعي في ظل تعذر فصل العملية الدستورية عن التوازنات السياسية وبقياء النظام القديم في بداية فترة التحول السياسي.

لذلك نجد أنه من المقلق أن تقبل الأطراف المسيطرة على العملية السياسية في مصر حالياً بالمواد 28 و29 و30 من

134. لمزيد من المعلومات تاريخ الاطلاع: [http://www.socialcontract.gov.eg/front/ar/scnew/details.aspx?sc\\_id=1672](http://www.socialcontract.gov.eg/front/ar/scnew/details.aspx?sc_id=1672) موعدا الإطلاع: 30/04/2013

الإعلان الدستوري الصادر في 8 تموز/يوليو 2013 دون معايير واضحة تبرر ما جاء فيها. حيث تنص المادة 28 على أن «تتشكل بقرار من رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور هذا الإعلان لجنة خبراء تضم اثنين من أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها، واثنين من قضاة القضاء العادي، واثنين من قضاة مجلس الدولة، وأربعة من أساتذة القانون الدستوري بالجامعات المصرية، وتختار المجالس العليا للهيئات والجهات القضائية ممثلها، ويختار المجلس الأعلى للجامعات أساتذة القانون الدستوري. وتختص اللجنة باقتراح التعديلات على دستور 2012 المعطل، على أن تنتهي من عملها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تشكيلها». ثم تنص المادة 29 على أن «تعرض اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة مقترح التعديلات الدستورية على لجنة تضم خمسين عضواً، يمثلون كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية، وعلى الأخص الأحزاب والمتقنين والعمال والفلاحين وأعضاء النقابات المهنية والاتحادات النوعية والمجالس القومية والأزهر والكنائس المصرية والقوات المسلحة والشرطة والشخصيات العامة، على أن يكون من بينهم عشرة من الشباب والنساء على الأقل، وترشح كل جهة ممثلها، ويرشح مجلس الوزراء الشخصيات العامة. ويتعين أن تنتهي اللجنة من إعداد المشروع النهائي للتعديلات الدستورية خلال ستين يوماً على الأكثر من ورود المقترح إليها، تلتزم خلالها بطرحه على الحوار المجتمعي. ويصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لتشكيل اللجنة وتحديد مكان انعقادها، وتحدد اللجنة القواعد المنظمة لعملها والإجراءات الكفيلة بضمان الحوار المجتمعي حول التعديلات».

إذ لم يأتي تحديد آلية كتابة الدستور الجديد بشكل تشاركي وبناءً على معايير واضحة لضمان عدم انزلاقه إلى ساحة الاستقطاب السياسي الحالي. فقد اكتفت المؤسسة العسكرية مرة أخرى باستشارة «أهل الثقة» في تحديد آلية صنع الدستور القادم، وارتضى الحلفاء الحاليين للمؤسسة العسكرية هذه الآلية في إطار تحالفهم التكتيكي معها ضد جماعة الإخوان المسلمين. كما أن مواد الإعلان الدستوري تعكس وبوضوح التوازن السياسي القائم في لحظة كتابته. ولعل أبرز الدلائل على ذلك هو نص المادة الأولى التي جاءت لتضم نص المادة 219 من دستور 2012 على رغم من كونها على رأس المواد الخلافية بسبب نصها على الآتي: «مبادئ الشريعة الإسلامية التي تشمل أدلتها الكلية وقواعدها الأصولية والفقهية ومصادرها المعتمدة في مذهب أهل السنة والجماعة، المصدر الرئيسي للتشريع». إذ تعبر هذه المادة عن التفاهم السياسي، الذي لا يمكن إلا أن يكون لحظي، بين التيارات غير الإسلامية والمؤسسة العسكرية مع القوة الإسلامية الوحيدة التي قبلت الخروج على نظام الإخوان المسلمين: حزب النور السلفي.

وأخيراً وليس آخراً، إن المجتمع المدني هو الضامن الوحيد لأن يخرج الدستور توافقياً من حيث المضمون. فعلى الرغم من كل العيوب التي شابته عملية صنع دستور 2012 في مصر، إلا أنها كانت بمثابة الصدمة الكهربائية التي أعادت إحياء المجتمع المدني. ولعل السمة الأبرز في هذا الانتعاش هو عودة العمل التطوعي ليكون سيد الموقف خصوصاً في

إطار المبادرات الشبابية. وفي هذا الإطار، فإن النقطة الإيجابية الأهم في الموجة الدستورية الحالية هي إعلان شباب حملة تمرد عن تدشين حملة «اكتب دستورك» في 15 تموز/يوليو 2013 وإعلان شباب 6 أبريل إعادة إحياء حملة «اعرف دستورك» بالإضافة إلى البيان الشعبي «استكمال الثورة الآن وليس غداً» الداعي لتأجيل كتابة الدستور لضمان أنه لن يتحول إلى تعاقداً سياسياً على حساب الطرف الأضعف في المعادلة السياسية الحالية.

## الإصلاح الدستوري: الحالة السورية

نائل جرجس

### أولاً - مُقدِّمة

يُرسى دستور بلد ما القواعد القانونية التي تُشكّل نظاماً لكيفية حُكم ذلك البلد، ويُحدّد استخدام السُلطة السياسية. كما يُعرّف الدستور بحقوق المواطنين وحرّياتهم، إلى جانب المبادئ العُليا للدولة. وينبغي أن تتوافق جميع القوانين والمراسيم التي تصدرُ بعد وضع الدستور مع القواعد الدستورية التي يتضمّنُها. لذلك تحظى أحكام الدستور بأهميّة بالغة في ترسيخ حُكم القانون وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق المرأة والأقليات الدينيّة.

صدر أول دستورٍ سوريّ في العام 1928، وذلك في ظلّ الانتداب الفرنسيّ الذي دام بين عامي 1920 و1946. وقد جرى تعليق العمل بالدستور كما أُعيدت صياغته عدّة مرّات بعد الاستقلال (1946)، بسبب انعدام الاستقرار السياسي، بما في ذلك الانقلابات العسكرية المتكرّرة، وبسبب إقامة الجمهورية العربيّة المتّحدة في العام 1958 والتي جمعت كلاً من سورية ومصر لفترة وجيزة. ويبقى دستور العام 1950 أهمّ نصّ لتلك الفترة، نظراً لتبنيّه قانونياً من قبل الجمعية التأسيسية في السادس والعشرين من تشرين الثاني/نوفمبر من العام 1949، وبسبب تركيز أحكامه على حقوق المواطنين وسُلطة الشعب. لكن رغم أهميّة دستور العام 1950، فهو غير مناسب للتطبيق في يومنا هذا، وذلك لأسباب عديدة، هي، أولاً، يُشكّل التزامه بالعروبة والإسلام تأثيراً على الأقليات غير العربية وغير المسلمة في سورية (كما سنرى لاحقاً). ثانياً، جرت صياغته وتبنيّه قبل مصادقة سورية على المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وبالتالي ينبغي اليوم صياغة دستور جديد يُكرّس التزامات سورية بهذه المواثيق. ثالثاً، حدثت في سورية انتهاكات مُمنهجة لحقوق الإنسان في ظلّ الدكتاتورية الحاكمة، ومن بينها الاختفاء القسريّ الذي زادت من تعقيداته حصانة الأجهزة الأمنية، لذا فإن هنالك حقوق بعينها ينبغي صوغها على المستوى الدستوريّ وذلك لمنع انتهاكها.

أُجريت تغييرات أخرى في الدستور حتى وصول حافظ الأسد إلى السُلطة في عام 1971 عبر انقلاب عسكري. وفي الرابع عشر من آذار/مارس 1973 اعتمد نظام الأسد دستوراً جديداً مُسيّساً إلى حدّ بعيد. وقد شكّل ذلك الدستور مزيجاً من حماية الحقوق والحرّيات - من ناحية - وحماية النظام البعثيّ الاشتراكيّ من ناحية أخرى. لكنّ النظام السوري أولى الأهمية لتعزيز حكمه السياسي على حساب حقوق الإنسان، وقد جسّد ذلك المادّة الثامنة من الدستور، التي نصّت على أنّ حزب البعث هو

الحزب القائد للمجتمع والدولة، كما اقتضت المادتان (48) و(49) أن من واجب جميع المنظمات الدفاع عن النظام. ظلّ دستور العام 1973 هو المُطبّق في البلاد حتّى قيام الانتفاضة السورية في آذار/ مارس 2011، حيث تبنيّ نظام الأسد دستوراً جديداً في محاولة لتخفيف حدّة التوتر السياسي في البلاد وكبح جماح الثورة الناشئة، إلاّ أنّه لم يجرِ تبنيّ أيّ شكلٍ من أشكال التحوّل إلى العلمانية في النسخة الجديدة، كما ظلّ دور الأيديولوجيا السياسية واضحاً في الدستور، وبالتحديد في الالتزام بقضية العروبة. وتشدّد الأقليات غير العربية، وخاصة الكردية والسريانية، على انتهاك حقوقها الثقافية بفعل هذا الدستور. لذا لا تزال هشاشة النظام الدستوري السوري واضحة، وسوف تقوم هذه الورقة بتحليل القضايا المذكورة أعلاه على نحو أكثر تفصيلاً قبل أن تُلقَى الضوء على الأفق المستقبلية فيما يخصّ دور الدين في الدستور، والأحكام الدستورية الأنسب بالنسبة للمرأة والأقليات وحرية الاعتقاد.

## ثانياً. الضمانات الدستورية الحالية فيما يخصّ الأقليات والمرأة وحرية الاعتقاد

كما هو حال أغلب الدساتير في العالم العربي، لا يُشير الدستور السوري الحالي صراحةً، كما لم يشر سابقوه، إلى عبارة «أقلية»، كما لم يحتو على أحكام مباشرة تضمن وضع الأقليات ضمن الدولة والمجتمع. لكنّ حماية الأقليات الدينية منصوص عليها في فئتين رئيسيتين من الحقوق الأساسية: تتعلق أولاً بحرية المُعتد، وثانياً بمبدأ المساواة، وتمنح الفئة الأخيرة الحقوق للمرأة أيضاً.

يضمّن الدستور السوري مبدأ المساواة في ديباجته وفي المواد (18) و(19) و(26) و(33). وتؤكد الديباجة على «حماية الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي والحرّيات العامّة وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون». وبموجب المادّة (26 - 2) فإنّ المواطنين متساوون في تولّي وظائف الخدمة العامّة. وتدعو المادّة (33 - 3) إلى المساواة بين جميع المواطنين من حيث «الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة». وينصّ المقطع الرابع من نفس المادّة على أن «تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين». ويعني هذا المبدأ أنّ حظر التمييز بين المواطنين يجب أن يمتدّ إلى جميع القوانين والخدمات العامّة، في خلاف لواقع الحال كما يتبين.

وينصّ الدستور السوري الحالي - كما نصّ دستور العام 1973 - على أن «تحتزم الدولة جميع الأديان، وتكفل حرية القيام بجميع شعائرها على ألاّ يُخل ذلك بالنظام العام». وتضيف المادّة (42 - 1) من الدستور الحالي أنّ «حرية الاعتقاد مصونة وفقاً للقانون». لكنّ خلافاً للدستورين اللبناني والأردني، لا يضمن الدستور السوري حرية التعليم الديني.

## دور الدين في الدستور السوري الحالي

لم يكن أي من الدساتير السوريّة المتعاقبة مُستوحىّ تماماً من الدين، كما لم يفصل أيّ منها بوضوح بين الدين والدولة. ولا يُعلن الدستور السوريّ الحاليّ - ولا دستور العام 1973 - الإسلام ديناً للدولة. وإلى ذلك، فإنّ النظام الدستوريّ السوريّ التقليديّ متأثّرٌ بعمق بالقانون الوضعي، لكنّه يحوي بعض المكوّنات المُرتبطة بالدين، مثل اشتراطه أن يكون دين رئيس الدولة الإسلام، كما يضمُّ أحكاماً مرتبطة بالشريعة الإسلامية كمصدر للتشريع. وتنصّ المادّة الثالثة من كلا الدستورين (الدستور الحاليّ ودستور العام 1973) - فعلياً - على أنّ «دين رئيس الجمهورية هو الإسلام».

ينصُّ الدستور السوريّ الحاليّ على أنّ «الفقه الإسلاميّ هو مصدرٌ رئيسيّ للتشريع». ويبرز هنا السؤال الرئيسيّ حول كفيّة تأثير هذه الفقرة في قوانين الدولة، وتحديدًا في قضايا حقوق الإنسان. يظهر أثر هذه الفقرة على النظام القانونيّ السوريّ في الأمور المُتعلّقة بالقوانين النازمة للأسرة، أو ما يشار إليها بقانون الأحوال الشخصية، إذ تُشكّل الأخيرة المجال الرئيسيّ الذي تُطبّق فيه الشريعة الإسلامية، فتتسبب - بالتالي - في انتهاكاتٍ لمبدأ المساواة بين المُسلمين وغير المُسلمين وبين النساء والرجال إضافة إلى حقوق حرّيّة الاعتقاد والفكر والضمير.

## المُسلمين وغير المُسلمين

تخضع قوانين الأسرة لنظام دينيّ متعدّد بسبب هيمنة الشريعة الإسلاميّة في هذه القضايا. وبالتالي فإنّ لدى كلّ من المُسلمين والمسيحيين والدروز قوانين تنظيم أسرة خاصّة بكلّ منهم. وعلى عكس دستور العام 1973، يُكرّس الدستور الحاليّ هذا النظام المتعدّد بإضافة فقرة تتعلق باستقلالية قانون الأحوال الشخصية لكلّ من الجماعات أو الطوائف الدينيّة. لكن بعيداً عن كون ذلك طريقة لحماية الأقليّات الدينيّة، فقد تسبّب هذا الفصل بين المُسلمين وغير المُسلمين فيما يتعلّق بالأحوال الشخصية انتهاكاً للعديد من حقوق الإنسان.

ينطوي النظام المتعدّد - المذكور أعلاه - على توجّهٍ نحو الأسلمة، حيث يُغدو اعتناق الإسلام طريقةً للحصول على كامل حقوق المُواطنة، وذلك هرباً من الأحكام المُجحفة في بعض تشريعات غير المُسلمين، ورغبةً بالحصول على بعض منافع القانون الإسلاميّ. وفي كثير من الأحيان يحدث اعتناق الإسلام من أجل الحصول على حقّ الطلاق أو حضانة طفل أو حقّ تعدّد الزوجات. وعلى خلاف الحال في لبنان، فإنّ الأبناء من زواج المُسلم بغير المُسلمة يُسجّلون تلقائياً على أنّهم مُسلمين في السجّلات المدنيّة. وحسب الفقه السوريّ، يجب أن يتّبع الأبناء أفضل الدينين أي الإسلام. وتتعرّض الأمّهات غير المُسلمات إلى التمييز ضدّهنّ في قضايا حضانة الطفل في حال نشوب نزاع قضائيّ على ذلك بين الوالدين. كما أنّ شهادة غير المُسلم ليست مقبولة في المحاكم الإسلاميّة. وعلاوةً على ذلك، تمنع المادّة (264) من قانون الأحوال الشخصية أن يحصل غير المُسلم على الميراث من المُسلم. وهكذا لا يمكن لهذه المسألة أن تُحلّ سوى باعتناق المسيحيين للدين الإسلاميّ. وتسري هذه القيود أيضاً في بلدان مجاورة كمصر والأردن، لكنّ قيام قضاة إسلاميين بقراءة حديثة

لشريعة الإسلامية يُمكن أن يُنهي هذا التمييز، كمنح حقّ حضانة الطفل للأمّ غير المسلمة، وهو ما تمّ قبوله غالباً في المحاكم في الأردن.

## حرية الاعتقاد

يُعتبر هذا التمييز الديني - المذكور آنفاً - انتهاكاً لحرية الاعتقاد. كما تتأثر هذه الحرية أيضاً بفعل الأحكام الدستورية المبنية على الشريعة الإسلامية، إذ يفرض الجهاز التشريعي والقانوني في سورية قيوداً صارمة على «المرتد» عن دين الإسلام. وخلافاً للوضع في لبنان - الذي يسمح بحرّية تبديل الدين - لا يستطيع المسلم في سورية - سواء كان قد ولد مسلماً أو اعتنق الإسلام - أن يترك تلك الديانة. صحيح أنّ القوانين السورية لا تنصّ صراحةً على طريقة التعامل مع من ترك دين الإسلام، لكنّ المادة (305) من قانون الأحوال الشخصية السوري تقتضي الرجوع إلى المذهب الحنفيّ فيما لم يرد عليه نصّ في التشريعات المعمول بها. لذا يضطرّ القضاة للرجوع إلى قوانين المذهب الحنفيّ، أي أحكام كتاب قدري باشا الذي يُحرّم تبديل الهوية الدينية في الوثائق الرسميّة، فإذا ارتدّ أحد الزوجين عن الإسلام انفسخ الزواج، ولا يحقّ للمرتدّ أن يبرم عقداً بما في ذلك الزواج. كما يُجرّد من حقّ حضانة الطفل وحقّ الإرث، وقد لا تطبق هذه القيود في بعض الحالات، لكن تبقى الحكومة السورية في هذه الحالة تُعامل المرتدّ على أنه مسلم.

لم يؤدّ حظر ترك الإسلام إلى انتهاك حرّية الاعتقاد وحسب، بل وإلى انتهاك بعض الحقوق الأساسيّة لجميع المواطنين السوريين، بما في ذلك المساواة وحرّية التعبير، فمنع التخلّي عن الإسلام في سورية يفرض قيوداً صارمة على غير المسلمين فيما يخصّ حقهم الشرعيّ في التبشير أو الدعوة إلى دينهم، حيث ينبغي أن يكون هذا الحق مصوناً في ظلّ حقّ حرّية التعبير وحقّ إتباع أيّ دين أو معتقد.

ولا يُسمح بأيّ مظهر انتهاك حقّ حرّية الاعتقاد أيضاً في فرض الانتماء إلى دينٍ مُعترفٍ به على جميع المواطنين، شكل من أشكال الإلحاد في البلاد، كما هو الحال في بقية البلدان العربية. وإضافة إلى ذلك فإنّ بعض الأقليات الدينية غير مُعترف بها في سورية، وذلك بسبب عدم توافق معتقداتها مع التّيار السياسي السائد (مثل شهود يهوا)، أو مع الإسلام (مثل الأقلية البهائيّة). ولا يستطيع أفراد هذه الأقليات التعبير عن أنفسهم على النحو الصحيح في بطاقات هويّاتهم الوطنية، كما يتعرّضون لاضطهاد السلطات السورية إذا ما حاولوا المشاركة باجتماعات دينية خاصّة بهم، ويُشكّل ذلك خرقاً للمادتين (21) و(22/1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

## حقوق المرأة

تتعرض النساء غير المسلمات لأوجه عديدة من التمييز، وتحديدًا في مجال الأحوال الشخصية. ويجري هذا التمييز -

على وجه الخصوص - خلال زواجهنّ أو خلال حياتهنّ الزوجيّة أو في طلاقهنّ، إذ تفرض المادّة 48 من قانون الأحوال الشخصية قيوداً على حقوق المرأة في اختيار شريك حياتها. وتنصّ هذه المادّة على بطلان زواج المرأة المسلمة من الرجل غير المسلم، ويكون المولود الناجم عن هكذا رابطة غير شرعي. وهذا الانتهاك لا يتعلق فقط بحقوق المرأة بل وبحقوق غير المسلمين وحقوق الطفل. وتتعلّق الانتهاكات الأخرى بالمساواة في الميراث وسنّ الزواج وتعدّد الزوجات. وحسب التشريع السوريّ لا يمكن للمرأة السورية منح جنسيّتها إلى زوجها أو أبنائها.

يتجلّى الأثر الدستوريّ للشريعة الإسلاميّة أيضاً في مُصادقة سورية على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة (سيداو)، فقد وافقت سورية على هذه الاتفاقية بموجب المرسوم رقم 330. لكنّ موافقتها كانت مُترافقةً مع العديد من التحفّظات التي قامت على أساس الشريعة الإسلاميّة، وقد أشار ذلك المرسوم صراحةً إلى هذا الأساس في مادّته الأولى.

### ثالثاً - الأفق المستقبلية لدور الدين في الدستور السوريّ

صحيح أنّ عدم إعلان الإسلام ديناً للدولة في سورية يُشكّل حالة فريدة في العالم العربيّ، لكنّ الفقرات الدستورية الدينيّة المذكورة أعلاه تؤثر في حياديّة الدولة، فهي تُشكّل انتهاكات للحقوق الاجتماعية والسياسية للجماعات غير المسلمة، كما تؤثر في المساواة بين الرجل والمرأة، وبين المسلمين وغير المسلمين، وفي حرّيّة الاعتقاد. ولا تتوافق الفقرة المُتعلّقة بالفقه الإسلاميّ كمصدرٍ للتشريع مع أحكامٍ دستوريةٍ أخرى، مثل المساواة بين المواطنين، ممّا يخلق وضعاً مُعقّداً يؤثر في الاستقرار القضائيّ في البلاد.

تُشكّل العلمانية أمراً جوهرياً في الحالة السورية، وهي تنطوي على فصل الدين عن الدولة واحترام جميع الأديان دون تمييز. ولا ينبغي أن يُعطى الإسلام دوراً مُهيماً في أيّ إصلاحٍ دستوريّ في سورية، التي تُشكّل - في واقع الأمر - أكثر بلدان الشرق الأوسط تنوعاً. فهي تتكوّن من العديد من الأقليّات المسيحية والمسلمة، إلى جانب الأقليّات العرقية غير العربية. ويفرض هذا التنوع والوضع المُتعدّد المُعتقدات تعقيدات على تأسيس هيمنة سياسية ودستورية للإسلام. وبالتالي فإنّ على الدستور السوري أن يخلو من أيّ أحكامٍ تتعلق بهيمنة الإسلام أو أيّ مُعتقدٍ دينيٍّ آخر. وينبغي - في أسوأ الأحوال - أن تكون الشريعة أو الفقه الإسلاميّ «مصدرًا» أو «أحد مصادر» التشريع»، لا أن تكون «مصدر التشريع» أو «المصدر الرئيسي للتشريع»، إذ من شأن ذلك أن يُسهّل إدارة التنوع الدينيّ السوريّ. كما من الضروري أن يتزافق ذلك مع عبارة تتعلق بمبادئ حقوق الإنسان، كأن يُنصّ على أن: «تُشكّل المبادئ المُشتركة بين الشريعة الإسلاميّة وحقوق الإنسان مصدرًا للتشريع»، وفي هذه الحالة يتمّ حذف الأحكام التي تتعارض ومبادئ حقوق الإنسان.

وينبغي تحديد الحدود الواجب احترامها فيما يتعلق بحقوق الإنسان في التفسير المعاصر للشرعية، وهو ما يُشكل أهم دعائم حرّية الاعتقاد وحقوق المرأة والأقليات غير المسلمة. ويمكن تقليص التأثير الديني من خلال إضافة أحكام مبنية على مبدأ المواطنة، الذي يُعدُّ أمراً جوهرياً في بناء دولة مدنية ديمقراطية. وينبغي تمكين مفهوم المواطنة في النظام القضائي السوري، فقد ساعد هذا المبدأ، الذي برز مع تشكُّل الدول القومية في العالم العربي في بدايات القرن العشرين، شعوب المنطقة على تطوير حسّ الانتماء إلى أوطانها، أكثر من الانتماء إلى مُعتقداتها أو طوائفها.

## أحكام دستورية ملائمة للمرأة والأقليات وحرّية الاعتقاد

يُجدر بأيّ إصلاحٍ دستوريٍّ جديدٍ في سورية أن يأخذ في الحسبان التزامات البلاد باحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد شاركت سورية - حقيقةً - في الأعمال التحضيرية لوضع موثيق دولية مُهمّة لضمان احترام حقوق الإنسان مثل حرّية الاعتقاد ومبدأ المساواة. فكانت سورية عام 1948 من بين الدول التي ساهمت بإعداد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما صادقت على معظم المعاهدات الدولية ذات الصلة، بما في ذلك اتفاقية حقوق الطفل في الخامس عشر من تموز/ يوليو 1993، والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان في الواحد والعشرين من نيسان/ أبريل 1969 واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة (سيداو) في الخامس والعشرين من أيلول/سبتمبر 2002. وبالتالي فإنّ سورية تبقى ملزمة باحترام الموثيق الدولية لحقوق الإنسان، حتى في حال تغيير نظامها الحاكم، وينبغي تأكيد هذا الالتزام في مبدئين رئيسيين: أولاً، يجب أن يعترف الدستور بسموّ القانون الدوليّ فوق القانون الوطنيّ. ثانياً، يجب إدماج أحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسان في النظام القانونيّ السوريّ، بما فيه الدستور. ومن الجدير بالذكر أنّ هناك دول عربية أخرى اتخذت دساتيرها موقفاً أكثر تقدماً في هذه القضايا، فعلى سبيل المثال، تنصّ ديباجة الدستور المغربي على «جعل الاتفاقيات الدوليّة، كما صادق عليها المغرب، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنيّة». كما تنصّ ديباجة الدستور اللبناني على أنّ «لبنان هو عضو مؤسسّ وعاملٌ في منظّمة الأمم المتّحدة وملتزم بمواثيقها وبالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتجسّد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء».

يخلو الدستور السوريّ الحاليّ من بعض الحقوق التي تعترف بها هذه المعاهدات الدولية، ومنها حماية الأقليات (المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) وحرّية الشخص في أن يدين بدين أو معتقد ما أو اعتناقه دون قيود (المادة 18 من نفس العهد) وحماية الأطفال دون تمييز (المادة 24 من العهد والمادة الثانية من اتفاقية حقوق الطفل) وحقّ المساواة أمام القضاء (المادة 14 من العهد) إضافة إلى المساواة بين الزوجين من حيث الحقوق والمسؤوليات في الاقتران وخلال الزواج وعند الطلاق (المادة 23 من). وهذه البنود جميعها غائبة في الدستور السوري. وعلى نحو ذلك

تغيب أيضاً عن الدستور الكثير من أحكام اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) مثل المساواة بين الرجل والمرأة أمام القانون.

ينبغي للدستور السوري أن يشير صراحةً إلى المساواة بين المواطنين، وبين المسلمين وغيرهم، وبين الرجل والمرأة، بين العرب وغير العرب، وذلك على كافة الأصعدة. فالمساواة هي جانب رئيسي من مبدأ المواطنة الذي يُعتبر محورياً من أجل وحدة الشعب السوري واندماج الأقليات. كما تُعتبر المساواة أمام القانون والمحاكم من حيث الحقوق والواجبات أمراً حاسماً لتجنب التمييز في قضايا الأحوال الشخصية. ويمكن - في الحقيقة - تحسين وضع الأقليات الدينية ووضع المرأة من خلال مراجعة قوانين الأحوال الشخصية في ضوء المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

ومن المهم أيضاً تبني قانون مدنيٍّ موحدٍ يسري على جميع المواطنين، دون التمييز على أساس الجنس أو الدين. ويمكن للنموذج التركي أن ينجح في سورية، إذ تبنت تركيا في العام 1926 قانوناً مدنياً في مجال الأحوال الشخصية حلّ مكان القانون الديني. وقد تضمن ذلك القانون أحكاماً عدّة مبنية على أساس القانون الوضعي، ونجحت في تقليل التمييز ضمن المجتمع. في ظلّ المناخ السياسي القائم في سورية لا يمكن تقبل تحول علماني شامل لقوانين الأسرة بسهولة، فذلك يتطلب نقاشاً بناءً في الدوائر العامة، إضافة إلى نشر ثقافة حقوق الإنسان والحرية في المجتمع. وعلى خلاف الوضع في سورية فقد دعم العديد من الزعماء السياسيين في لبنان، كالرئيس إلياس الهراوي والرئيس ميشيل سليمان، شرعية الزواج المدني. ويحاول المجتمع المدني في لبنان أن يؤسس لقانون علماني بالتوازي مع القانون الديني الحالي، حيث يغدو من حق الفرد أن يختار بين الزواج الديني أو المدني حسب معتقداته. ويجدر بالمجتمع السوري أن ينضم إلى جهود اللبنانيين في تبني الزواج المدني. وفي هذا السياق، تكون فرصة نجاح إصلاحات الأحوال الشخصية أفضل عندما يمهّد لها في أحكام الدستور مسبقاً، بما في ذلك حق الزواج دون تمييز وحق حرية الاعتقاد وحق المساواة أمام محاكم القانون.

بالنظر إلى الحالة السورية، ينبغي أن يحظر الدستور السوري العنف ضد المرأة، وأن يحوي التزاماً إيجابياً من جانب الدولة بمنع كافة أشكال العنف تجاه النساء. كما يجب أن ينص أيّ دستور مستقبلي في البلاد على نسبة (كوتا) للمرأة في الحياة السياسية من أجل رفع مشاركتها فيها. وينبغي أن تكون حرية الاعتقاد والضمير مطلقاً في الدستور، وأن ينطوي هذا الحق - اللازم من أجل حماية التنوع الديني - بالضرورة - على حرية ممارسة العبادة في جميع الديانات، وحرية تبديل الدين، والانتماء إلى مجتمع ديني معين أو عدمه، وحق الفرد في أن يكون مؤمناً أو غير مؤمن. ونظراً لارتباط حق عدم التمييز بحرية الاعتقاد، فينبغي أن يُقدّم الدستور أحكاماً تُمكن القانون من المعاقبة على أيّ تمييز ديني أو تمييز على أساس الجنس أو الأصل. وأخيراً ينبغي أن ينص الدستور على حق الأبوين في اختيار نوع التعليم الديني لأبنائهما، وهو أمرٌ يخضع غالباً للتقييد في سورية وفي بلدان عربية أخرى.

## رابعاً - خاتمة

لا تبدو الطريق إلى الديمقراطية مُعبّدة في سورية، وذلك نظراً للصراعات القائمة والتي خلقت بيئة غير ملائمة لهذا النوع من التغيير. ويحتاج تحسين وضع المرأة والأقليات الدينية في سورية إلى اتخاذ مبادرات جديّة. ومن شأن تعزيز الحوار بين الأديان أن يخفّف من حدة التوترات في سورية. ويُشكّل نظام التعليم القائم حالياً في البلاد مصدر توتر بين الأديان، كما هو في بلدان عربية أخرى. ومن المهم إعادة هيكلة التعليم من أجل وضعه في خدمة التسامح والديمقراطية وحقوق الإنسان. علينا استئصال التمييز من التشريعات ومراجعتها من أجل احترام حرّية الاعتقاد وحقوق المرأة. ومن الضروري أيضاً أن تتبنى سورية على نحو كامل منظومة حقوق الإنسان العالمية وآلياتها. كما يؤدي تمكين المجتمع المدني إلى تعزيز الديمقراطية.

لا شك أنّ النظام الدستوري السوري ساهم في صياغة المبادئ العظيمة لحقوق الإنسان، وتحديداً في إدراج مفهوم المواطنة، الذي يُعتبر حاسماً في إندماج الأقليات الدينية واحترام حقوق المرأة. لكن لا يزال النظام الدستوري السوري بعيداً كلّ البعد عن المثالية. كما لا يزال العالم العربي - وسورية من ضمنه - يختبر إصلاحات قانونية وسياسية مهمّة. ويمكن لهذه الإصلاحات أن تؤدي إلى صياغة إطار قانوني وسياسي جديد يؤثر في قضايا حرّية الاعتقاد ووضع الأقليات وحقوق المرأة.

## المشاركون

### إدواهدو كابريتا Eduardo Cabrita

السيد كابريتا هو عضو في مجلس جمهورية البرتغال. وقد عمل سابقاً في الحكومة البرتغالية، حيث شغل منصب سكرتير الدولة للشؤون المحلية. وعمل بين عامي 2009 و 2012 رئيساً للجنة تحسين نوعية الحياة والتبادل بين المجتمعات المدنية والثقافة في الجمعية البرلمانية الأوروبية ومتوسطة. كما عمل أستاذاً للمالية العامة والقانون المالي في كلية الحقوق في جامعة لشبونة.

### ألفارو فاسكونسيلوس Álvaro Vasconcelos

السيد فاسكونسيلوس هو باحث رفيع في مبادرة الإصلاح العربي، ومدير للعديد من مشاريع المبادرة المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني والإصلاح الدستوري. وهو منسق اللجنة التوجيهية في المجموعة العالمية للحكومة. وقد شغل منصب مدير معهد الاتحاد الأوروبي لدراسات الأمن في باريس بين عامي 2007 و2012، كما أنه شارك في تأسيس معهد الدراسات الدولية والإستراتيجية في لشبونة عام 1981، وظلّ مديراً للمعهد حتى عام 2007. كتب السيد فاسكونسيلوس وحرر العديد من الكتب والمقالات والتقارير حول السياسة الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة والعلاقات الأوروبية ومتوسطة والنظام العالمي الجديد. ومن آخر مؤلفاته كتاب «موجة الديمقراطية العربية - أوروبا والقضية الإسلامية» (2014).

### ألكساندرا باراهونا دي بريتا Alexandra Barahona de Brito

تحمل السيدة دي بريتا درجة الماجستير في دراسات أمريكا اللاتينية ودرجة الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة أكسفورد. وقد عملت في قضايا حقوق الإنسان والتحول الديمقراطي وفي قضايا الذاكرة السياسية ضمن المنطقة وخارجها. كما قامت بنشر العديد من المقالات والكتب حول المواضيع الأنفة الذكر. وتعمل السيدة دي بريتا حالياً مستشارة تحرير متعاقد في مدينة كاسابيس البرتغالية.

### بيدرو دالاري Pedro Dallari

السيد دالاري هو نائب رئيس معهد العلاقات الدولية في جامعة ساو باولو، وأستاذ مساعد في كلية الحقوق في ذات الجامعة. وهو عضو مجلس إدارة مركز الدراسات العدلية في الأمريكيتين التابع لمنظمة الدول الأمريكية منذ شباط (فبراير) 2011، كما عمل قاضياً في المحكمة الإدارية في بنك إنتر أمريكان للتنمية بين عامي 2004 و2008، وكان رئيساً للمحكمة بين عامي 2007 و2008. وقد عمل السيد دالاري لدى الكونغرس الوطني لمدينة برازيليا بصفة مستشار قانوني للمؤتمر الدستوري الوطني.

### جيرالد ستانغ Gerald Stang

السيد ستانغ هو خريج كلية الشؤون الدولية والعامّة في جامعة كولمبيا وكلية الهندسة في جامعة ساسكاتشوان. وهو مُتخصّص في الانتقال الديمقراطي وسياسات الطاقة والاستشراف في العلاقات الدولية. ويعمل محرراً في مبادرة الإصلاح العربي وزميل مساعد في معهد الاتحاد الأوروبي لدراسات الأمن.

### دينيسا ساراجليك ماجليك Denisa Sarajlic-Maglic

السيدة ماجليك هي نائبة وزير الشؤون المدنية في البوسنة والهرسك، وقد شغلت منصب مدير مبادرة السياسة الخارجية في البوسنة والهرسك بين عامي 2010 و2012، ومدير الدائرة السياسية في مشروع الحوكمة والمحاسبة على مدى ست سنوات. وقد نشرت السيدة ماجليك سلسلة من التحليلات حول الاندماج الأوروبي والعلاقات الدولية ودور المجتمع الدولي في البوسنة والهرسك، وهي الآن تعمل على نيل درجة الدكتوراه في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي من جامعة باث.

### رادا كومار Radha Kumar

تشغل السيدة كومار منصب المدير العام لـ«مجموعة دلهي للسياسة»، والسيدة كومار مُتخصّصة في شؤون الصراعات العرقية، وصناعة السلام وبناء السلام. وقد شغلت سابقاً منصب مدير «مركز مانديلا للسلام» في جامعة «جاميا ميليا إسلامية» وذلك بين عامي 2005 و2010، وزميل رفيع في دراسات السلام والصراع في «مجلس العلاقات الخارجية» في نيويورك بين عامي 1999 و2003، وزميل مساعد في «معهد دراسات الحرب والسلام» في جامعة كولومبيا بين عامي 1996 و1998 والمدير التنفيذي لـ«جمعية مواطني هلسنكي» في براغ بين عامي 1992 و1994. ومن آخر مؤلفاتها «مفاوضة السلام في المجتمعات عميقة الانقسام» (2009) و«صنع سلام مع التقسيم» (2006).

### سلوى حمروني

السيدة حمروني هي أستاذة القانون في جامعة تونس، وهي تحاضر في مواضيع حقوق الإنسان والمؤسسات الدولية والحماية الدولية لحقوق الإنسان، وتُعتبر السيدة حمروني خبيرةً في التربية المدنية، كما أنها عضوٌ ناشطٌ في الجمعية التونسية للقانون الدستوري، وقد شاركت في مراجعة المسودات الدستورية التي وضعها المجلس الوطني التأسيسي التونسي.

### عزّام محجوب

السيد محجوب هو أستاذ فخري للاقتصاد في جامعة تونس، وخبير دولي في شؤون حقوق الإنسان المتعلقة بالتنمية وفي العلاقات الدولية والإقليمية. وقد دعي للعمل مع العديد من الجامعات العربية والأوربية والأمريكية. كما عمل بصفة نائب رئيس الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، وهو حالياً رئيس جمعية البحوث حول الديمقراطية والتنمية في تونس.

### عمرو الشوبكي

السيد الشوبكي هو عضو سابق في البرلمان المصري ورئيس وحدة الدراسات العربية الأوربية في مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية. حاصل على درجة الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة باريس الأولى (السوربون) ومؤلف عدد من الكتب حول الحركات الإسلامية والإصلاح السياسي في مصر والعلاقات العربية الأوربية. من كتبه «الإخوان المسلمون، من الجذور حتّى اليوم» الذي نُشر أيضاً باللغة الفرنسية عن طريق دار كارتيل هاوس في باريس، و«إسلاميون وديمقراطيون» و«تطوّر الأوضاع الديمقراطية في مصر، 2009»، وللدكتور الشوبكي العديد من المقالات المنشورة في صحف عربية وفرنسية، وهو يكتب مقالاً أسبوعياً في صحيفة «المصري اليوم» المصرية.

### نائل جرجس

ينحدر السيد جرجس من قرية مرمرينا السورية، ويحمل إجازة في الحقوق من جامعة دمشق، كما يحمل درجة الماجستير في الدراسات الدولية والأوربية ودرجة الدكتوراه في القانون الدولي وقانون حقوق الإنسان من جامعة غرينوبل في فرنسا. ويعمل جرجس حالياً باحثاً في مجال حقوق الإنسان والحوار بين الأديان في جامعة جنيف.

### ناركيس سيررا Narcis Serra

يشغل السيد سيررا منصب رئيس مجلس إدارة معهد برشلونة للدراسات الدولية. وقد شغل سابقاً منصب محافظ مدينة

برشلونة ووزير دفاع إسبانيا ونائب رئيس الحكومة الإسبانية. أمّا حالياً فإنّ مجالات اهتمامه الرئيسية تتضمّن تطوير السياسات الخارجية، والعلاقات بين القوّات المُسلحة والمجتمع، وآليّات الحوكمة الدولية خاصّة في مجال الأمن.

### ياسمين فاروق

السيدة فاروق هي أستاذة مساعدة في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، وقد عملت بين أيلول (سبتمبر) 2012 وحزيران (يونيو) 2013 مسؤولةً عن وحدة المجتمع المدني في مركز العقد الاجتماعي، حيث عملت على قضية المشاركة المجتمعية في صياغة الدستور، إلّا أنّ الآراء المطروحة في هذه الورقة لا تعبّر بالضرورة عن وجهة نظر المركز.

هذا الكتاب هو جزءٌ من مشروع أشمل لمبادرة الإصلاح العربي تحت عنوان "الداستار الحية" يعالج قضايا الإصلاح الدستوري في أوقات الانتقال الديمقراطي. يستخدم هذا الكتاب أسلوب التحليل المُقارن في تناوله القضايا الدستورية الرئيسية وعمليات صياغة الدستور. وقد أثري هذا العمل بأبحاث مؤتمراً أنقرة/تركيا، الذي نُظّم بالتعاون مع مؤسسة أبحاث السياسات الاقتصادية في تركيا (TEPAV)، وبالندوات التي تلت المؤتمر، والتي أقامها المنتدى العربي للبدائل في القاهرة، ومؤسسة الأبحاث حول التطور والديمقراطية في تونس. إنَّ كلّ عمليّة من عمليات الانتقال الديمقراطي هي فريدة بحدّ ذاتها، ولكن عندما تدرس عمليات عديدة، فإنّ ذلك يلقي الضوء على التحدّيات التي تواجه كلّ مجتمعٍ يسعى لبناء نظامه الدستوري الجديد. يورد هذا الكتاب سرداً عن عمليات الانتقال الديمقراطي من الهند وفي جنوب أوروبا في السبعينيّات من القرن الماضي وفي أمريكا اللاتينية منذ الثمانينات من القرن الفائت، وفي أوروبا الوسطى في التسعينيّات وعن التحولات الجارية في البلاد العربية بما فيها الإنجازات الناجحة للعملية التونسية.

مبادرة الإصلاح العربي هي تجمّعٌ للمعاهد العربية لتحليل السياسات، يقوم بتجنيد طاقات البحث العربية لدفع عربة المعرفة إلى الأمام. وتعمل على رعاية برامج محلية تستجيب لمتطلبات إنتقال الديمقراطي في العالم العربي. تتطلع لخلق وتسهيل ونشر المعرفة بواسطة المجتمعات العربية وبما يحقّق مصالحها. تشرك المبادرة رجال العلم واللاعبين السياسيين والحركات الاجتماعية، وتركز على العمليات الثورية الجارية في الوطن العربي، كما تركّز أيضاً على أشكالٍ جديدةٍ من التفاعل بين القوى السياسية، والحكومات من جهة والمجتمعات و التحولات السياسية الثقافية والاقتصادية- الاجتماعية والعدالة الاجتماعية من جهة اخرى.

تُفسح المبادرة مساحةً للأصوات(الآراء) المتنوعة، وتستقطب اللاعبين الأساسيين للمشاركة في عمليات التحول: النشطاء والمثقفين، النساء وممثلي المجتمع المدني، ومجموعات حقوق الإنسان، الحركات الاجتماعية والحركات السياسية، القطاع الخاص، الإعلام.... الخ.

وكمنظمة عربية، وبالتعاون مع المؤسسات الشريكة في المنطقة تكون المبادرة محاوراً وشريكاً للحكومات، ولمراكز الفكر في المناطق الأخرى من العالم. تقدّم أبحاثاً وتحليلاً للسياسات، وتدعم الشبكات والمثقفين الشباب، وتجري حواراتٍ سياسيّةٍ، كما تنظّم منابرٍ مناطقيّةٍ حول المسائل الحديثة المرتبطة بعمليات التحول، وهي الحاضنة (مركز) للمقياس العربي لاستطلاعات الرأي العام.