محمد العجاتي
شيماء الشرقاوي - عمر سمير خلف
نصاف إبراهيمي - منى خنيصر

نحو دستور جديد لسورية

خبرات وتجارب المنطقة العربية في صياغة الدستور

نحو دستور جديد لسورية

خبرات وتجارب المنطقة العربية في صياغة الدستور

نحو دستور جديد لسورية
خبرات وتجارب المنطقة العربية فى صياغة الدستور

الباحث الرئيسى: محمد العجاتى

الباحثون: شيماء الشرقاوى، عمر سمير خلف، نصاف إبراهيمى، منى خنيصر

المراجعون: عمرو الشوبكى- محمد العجاتى- وليد حدوق- صباح الحلاق

تحرير: زينب سرور

www.afalebanon.org

منتدى البدائل للدراسات

المحتويات

تعريف بالكتاب والمراجعين 7

مقدمة 11

الفصل الأول: مسارات صياغة الدستور بين السياق السوري والتجارب العربية 19

- أولًا: طريقة تشكيل لجنة/ لجان وضع الدستور 20
- ثانيًا: قواعد عمل اللجنة/ اللجان والصلاحيات الممنوحة لها 26
- ثالثًا: الدور المجتمعي في التعامل معها ومع مخرجاتها..... 28
- رابعًا: آليات التصويت والإقرار الخاصة بالمواد وآلية إقرار الدستور..... 30
- خامسًا: السياق السوري..... 32

الفصل الثاني: قضايا هامة للسياق السوري: خبرات من الدساتير العربية 37

- أوّلًا: اللامركزية والفيدرالية 38
- ثانيًا: المواطنة والمكوّنات الاجتماعية 42
- ثالثًا: الديمقراطية والحقوق السياسية..... 48
- رابعًا: العدالة الانتقالية وإعادة الإعمار..... 53
- خامسًا: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 60

خاتمة 65

التّعريف بالكتّاب والمراجعين أبجديًا:

شيماء الشرقاوي: باحثة ومنسّقة مشروعات في منتدى البدائل العربي للدراسات، حاصلة على شهادة ماجستير علوم سياسية بجامعة القاهرة وأطروحتها حول: الأدب كمصدر للفكر السياسي: دراسة مفهوم المدينة وعلاقات القوى «القاهرة نموذجًا»، حاصلة على بكالوريوس في العلوم السياسية من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة عام 2011. الاهتمامات البحثية: السياسات العمرانية، المحليات، الحركات الاجتماعية، والمجال العام.

صباح الحلاق: باحثة سورية في قضايا المرأة، وعضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي، وعضو مجلس إدارة رابطة النساء السوريات ورابطة المواطنة. حائزة على المرتبة الأولى عن بحث «التمييز ضد المرأة السورية في قوانين الأحوال الشخصية» من منظمة كوثر 2010، ولها العديد من الأوراق البحثية حول المواطنة والتنوعات المجتمعية وهي عضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي للدراسات.

عمر سمير: باحث في منتدى البدائل العربي للدراسات، حاصل على ماجستير في السياسة الخارجية والاقتصاد السياسي الدولي للثورة المصرية من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة 2018، حاصل على بكالوريوس العلوم السياسية من نفس الكلية عام 2010، يعمل على قضايا الاقتصاد السياسي الدولي والسياسة الخارجية والعدالة الاجتماعية والاقتصاد البديل والمؤسسات المالية الدولية والإصلاح المؤسسي، له العديد من الدراسات وأوراق التوصية المنشورة حول هذه الموضوعات ويكتب مقالات لبعض المواقع الإلكترونية مثل البديل ومدى مصر وبالأحمر بصفة غير دورية.

عمرو الشوبكي: خبير سياسي وبرلماني سابق، وعضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي، رئيس لجنة نظام الحكم في الـ50 لصياغة مسودة الدستور المصري 2013. له العديد من الكتب في مجال النظم السياسية والحركات الاجتماعية والعلاقات العربية- الأوروبية، مثل كتاب «مستقبل الحركات الإسلامية بعد

2001» الصادر عن دار الفكر في عام 2003 بدمشق، وكتاب «إشكاليات بناء تيار إسلامي ديمقراطي» وكتاب «أزمة الإخوان المسلمين» الصادرين عن مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، وله كتاب باللغة الفرنسية صادر عام 2009 عن دار (Karthala) بعنوان (Les frères musulmans des origins a nous jours) كما نشر العديد من المقالات في الصحف العربية والفرنسية، بالإضافة لعمود ثابت ومقال أسبوعي في جريدة «المصري اليوم» المصرية.

محمد العجاتي: باحث في العلوم الاجتماعية، ومدير منتدى البدائل العربي للدراسات، حاصل على درجة الماجستير في التنمية السياسية من جامعة القاهرة- كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في عام 2001. خبرة في مجال إدارة منظمات المجتمع المدني، عمل مع العديد من منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية في مجال الاستشارات والتخطيط الاستراتيجي، وبناء القدرات، والتقييم. متخصص في مجال الإصلاح السياسي في المنطقة العربية، والمجتمع المدني، والحركات الاجتماعية. قدم العديد من الأوراق العلمية في مؤتمرات بحثية، إلى جانب دراسات في عدد من الكتب المحررة والدوريات العلمية ومنها أوراق تحليل وتوصيات للسياسات العامة. كافة الأبحاث والمقالات منشورة على: http://elagati.wordpress.com

منى خنيصر: باحثة في «معهد الأصفري للمجتمع المدني والمواطنة». عملت كمستشارة في منتدى البدائل العربي للدراسات في عدة موضوعات مثل العدالة الاجتماعية والانتخابات البلدية والمجتمع المدني في لبنان حيث تتمحور اهتماماتها البحثية بشكل أساسي حولها .كما عملت كمنسقة مشروع وباحثة في برنامج «المجتمع المدني وصنع السياسات» في معهد «عصام فارس للسياسة العامة والشؤون الدولية» في الجامعة الأمريكية ببيروت. تخرجت خنيصر بدرجة ماجستير في علم الاجتماع، مع التركيز على الحركات الاجتماعية والعمل الجماعي من الجامعة الأمريكية في بيروت. جنبا إلى جنب مع عملها في IFI، تعلّم خنيصر دورة تمهيدية في علم الاجتماع في الجامعة الأميركية في بيروت.

نصاف إبراهيمي: باحثة من تونس متحصلة على شهادة الماجستير في العلوم السياسية من جامعة المنار كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس وتواصل الدكتوراه في نفس الاختصاص. اشتغلت في عدة جمعيات مدنية ومنظمات دولية منذ 2011 وتشغل حاليًّا خطة باحثة مساعدة ومنسقة في المعهد الدنماركي لمناهضة التعذيب فرع تونس في إطار برنامجَي بحث، الأول حول العنف في الأحياء الشعبية والثاني حول الحياة في السجون التونسية.

وليد حدوق: كاتب وباحث سياسي تونسي، وعضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي، متخصص في الشأن الليبي ومناطق النزاع، له العديد من المؤلفات والأوراق البحثية في مجال الحركات الدينية والتحول الديمقراطي، وعمل مستشارًا لعدة مراكز بحثية ومراكز صنع القرار في تونس.

مقدمة

يرتبط مصطلح الديمقراطية بمفاهيم عدة، منها على سبيل المثال «الديمقراطية الدستورية» التي روّج لها (جوزيف شومبيتر)[1]. في مراحل التحوّل الديمقراطي، سواء الناجم عن حراك شعبي أو عن رغبة من قبل السلطة الحاكمة في إجراء تغييرات في طبيعة النظام السياسي القائم، فإن أوّل ما يتبادر إلى أذهان النخب السياسية هو تعطيل العمل بالدستور القديم وتعديله، أو تغييره باعتباره هدفًا رئيسيًّا لهذا التحوّل أو ذاك الحراك. خلال السنوات الثماني الماضية، شهدنا مختلف الصّيغ للتعامل مع هذه المسألة، سواءً في صيغة الإعلانات الدستورية أو التعديلات الدستورية أو إصدار دساتير جديدة.

بالإمكان الحديث عن وجود تحوّل ديمقراطي من عدمه من خلال بعض المؤشرات تبدأ أوّلًا من وجود دستور، وهو النظام الأساسي للدولة والمرجعية العليا للكيان السياسي التي يجري الاحتكام إليها، وتتضمّن حقوق وواجبات المواطن وغيرها. وثانيًا فتح المجال للحريات العامة وعلى رأسها حرية التعبير وحرية التنظيم وحرية الصحافة. وثالثًا التعددية السياسية، أي الحرية في إنشاء أحزاب سياسية يكون لأفراد الشعب الحقّ في اختيار أنسبها لإدارة شؤون البلاد في إطار انتخاباتٍ حرّة ونزيهة وشفافة، هذا بالإضافة إلى التداول السّلمي للسلطة، أي تداول مختلف القوى السياسية للسلطة في إطار الانتخابات. وعليه، يمكن القول إنّ وجود دستور يتضمّن الفصل بين السلطات ومآزارة الحريات العامة، ونظام سياسي تعدّدي وتداول سلمي للسلطة وإجراءات تحقّق انتخابات نزيهة وحرة هو حجر الزاوية في مسار الانتقال الديمقراطي باعتباره مصدر كافة القوانين والمرجعية النهائية للنظام السياسي.

في الحالة السورية، وعلى الرّغم من تحوّل الحراك للنّمط المسلّح والعنيف، والذي تداخل فيه العمل الثوري مع الأعمال الإرهابية، فإنّ مبادرات طرح دساتير جديدة أو تعديلات أو أوراق تتعلّق بالمستقبل القانوني والدستوري لسورية لم تتوقّف منذ اللحظة الأولى، سواءً من قبل المعارضة أو من قبل النظام. ولعلّ مبادرات مثل مبادرة «اليوم التالي» وضعت أوراقًا بمواد تفصيلية لطبيعة النظام المرجوّ وشكل العلاقة بين السلطات فيه وبين الدولة والمجتمع وبين المكوّنات المجتمعية المختلفة.

1- جوزيف شمبتر، الرأسمالية والديمقراطية، الطبعة الثانية باريس 1948، ص367

تشكّل «المسألة الدستورية» أحد أبرز المحاور في عملية التفاوض من أجل مستقبل التسوية في سورية، وإحدى أكبر الإشكاليات بين أطراف النزاع. في بداية مسار الثورة السورية، تمّ التطرّق إلى القضايا الدستورية في موجب البيان الختامي الصادر عن اجتماع «مجموعة العمل من أجل سورية»، الذي عقده المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية لسورية في جنيف في 30/ 6/ 2012، أو ما بات يُعرف بوثيقة جنيف التي تنصّ على أنه «يمكن أن يعاد النظر في النظام الدستوري والمنظومة القانونية، وأن تُعرض نتائج الصياغة الدستورية على الاستفتاء العام».[2] وقد تمّت الإشارة أيضًا إلى مسألة الدستور في محطات ووثائق عدّة متعلّقة بالأزمة السورية، وصولًا إلى ترسيخها في قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 في عام 2015، مشكّلًا المرجعية الحالية المتّفق عليها والمنظّمة لعملية التفاوض. ينصّ القرار 2254 لعام 2015 ويشير في فقرته العامة/ 1/ إلى «كفالة تنفيذ بيان جنيف المؤرّخ في 30/ 6 / 2012، كأساسٍ لانتقال سياسي بقيادة سورية، وفي فقرته العامة / 4/ إلى عملية سياسية بقيادة سورية تيسّرها الأمم المتحدة وتقيم في غضون فترة مستهدفة مدتها ستة أشهر، حكمًا ذا مصداقية يشمل الجميع ولا يقوم على الطائفية، وتحدّد جدولًا زمنيًّا وعمليّةً لصياغة دستور جديد تتبع إقرارَه انتخاباتٌ حرّةٌ ونزيهة تجري، عملًا بالدستور الجديد، في غضون ١٨ شهرًا تحت إشراف الأمم المتحدة بما يستجيب لمتطلبات الحوكمة وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين الذين يحق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر على النحو المنصوص عليه في بيان الفريق الدولي المؤرخ في 14/ 11/ 2015.»[3] لقد أصبحت، بعد ذلك، مسألة الدستور إحدى «السلال الأربع» التي يتمّ التفاوض حولها في جنيف بين وَفدي الحكومة والمعارضة. تدرس هذه الورقة المحاور الأساسية التي يدور حولها النقاش والتفاوض الدستوري في سورية، على أن تقدّم بعض التوصيات حول المحاور الانتقالية الأساسية للخروج من الأزمة ومعالجة أسبابها ونتائجها المتشعّبة.

2- الإسكوا، 2016. في برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا: نحو عملية مصالحة وإعادة بناء في سوريا بعد النزاع- من السوريين إلى السوريين.
3- خيارات وبدائل دستورية لمستقبل سورية: ورقة تعكس آراء الخبراء السوريين الذين اجتمعوا بمونترو 22 – 24/ 5/ 2017.

مع بداية الثورة السورية كان الدستور المعمول به هو دستور عام 1973، الذي عُدّل مرتين، الأولى عام 1981 والثانية عام 2000، والذي عُدّلت فيه السن القانونية لرئيس الجمهورية من الأربعين إلى الرابعة والثلاثين. بعد عام على اندلاع الثورة السورية، أعلن الأسد دستور 2012 الجديد، معتبرًا أنه يحملً «جملةً من الإصلاحات» التي يطالب بها الشعب.[4] قبل ذلك بعام، وتحديدًا في 15/ 10/ 2011، صدر المرسوم الجمهوري رقم 33 القاضي بتأليف لجنة إعادة كتابة الدستور، مكوّنة من 29 عضوًا، فصدر في شباط 2012 مرسوم 94 القاضي باعتماد دستور 2012، الذي نصّ على اعتبار سورية «دولة ديمقراطية، ذات سيادة لا يجوز التنازل عن أي جزءٍ من أراضيها» وأنّ النظام جمهوريّ الحكمُ فيه للشعب، فيما حافظ على أغلب بنود ومواد الدستور السابق، دستور 1973، وأضاف إليه 14 مادة، وأدخل عليه 47 تعديلًا، وحافظ على السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية، محدّدًا ديانة الرئيس بالإسلام، والفقه الإسلامي مصدرًا رئيسيًّا للتشريع.

يتألّف دستور 2012 من 157 مادة تتضمنّها ستة أبواب، وتسعة فصول، ومقدمة. جاء في الباب الخامس من الدستور أن «الرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حقّ اقتراح تعديل الدستور..، ويشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه، في حين يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقرّه بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عدّ التعديل نهائيًّا شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية». غير أنّ الوضع الراهن يختلف تمامًا عما كان عليه في مطلع عام 2011، خصوصًا مع دخول أطراف دولية على الساحة السورية والاستحواذ على القرار السياسي. ترى المعارضة السورية أن دستور 2012 على «مقاس» رئيس النظام السوري، ليسمح له بالسيطرة الكاملة على جميع مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والأمنية والاجتماعية.[5] يدور جدلٌ دائمٌ بين أطراف التفاوض، ترى الحكومة السورية إمكانية إدخال تعديلات على دستور 2012، والمعارضة ترى أن تبني وثيقة دستور 1950 مع بعض التعديلات عليها لحكم المرحلة الانتقالية نظرًا لقيمتها الأدبية والمعنوية في التاريخ السوري ولكونها ترمز لمرحلة ديمقراطية محدودة

4- ضياء عوده، ورهام الأسعد، ونور دالاتي (حزيران، ٢٠١٨). «تعديل الدستور.. محاصصة أم حل؟» عنب بلدي، عدد ٣٢٩.
5- ضياء عوده، المرجع السابق

عرفتها البلاد.[6] ليست السّجالات حول الدّستور حكرًا على سورية، فقد شهدت التّجارب العربية التي تشير إليها الورقة سجالاتٍ كذلك. في التجربة التونسية على سبيل المثال، شهدت الساحة إبّان ثورة 2011 عدة أحداث واعتصامات لعلّ أهمها اعتصام القصبة 1 والقصبة 2 اللذان أنتجا توافقًا بين أهم الأطياف السياسية المشاركة فيها، وتحديدًا الموالين لـ «حركة النهضة» من جهة وأتباع «اتحاد الشغل» واليسار التونسي من جهةٍ أخرى، للقيام بانتخابات المجلس التأسيسي لكتابة دستورٍ جديدٍ للبلاد والعدول عن فكرة تنقيح الدستور القديم.

ويتطلّب التحول إلى الديمقراطية عقدًا اجتماعيًّا جديدًا، والقواعد المنظّمة لهذا العقد هي الدستور. وتختلف الإجراءات التي اتخذتها كل دولة في هذا الإطار، فمنها من يسقط الدستور القديم بالكامل، ومنها من يقوم بإجراء تحويرات وتعديلات علّها تتّفق مع ما تقتضيه المرحلة الجديدة. ويرتبط هذا بما إذا كان أسلوب التحوّل يمثّل قطيعةً كاملةً مع الماضي أو أنه حدث بفعل عملية تفاوض، ففي البرازيل مثلًا تم انتخاب الكونغرس أولًا وعهد إليه كتابة الدستور الجديد للبلاد ثم وقع التصويب عليه، وفي تونس، انتخب المجلس الوطني التأسيسي ليقوم بكتابة دستور جديد للبلاد. وإذ تتّسم صياغة الدساتير في المراحل الانتقالية بالصعوبة التي يمكن أن تحبط هذه العمليّة، فهي عادةً ما تكون جدلية. ولم تمثّل تونس حالةً شاذة ولم تكن استثناءً، فقد واجه الذين يقومون بعملية صياغة الدستور عقباتٍ متعدّدةً نتيجة الظروف التي تمرّ بها البلاد، إلا أنه كانت هناك أيضًا إشكاليات داخليّة تخصّ عمل الهيئة نفسها، إذ خلقت بعض خيارات المجلس الوطني التأسيسي توتّرات وأدّت بالتالي إلى تأخيرٍ في عملية صياغة الدستور، وهدّدت أحيانًا مشروع الدستور ككل، ولعلّ أهمّها الفشل في تحديد جدول زمني، أي خارطة طريق محكمة لتوضيح مسار صياغة الدستور، وشملت التحديات كذلك عدم وجود آلية للمراقبة بالإضافة إلى التغييرات المستمرّة في التحالفات السياسية في المجلس. وقد نتجت عن هذه التغييرات صعوبةٌ في تحقيق تمثيلٍ مستقرٍّ وعادلٍ في اللجان وفي هياكل المجلس. وعلى الرّغم من ذلك، قامت في النهاية مبادرة الرباعي الراعي للحوار الوطني باعتبارها وسيطًا من خارج المجلس الوطني التأسيسي بوضع خارطة طريق أدّت إلى المصادقة الناجحة على الدستور في 27/ 11/ 2014. وتجدر الإشارة إلى أنّ الآجال التي اقترحها الرباعي في البداية

6- خيارات وبدائل دستورية لمستقبل سورية، مرجع مذكور

لم تكن واقعية ولكنها ساهمت في ضغط جعل الفاعلين السياسيين يدركون مدى استعجال الوضع العام للبلاد، وقد طرحت خارطة الطريق في البداية أنّ المصادقة يجب أن تكتمل في غضون أربعة أسابيع ابتداءً من الخليّة الأولى للحوار الوطني الذي انطلق رسميًّا في 5/ 10/ 2013، أي أنه كان من المفروض الانتهاء من عملية صياغة الدستور في 2/ 11/ 2013.

أما الحالة المصرية فطُرح فيها من اليوم الأول سؤال: دستور جديد أم تعديلات دستورية؟

تمّت إثارة هذا السؤال في مصر منذ الإعلان عن تخلّي الرئيس حسني مبارك عن السلطة للمجلس الأعلى للقوات المسلحة. وبالتأكيد، سعى الأخير قدر الإمكان إلى تحويل الشرعية الثورية، التي أتت به، إلى شرعية دستورية، فأعلن عن تشكيل لجنة للتعديلات الدستورية التي عُرفت لاحقًا بتعديلات آذار/ مارس 2011. ولم تكن هناك آليّة واضحة لاختيار أعضاء لجنة التّعديلات الدستورية، بل عكست ما كان يعتقد المجلس العسكري آنذاك أنه توازن القوى السياسية المصرية، فاختير لرئاستها المستشار طارق البشري، ورغم انتماء جميع أعضائها للبيئة القانونية والقضائية باعتبار أن جميعهم قضاة ما عدا صبحي صالح الذي كان بدوره محاميًا ينتمي للإخوان، فإن الصبغة السياسية هي التي طغت على التعامل المجتمعي مع هذه اللجنة، فكان الاستقطاب على حساب مناقشة المضمون الذي أنتجته اللجنة.[7]

أما في التجربة المغربية، فقد أتت تظاهرات «حركة 20 شباط» بمثابة مفاجأة للسّلطات المغربية من حيث أعداد المشاركين فيها واتساعها إلى العديد من مدن المغرب ومناطقه. وفي هذا السياق العام، جاء خطاب الملك محمد السادس في 9/ 3/ 2011، الذي دعا فيه إلى تعديلات دستورية، داخل إطار ثوابت الملكية وإمارة المؤمنين، ومحدّدًا سبعة مرتكزات أساسيّة لهذه التعديلات، واعدًا بدستورٍ ديمقراطي يفصل بين السلطات، ويعطي صلاحيات أكبر لكلٍّ من رئيس الحكومة ورئيس البرلمان.

في سورية، إلى جانب الاقتراح الذي أشارت إليه الفقرة الرابعة من قرار مجلس الأمن الدولي 2254 بخصوص الدستور، كان هناك خيارٌ آخرٌ مطروح وهو اعتماد

7- عمرو الشوبكي، التعديلات الدستورية - رؤية سياسية، منتدى البدائل العربي، https://goo.gl/VWi2uH

وثيقة دستورية مؤقتة لحكم مرحلة انتقالية يتم خلالها التوافق والعمل على صياغة واعتماد دستور جديد. اعتماد الوثائق الدستورية المؤقتة لجأت إليه العديد من الدول التي مرّت بأزمات وصراعات، فاعتمدت وثائق دستورية مؤقتة ركّزت على مسائل الاستقرار وإتمام عملية السلام كمرحلة انتقالية، ليتمّ العمل على صياغة دستورٍ دائم للبلاد في المرحلة الثانية.[8] وفيما يشكّل اعتماد الوثائق الدستورية المؤقتة فرصةً لمعالجةً تداعيات ونتائج الحروب والنزاعات الخطيرة، ولتسهيل اعتماد دستور دائم للبلاد وتوفير متطلّبات إدارة المراحل الانتقالية وتوفير البيئة اللازمة لاعتماد الدستور الدائم والأطر القانونية لحكم البلاد وتجنّب استيلاء أمراء الحرب وهيمنتهم الدائمة على السلطة بعد توقّف النزاع، وذلك بحسب تقرير (الاسكوا) حول مستقبل سورية،[9] غير أنه يبقى من مخاطر المواثيق الدستورية المؤقتة أن يتم «اختطاف عملية الإصلاح» لتمرير الوقت واستنزاف طاقات المطالبين بالإصلاح والتلاعب عليها بنصوص مؤقتة قد تطول إلى ما لا نهاية دون الوصول لنصّ الدستور المنشود أو الرجوع عنها إلى دساتير الماضي. لذا من الواجب أن تنص الوثيقة الدستورية المؤقّتة على آليات ومواعيد واضحة لاعتماد الدستور الجديد، إلى جانب ضرورة اعتماد مبادئ التشاركية والشفافية والمشاركة المجتمعية وإشراك المرأة في كلّ مراحل تلك العملية الدستورية بدايةً من عضوية الهيئة المعنيّة بكتابة مسودة الدستور.

ولأنّ الشعوب ليست مطالبة باختراع العجلة من جديد، فإن خبرات وتجارب المنطقة العربية ذاتها تقدّم خبرات إيجابية يمكن استخلاص بعض الدروس منها، وخبراتٍ سلبية أخرى يمكن تجنّبها وتلافيها للوصول إلى مسارات تغييرٍ أقل تعرّجًا وأكثر استدامةً وقدرةً على تمثيل المجتمعات. في هذا الإطار، نعرض ثلاث تجارب شهدتها المنطقة العربية في التعامل مع الدستور وتعديلاته عبر السنوات الثماني الماضية، وهي مصر وتونس والمغرب، وأهم الجدليات التي ثارت بشأنه وكيف حُسمت.

8- الاسكوا، 2016
9- الاسكوا، 2016

الفصل الأول: مسارات صياغة الدستور بين السياق السوري والتجارب العربية

أولًا: طريقة تشكيل لجنة/ لجان وضع الدستور

مع اختتام محادثات أستانة الأولى في كانون الثاني عام 2017، طرحت روسيا مشروع اقتراح دستور بإعداد خبراء روس. وبحسب خبراء سوريين، لم تتم مشاورة أي فريق سوري في تلك المسودة، بما في ذلك النظام السوري. أثار اقتراح الدستور هذا ردود فعلٍ غاضبة، سواءً من المعارضة التي اعتبرت بنودَه «مهينة»، أو من النظام الذي اعتبر أن الدستور «مليءٌ بالتنازلات». اقترح مشروع الدستور الروسي إلغاء صفة «العربية» من الجمهورية السورية، وأعاد شرط أن يكون عمر مرشّح رئاسة الجمهورية 40 عامًا وما فوق وأن يكون سوري الجنسية، على أن يُنتخب لمدّة سبعة أعوام لدورتين فقط، بالإضافة إلى تقليص صلاحياته لصالح الحكومة. كما ألغى الدستور المقترح من الجانب الروسي اعتماد الفقه الإسلامي كمصدر للتشريع و«علمنة الدولة». استمرّت ردود الأفعال عامًا كاملًا. وعقب «مؤتمر سوتشي»، ضغطت روسيا على النظام للإعلان عن أسماء اللجنة الدستورية المرشحة من قبله، كأول خطوةٍ تجاه تسوية من شأنها أن ترسم مستقبل المرحلة المقبلة في سورية بعد انتهاء العمليات العسكرية.[10] تصدّر مقترح الدستور واللجنة الدستورية المشهد السياسي في سورية منذ إقرار تشكيلها في مؤتمر «الحوار الوطني» في سوتشي في نهاية كانون الثاني/ يناير 2018. ودار الحديث حول الخطوط العريضة التي ستعمل عليها اللجنة، وما إذا كانت ستكتفي بتعديلات على بعض المواد في الدستور الحالي أم ستقوم بتغيره بشكلٍ جذري ليُكتب دستورٌ جديدٌ برعاية أطراف دولية، خصوصًا روسيا وتركيا وإيران. وبعد فشل محادثات أستانة وسوتشي وإطلاق الأمم المتحدة لفكرة اللجنة الدستورية، حرصت روسيا على الضغط على المبعوث الدولي، (ستيفان دي ميستورا) لضمان حصة 50 ٪ من أعضاء اللجنة للنظام، و30 ٪ للمعارضة والبقية من خبراء مستقلين، ما يضمن أنّ أي تغيير فعلي في الدستور لن يحصل. وسبق أن طلب المبعوث الأممي إلى سورية، ستيفان دي ميستورا، من مجلس الأمن وضع أفكارٍ لصياغة دستورٍ وتنظيم انتخاباتٍ جديدةٍ في سورية. ومن المقرّر أن تشارك في اللجنة ثلاثة أطراف: مرشّحون من قبل النظام السوري (سرّبت أسماءهم جريدةُ الشرق الأوسط السعودية وقد طغى عليهم طابع حزب البعث الحاكم وأعضاء من وفد الحكومة السورية المفاوض)، مرشّحون عن المعارضة السورية بجميع مكوّناتها، ومستقلّون/ ات تتمّ تسميتهم من قبل المبعوث الدولي وفق ضياء عوده ورهام

10- ضياء عوده، مرجع سابق

الأسعد.[11] بتصريح من وزير خارجية سورية، وليد المعلم، أرسل النظام السوري 50 اسمًا مرشّحًا للّجنة الدستورية، مضيفًا أنه مع توصّل اللجنة إلى اتّفاقٍ بشأن تعديلات يتمّ رفعها إلى مؤتمر سوتشي، الذي يقرّها بدوره ويرفعها إلى الحكومة السورية كي تقوم باللازم وفق بنود الدستور الحالي، الأمر الذي يخالف رؤية المعارضة السورية التي تسعى إلى إثارة 23 بندًا في دستور 2012. يكمن الإشكال الأساسي الأول في الإطار الإجرائي لكتابة الدستور، أي حول من يعطي الولاية للّجنة ومن يصادق على مخرجاتها وكيفية تنفيذها ومن هي الجهة الضامنة للمخرجات.[12] وما زالت آلية عمل اللجنة الدستورية والمرشحون من غير النظام غامضة. وفيما يتمسّك النظام بآليات الدستور المتعلّقة بتعديله الذي يجب أن يحوز على موافقة رئيس الجمهورية وأكثرية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الشعب ولا بد من تشكيل لجنة خاصة لإجرائه، تتوجّه جهات معارضة للتمسّك بمطالبها لجهة وضع دستورٍ جديدٍ بعد التوصّل لحلٍّ سياسي كي يتم إعداد الدستور من قبل مجلس تأسيسي ليعرض لاحقًا على البرلمان لإقراره واستفتاء الشعب عليه. قال رئيس وفد «هيئة التفاوض»، نصر الحريري، إن الهيئة تقوم، وفقًا لقرار مجلس الأمن 2245 بالتعاون مع الأمم المتحدة، بتحديد آلية عمل اللجنة ممّا يُسهم في إطلاق العملية السياسية التفاوضية» بين ممثلي النظام السوري والمعارضة بحسب القرار، فيما آليات عمل اللجنة والقوائم المشاركين لم تكتمل بعد.[13]

إذا نظرنا إلى التجربة التونسية، لقد تأسس المجلس الوطني التأسيسي التونسي بموجب انتخابات أجريت في 23/ 10/ 2011، وقد أوكل للمجلس الوطني التأسيسي مهماتٍ محددة تتمثّل في وضع دستورٍ جديدٍ للبلاد وانتخاب رئيسٍ جديد .وبالإضافة إلى مهمة وضع دستورٍ جديدٍ وانتخاب الرئيس المؤقت، اضطلع المجلس الوطني التأسيسي بمهام التشريع. تكوّن المجلس التأسيسي من 217 عضوًا انتخبوا من قبل التونسيين في اقتراع 23/ 10/ 2011 بعد الثورة التي أطاحت بالرئيس زين العابدين بن علي. وفازت «حركة النهضة» بتلك الانتخابات، بحصولها على 89 مقعدًا، تلاها «حزب المؤتمر من أجل الجمهورية» بـ29 مقعدًا، في حين حلّت قوائم «العريضة الشعبية» ثالثًا بنصيب 26 مقعدًا. وتألّف مكتب المجلس من رئيس المجلس وتسعة أعضاء.

11- ضياء عوده، مرجع سابق
12- ضياء عوده، مرجع سابق
13- ضياء عوده، مرجع سابق

لتجاوز الفراغ الدستوري في الفترة الممتدة من انتخاب المجلس التأسيسي إلى موعد المصادقة على دستور، تمّ سن قانون التنظيم المؤقّت للسلطات العمومية، وهو قانون تونسي دستوري تأسيسي تمت المصادقة عليه في 10 / 12/ 2011 وسيسيّر شؤون الدولة من عام 2011 حتّى صدور الدستور الرسمي الجديد. ورغم وجود منهج تشاركي داخل المجلس التأسيسي، إلا أنّ غياب خارطة طريق واضحة لبيان المراحل المختلفة لعمليّة صياغة الدستور والوقت الذي سيستغرقه لإنهاء هذه المراحل، كان من بين أهم العراقيل التي واجهت النواب في عملية صياغة الدستور وأثارت سخطًا في الشارع. من بين الصعوبات التي أعاقت عملية صياغة الدستور غموضُ النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي الذي تمّت المصادقة عليه في شهر كانون الثاني 2012.

في آذار 2013، وخلال الأزمة السياسية التي تلت اغتيال شكري بلعيد، انعقدت جلسة عامة للمجلس لتعديل النظام الداخلي رغبةً من النواب في تسريع المسار. وتم تعديل المادة 104 المتعلّقة بصلاحيات الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة والتي تنص على أنه «تجتمع الهيئة لإعداد الصياغة النهائية لنصّ مشروع الدستور اعتمادًا على أعمال اللجان وبالاستئناس بأهل الاختصاص» تم على إثر ذلك إنشاء لجنة توافقات قامت بالعمل مع هيئة الصياغة وهو ما أدى إلى إضافة شهر من العمل للوصول إلى توافق.

أثّرت هذه الأزمة السياسية على شرعيّة المجلس التأسيسي في حدّ ذاته، وتم إعطاؤه مهلة سنة واحدة لإتمام مهامه والمصادقة على دستورٍ جديدٍ في إطار ما عُرف بـ«اتفاق الأحزاب العشر» تحت إشراف «الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة».

يُعتبر غياب آليات رقابة دستورية من بين العراقيل التي عطّلت عملية صياغة الدستور. لقد تمّ حل المجلس الدستوري الذي كان قائمًا لسنوات عديدة في ظل حكم بن علي بموجب المرسوم المتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلطة العمومية بعد الثورة مباشرة.

لعبت المحكمة الإدارية دورًا أساسيًّا في مراقبة الأداء الإداري للمجلس الوطني التأسيسي، فقامت بإلغاء الزيادات لأعضاء المجلس كما أوقفت في مناسبتين عملية اختيار أعضاء هيئة الانتخابات. اعتبرت المحكمة الإدارية في جميع مراحل عملية صياغة الدستور أن العملية التأسيسية خارج اختصاصاتها، وقد نصّت المسودة النهائية للدستور على إنشاء محكمة دستورية بعد ثلاث سنوات منذ تاريخ دخول

الدستور حيّز النفاذ. وفي غضون ذلك، نصّت الأحكام الانتقالية على أن تتولّى الجلسة العامة للمحكمة الإدارية الصلاحيات الممنوحة للمحكمة الدستورية. وتجذّرت الأزمة بين نواب المجلس الوطني التأسيسي والمحكمة الإدارية بعد أن أقرّت المحكمة في أيلول/ سبتمبر 2013 إلغاء اختيار المجلس لتشكيلة الأعضاء المقترحين لهيئة الانتخابات ورفض نواب «المؤتمر من أجل الجمهورية» ونواب حزب «حركة النهضة» وآخرين إعطاء المحكمة الإدارية سلطة الرقابة الدستورية، وفي أخر المطاف تمّ التوصّل إلى حلٍّ وسط تمثّل في إنشاء هيئة وقتيّة لمراقبة دستورية مشروعات القوانين إلى أن يتمّ إنشاء المحكمة الدستورية.

أما مصر، فقد شهدت عدّة أشكال في طريقة كتابة الدستور ما بين الانتخاب وتعيين لجان التعديلات واللجان التأسيسية. في لجنة التعديلات الدستورية آذار/ مارس 2011 اختارت السلطة الانتقالية آنذاك، وهي المجلس العسكري، آلية التعيين لثمانية من رجالات القانون[14] بهدف دراسة وصياغة هذه التعديلات. وقد جرى تمجيد هذه التعديلات حينها من قبل التيار الإسلامي، ثم جرى لاحقًا نقدُها من الجميع باعتبارها بداية الاستقطاب والتأسيس لنظام سياسي معيب ومبني على أساس توازن آني للقوى السياسية دون الخوض في التأسيس لنظام سياسي بعد ثورة كان يجب أن يضع من ضمانات عدم النكوص عن المسار السياسي التغييري. حدّدت هذه اللجنة آليّة اختيار لجنة كتابة الدستور الجديد لاحقًا حيث كان الإعلان الدستوري في 30/ 3/ 2011 والذي أكد أيضًا على آلية التعيين ولكن من قبل الأعضاء غير المعيّنين في مجلسي الشعب والشورى. وهنا أثيرت مسائل جديدة مرتبطة بالجدل حول مدى تمثيل اللجنة للشارع المصري باعتبارها منتخبة على مستويين، وفي الحقيقة هي معيّنة من قبل المجلسين والذي غلب على تشكيلها التيار الإسلامي بنسبة تتجاوز الـ 70٪. كما ثار جدلٌ حول ما إذا كان يحقّ للبرلمان تعيين بعض أعضائه ضمن تشكيل اللجنة أم لا؟ وهو الجدل الذي أحال لجدلٍ حول مدى

14- وهم (المستشار طارق البشري النائب الأول لرئيس مجلس الدولة الأسبق، د. عاطف البنا- أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة، د. حسنين عبد العال العميد السابق لحقوق القاهرة، د. محمد باهي وكيل كلية حقوق إسكندرية، المستشار ماهر سامي يوسف المستشار الفني لرئيس المحكمة الدستورية العليا، الأستاذ صبحي صالح، محام بالنقض ينتمي لجماعة الإخوان المسلمين، المستشار حسن البدراوي نائب رئيس المحكمة الدستورية، المستشار حاتم بجاتو رئيس هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية العليا)

التوازن بين السلطات في نظام تضع فيه السلطة التشريعية الدستور. وكان نتاج هذا الوضع أن تمّ إصدار الدستور في شهر كانون الأول 2012 في ظل استقطابٍ حادٍّ بدا واضحًا في نتيجة التصويت على هذا الدستور والتي جاءت بموافقة ٪63.8 عليه ورفضه من قبل ٪36.2 من الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء الذي لم تزد نسبة المشاركة فيه عن ٪32.9 ممن لهم حق التصويت.[15]

ونتيجةً لهذا الاستقطاب الحادّ، تم وصم الدستور باعتباره دستور الإخوان، حيث تم الترويج له باعتباره استفتاءٌ على شرعية الرئيس الذي لم يكن مرّ على انتخابه ستة أشهر، كما اعتبرت المعارضة حينها أن نسبة التصويت تلك تعني أن 36.2 من المصريين يرفضون النظام السياسي القائم.

وفي دستور 2014، سواء من حيث نسبة المشاركين في الاستفتاء التي لم تتجاوز 38 ٪ من جملة من لهم حق التصويت[16] أو من حيث طريقة اختيار لجنة وضع الدستور، تم تعيين لجنة العشرة وفقًا لخارطة الطريق المعلنة في 3/ 7/ 2013 ونص المادة 28 من الإعلان الدستوري وهي لجنة قانونية صرفة[17]، ثمّ تعيين لجنة الخمسين، رغم أن التعيين شمل تقسيمًا بناء على بعض المعايير[18]. ورغم أن هناك بعض المنتمين

15- أنظر موقع اللجنة العليا للانتخابات، https://bit.ly/2PN9Kwv

16- أنظر نص قرار إعلان نتائج الاستفتاء على دستور 2014، https://bit.ly/2NBML6t

17- كان تشكيل هذه اللجنة من 10 من رجال القانون، من الجهات التي نص عليها الإعلان الدستوري، منهم المستشار محمد الشناوي نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا، والمستشار محمد خيرى طه نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا، والمستشار حاتم السيد محمد بسيوني الرئيس بمحكمة استئناف القاهرة، والمستشار محمد عيد محجوب نائب رئيس محكمة النقض، أمين عام مجلس القضاء الأعلى، والدكتور فتحي فكري الأستاذ المتفرّغ بكلية حقوق جامعة القاهرة، والدكتور حمدي علي عمر عميد كلية الحقوق بجامعة الزقازيق، والدكتور صلاح الدين فوزي الأستاذ المتفرغ بكلية الحقوق جامعة المنصورة، والدكتور علي عبدالعال سيد أحمد الأستاذ المتفرغ بكلية الحقوق جامعة عين شمس، https://bit.ly/2LCquU2

18- تم تشكيل لجنة الخمسين وفق القرار رقم 570 لعام 2013. واستنادًا إلى المادة 29 من الإعلان الدستوري فإنّ لجنة الخبراء يتعين عليها إعداد مشروع لتعديل الدستور خلال 30 يومًا على الأكثر، ثم يعرض هذا المشروع على لجنة موسعة تضم 50 شخصًا «يمثّلون كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية وعلى الأخص الأحزاب والمثقفين 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». وشملت اللجنة (3 ممثلين للأزهر، 3 ممثلين للكنيسة

للّجنة منتخبون داخل الهيئات القادمين منها كممثّلي النقابات على سبيل المثال، إلا أنه لا يمكن القول بأن اللجنة منتخبة، وإن كان يُحسب للجنة الخمسين شمولها على طيفٍ واسعٍ من القانونيين والسياسيين وممثّلي المجتمع المدني، وعليه يمكن تسمية هذا الأسلوب الوسط بين الانتخاب «التعيين بالاختيار»، أي أنها لجنة مختارة من جانب هيئات وأطراف محددة.

أما في المغرب فقد قام الملك بتعيين لجنة استشارية لإعداد مسودة الدستور الجديد، ووضع على رأسها القانوني عبد اللطيف المنوني. وإلى جانب هذه اللجنة، كلّف الملك مستشاره محمد معتصم بإجراء مشاوراتٍ مع قادة الأحزاب والنقابات حول مقترحات التعديل الدستوري.[19] وقد ضمّت اللجنة أساتذة جامعيين وخبراء في القانون العام، وكان من بينهم أيضًا ناشطون معروفون في إطار جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان. وقد أمر الملك بتأسيس ما يسمى بـ«الآلية السياسية لمتابعة مشروع إصلاح الدستور»، وكانت هذه الهيئة تجمع رئيس اللجنة الاستشارية وممثلي الأحزاب السياسية والنقابات وتهدف إلى مصاحبة عملية وضع الميثاق الدستوري وإلى تبادل الآراء والمشورة بين الفاعليين السياسيين المختلفين.[20]

وهنا نرى أنه على غرار جميع الدساتير السابقة، تمّت كتابة الدستور بواسطة لجنةٍ من الخبراء المعيّنين من قبل الملك، وليس من خلال جمعية تأسيسية منتخبة أو هيئة تمثيلية أخرى. إلى جانب ذلك، فقد حُدّدت المبادئ التوجيهية للدستور الجديد في خطابٍ ألقاه الملك محمد السادس في 9/ 3/ 2011 إذ عملت اللجنة لاحقًا على تجسيد مسودة مقدّمة من القصر، وفي الوقت نفسه كانت اللّجنة برئاسة أحد مستشاري

و4 للشباب وممثّلا عن كلٍّ من اتحاد الكتاب واتحاد النقابات الفنية وقطاع الفنون التشكيلية والمجلس الأعلى للثقافة و2 عن العمال و2 عن الفلاحين وممثلًا واحدًا عن كلٍّ من نقابة المحامين والأطباء والمهندسين والصحفيين واتحاد الغرف السياحية والغرف الصناعية والغرف التجارية واتحاد طلاب مصر والاتحاد العام للجمعيات والمجلس القومي للمرأة والمجلس القومي للأمومة والطفولة والمجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس الأعلى للجامعات ومتحدي الإعاقة والقوات المسلحة والشرطة وممثّلين اثنين للتيار الإسلامي وممثلا للتيار اليساري وممثلا للتيار القومي و10 شخصيات عامة)

19- تعديل الدستور في المغرب: إصلاح أم احتواء التحول الديمقراطي؟، 18/ 7/ 2011، https://goo.gl/Rs4veu

20- عبد الله الترابي، تعديل الدستور في المغرب: تطورات في سياق من الثورات، مبادرة الإصلاح العربي، نوفمبر/ تشرين الثاني 2011، https://goo.gl/GkCcuh

الملك الأمر الذي أثار جدلًا حول مدى حيادية اللّجنة المعيّنة من قبل الملك لعمل التعديلات الدستورية.

الشّائع عالميًّا في المراحل الانتقالية هو الانتخاب المباشر من قبل المواطنين لأعضاء الجمعيات التأسيسية، وهو ما حدث في البرازيل في الثمانينيات، والهند عقب استقلالها، وجنوب إفريقيا في التسعينيات وتونس في 2011[21]. وهذا الانتخاب يكون سواء للبرلمان، الذي يعتبر أعضاؤه أعضاء في جمعيات كتابة الدستور، أو مباشرة للجان وضع الدستور بحيث تحظى بشرعية تمثيل المجتمع. كما تجدر الإشارة إلى أن التجارب المقارنة تشير إلى أن العمليات التشاركية في صياغة الدستور عادةً ما تكون طويلة الأمد وتتراوح بين ثمانية عشر شهرًا وأربعة وعشرين شهرًا، على سبيل المثال احتاجت عملية صياغة الدستور في جنوب إفريقيا إلى خمس سنوات منذ بداية المفاوضات المتعددة الأطراف إلى اعتماد الدستور النهائي.

ثانيًا: قواعد عمل اللجنة/ اللجان والصلاحيات الممنوحة لها

في تونس، ضمّ المجلس التأسيسي نوعين من اللجان: الأول لجان تأسيسية، وهي لجان عدة: لجنة التوطئة والمبادئ الأساسية وتعديل الدستور، ولجنة الحقوق والحريات، ولجنة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والعلاقة بينهما، ولجنة القضاء العدلي والإداري والمالي والدستوري، ولجنة الهيئات الدستورية، ولجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية. والنوع الثاني هو عبارة عن لجان تشريعية هي: لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية، ولجنة التشريع العام، ولجنة المالية والتخطيط والتنمية، ولجنة الطاقة والقطاعات الإنتاجية، ولجنة القطاعات الخدماتية، ولجنة البنية الأساسية والبيئة، ولجنة الشؤون الاجتماعية.

أما في مصر، فوفقًا لنصّ المادة 29 من الإعلان الدستوري الصادر في 8/ 7/ 2013، يتعيّن على لجنة الخبراء إعداد مشروع لتعديل الدستور خلال 30 يومًا على الأكثر. بدأت اللجنة عملها في 21/ 7/ 2013 وأعلنت عن تحديد أسبوع لتلقّي مقترحات التعديل بهدف إتاحة الفرصة لاستقبال اقتراحات المواطنين والأحزاب

21- كريم سرحان، معايير اختيار الجمعية التأسيسية للدستور، منتدى البدائل العربي، 2011، https://goo.gl/ivTpYQ

وجميع الجهات حول التعديلات الدستورية المقترحة.[22] وكان التصويت داخل اللجنة بالأغلبية البسيطة، وتمّ تشكيل أمانة فنّية عامة للجنة تعاون أعضاءها العشرة. وقد قدّمت لجنة العشرة مسودة مشروع تعديل الدستور تحتوي على 198 مادة في 22 آب، أي بعد شهر من تشكيلها للجنة الخمسين.[23] وقد انبثقت عن لجنة الخمسين خمسُ لجانٍ نوعية هي: لجنة الحوار والتواصل المجتمعي وتلقّي المقترحات، ولجنة المقوّمات الأساسية والدولة، ولجنة الحقوق والحريات، ولجنة نظام الحكم والسلطات العامة، ولجنة الصياغة. واتفق أعضاء لجنة الخمسين على أن تكون نصوص لجنة الخبراء العشرة ونصوص الدساتير المصرية المتعاقبة وخاصة دستور 23، ودستور 54، ودستور 71، ودستور 2012، محلّ نظر اللجنة عند وضع نصوص الدستور، إلى جانب استعانة اللجنة بأهل الخبرة في مجالات عملها، ولها أن تشكّل لجانًا فنيّةً من ذوي الاختصاص لمعاونتها. ووافقت اللجنة على أن تصدر قراراتها في المسائل الإجرائية بأغلبية الحاضرين من الأعضاء الأساسيين بحيث تصدر قراراتها المتعلّقة بنصوص الدستور بالتوافق، وفي حالة الخلاف يؤجّل النقاش لمدة 24 ساعة ثم يُعرض الأمر على اللجنة لاتخاذ قرار نهائي، وفي حال تعذّر التوافق حول أي نصٍّ من نصوص الدستور يُحسم الأمر بـأغلبية 75 في المئة ممّن لهم حق التصويت.[24]

تميزت الحالة المغربية بتقديم بعض ممن تواصلت معهم «اللجنة الاستشارية» مسودات دستورية كاملة، فيما قدّم البعض الآخر اقتراحات فقط بشأن النقاط الرئيسة. ولكن، بعد أن تم الانتهاء من تقديم الاقتراحات، لم تكن هناك أي متابعة أو نقاش، ولم يتم إطلاع المنظمات على مشروع الدستور الجديد حتى يوم 8/ 6/ 2011، وحتى في ذلك الحين لم يتم إطلاعها على وثيقة مكتوبة، لكنها تمكّنت فقط من الاستماع إلى عرض شفوي بحثته في اجتماع استمر لمدة عشر ساعات. بل وأيضًا، لم يرَ أعضاءُ «اللجنة الاستشارية» أنفسهم مسودةً مكتوبةً إلا في 16/ 6/ 2011،

22- موقع قناة الحرة، لجنة تعديل الدستور المصري تحدّد أسبوعًا لتلقّي مقترحات التعديل، 2013/7/21، https://arbne.ws/2SSmHKE

23- محمد غريب، حسين رمزي، المسودة النهائية لمشروع تعديل الدستور (النص الكامل)، موقع جريدة المصري اليوم، بتاريخ 2013/8/22، https://bit.ly/2SPzkGo

24- موقع جريدة الاتحاد الإماراتية، لجنة الدستور المصري: أي تعديل يتطلب موافقة 75%، 2013/9/10، https://bit.ly/2IrMFQt

أي قبل يوم واحد من عرض الملك لها على الأمة في خطاب تلفزيوني. وبالمثل، طُلب من مجلس الوزراء التصويت على مشروع الدستور في يوم الإعلان عنه نفسه.[25]

ثالثًا: الدور المجتمعي في التعامل معها ومع مخرجاتها

تبدأ عملية بناء الدولة الجديدة أساسًا من خلال وضع دستور جديد يعمل على القطع مع النظام التسلطي السابق عبر إرساء منظومة قانونية جديدة تقوم على نظام سياسي ديمقراطي يضمن حقوق وحريات المواطنين، يكون أساسه مبدأ التداول السلمي للسّلطة ضمن إطارٍ تعدّدي. ولهذا السبب فإن مسألة صياغة الدستور ليست مسألةً عابرة وسهلة. وتتصدّر مسألة مضمون الدستور الجديد الحوارات والمفاوضات بين مختلف الأطراف السياسية، فعملية تحديد مضمون الدستور هي عملية سياسية بالأساس ولا تتم إلا بالحوار والنقاش والتفاوض، وهي بالضرورة عملية مختلفة عن العملية التقنية والقانونية المتمثّلة في كتابة الوثيقة الدستورية. وقد ثبت من عدة تجارب مقارنة أنّ «مخاض المرحلة الانتقالية يكون عسيرًا وأن الدساتير الجديدة التي وضعت في إطار هذه السياقات تكون نتاج مسارٍ كاملٍ يشمل عمليات مختلفة يُسمّى بـ«مسار وضع الدستور» أو بـ«المسار التأسيسي»، وتؤثّر طريقة تصميم مسار وضع الدستور تأثيرًا بالغًا على نتاج هذا المسار التأسيسي، أي على النصّ النهائي للدستور، سواءً من حيث محتواه أو من حيث مشروعيته وفعاليته»[26].

في 14 تموز قدّمت اللجان المنبثقة من الهيئة الدستورية في تونس نتيجةَ أعمالها كمسودة أولى للدستور. وقد وردت 30 مادة في صيغ مختلفة شملت ما بين اثنين وخمسة خيارات. جاء رد فعل أحزاب المعارضة ومنظّمات المجتمع المدني على هذه النسخة الأولى قويًّا، خاصةً في ما يتعلّق بفصول شكل النظام السياسي وحرية التعبير وحرية المعتقد وكذلك وضع المرأة. ثم تمّ إصدار مسودة ثانية من الدستور في 14/ 12/ 2013، ولكن عملية صياغة الدستور اتّخذت طابعًا ملحًّا بسبب الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد وازدياد العنف السياسي، فتم إصدار المسودة الثالثة للدستور في 22/ 4/ 2013، وتمّ في الوقت نفسه عقد حوارات

25- مارينا أوتاوي، الدستور المغربي الجديد: تغيير حقيقي أم مزيد من المراوحة؟، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 23/ 6/ 2011، https://goo.gl/wfQL11

26- مقال صياغة مشروع الدستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة جوان/ حزيران 2013، نرجس ظاهر ودنيا بن رمضان ص4-5.

جمعت الرئيس منصف المرزوقي و«الاتحاد العام التونسي للشغل» لبحث ومعالجة النقاط التي كانت محل خلاف. وقد تواصلت في هذه الأثناء جلسات الحوار الوطني. كذلك في غرة حزيران 2013 تم رسميًّا تقديم المسودة الأخيرة التي لاقت احتجاجات وانتقادات من قبل أحزاب المعارضة، وكان السبب أنّ هيئة التنسيق والصياغة تجاوزت صلاحياتها فغيّرت محتوى بعض الفصول التي تمّت صياغتها من قبل اللّجان. أخيرًا تمّ تقديم كلّ التقارير لهيئة التنسيق والصياغة للعمل على التقرير النهائي للدستور. تجدر الإشارة هنا إلى أهمية دور المجتمع المدني من خلال مراقبته ورصده لعمل مختلف مؤسسات الدولة وتقديم السبل المناسبة للمواطنين للانخراط في هذه العملية، كما يسّرت منظمات المجتمع المدني في تونس إنشاء حوار بين واضعي الدستور من جهة والمواطنين من جهة أخرى.

بدأت المشاركة المجتمعية في مصر منذ اليوم الأول لعمل لجنة العشرة، بناءً على الإعلان الدستوري الصادر في 8/ 7/ 2013 كما سبقت الإشارة بتلقي مقترحات جبهة الإنقاذ والأحزاب السياسية المختلفة بالتعديلات المقترحة، كما أجرت لجنة الخمسين العديد من الحوارات المجتمعية، سواءً مع ممثلي الهيئات التي ينظّم شؤونها الدستور بنصوص محددة أو مع المجتمع عبر الجامعات ولقاءات أعضاء اللجنة بممثلين عن المجتمع المدني أو ما تلقّته اللجنة من مقترحات من مراكز بحثية أو منظمات مجتمع مدني حول بعض القضايا، كما اعتبرت مشاركة الأعضاء الاحتياطيين باللجنة من قبيل توسيع مبدأ المشاركة المجتمعية.

أما في المغرب فكانت عملية صياغة الدستور أكثر انفتاحًا من سابقتها. بدأت العملية بنقاشات مجتمعية موسّعة ضمّت أطرافًا عدّة، من مجتمع مدني ونقابات، وتلقّت اللجنة المعيّنة العديد من المقترحات، ولعبت المجالس الاستشارية دورًا واسعًا في عملية التواصل بين اللجنة والفئات المختلفة في المجتمع المدني. كما تمّ إعداد موقع على الإنترنت لتلقّي اقتراحات المواطنين، وأيضًا لبثّ تسجيلات ولقاءات اللجنة، وتمّ التراجع عن ذلك بمبرّر أن في الأمر صعوبة في التنفيذ والتحكم.[27] وقد تلقّت لجنة الخبراء المعيّنة من قبل الملك والمنوطة بوضع مسودة التعديلات، 185

27- محمد باسك منار، دستور سنة 2011 في المغرب، أي سياق لأي مضمون؟، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، كانون الثاني/ يناير 2014، https://goo.gl/HXVUXq

وثيقة تحوي اقتراحات من مختلف الأحزاب والنقابات والجمعيات، وعملت بعد ذلك على القيام بتحرير المشروع الدستوري نفسه، ليُقدّم إلى الملك ويُعرض للاستفتاء الشعبي بعد ذلك.[28] وفي أوائل حزيران 2011، أنهت اللجنة أعمال وضع المشروع وتحريره، وتكلّف رئيس اللجنة بتقديمه إلى الأحزاب السياسية والنقابات في إطار آلية المتابعة. وقد جرى أول لقاء مع ممثلي الأحزاب والنقابات وعرضت فيه شفهيًّا الخطوط العريضة لمشروع الدستور، ولكن لم يتسلّم الممثلون الذين حضروا هذا اللقاء النسخة المحرّرة من النص. وبالتالي قرّر عددٌ من ممثلي الأحزاب وممثلي الكونفدرالية الديمقراطية للشغل أن يتركوا الاجتماع اعتراضًا على منهجية العمل وعلى رفض تسليمهم وثيقة مكتوبة،[29] إذ سرعان ما تم التراجع عن هذا المسار وبدأت اللجنة تعمل في سرية وبشكل سريع،[30] وأصدرت نقابة الكونفدرالية الديمقراطية للشغل في ما بعد بيانًا أعلنت فيه احتجاجها على الطريقة التي تدار بها المشاورات، قائلةً إنها «أبعد ما تكون عن المنهجية التشاركية». كما أعلن حزب «الطليعة الديمقراطي الاشتراكي» عن مقاطعته للاستفتاء.

رابعًا: آليات التصويت والإقرار الخاصة بالمواد وآلية إقرار الدستور

على الرغم مما عرفته تونس من عدم استقرار، فإن الفاعلين السياسيين الرئيسيين وبفضل جهود جميع الأطراف، توافقوا حول دستور للجمهورية. كان من المقرر أن يتمّ المجلس الوطني التأسيسي عملية المصادقة على الدستور، أي التصويت عليه مادة بمادة ثم التصويت على النص كاملًا بحلول 14/ 1/ 2014 أي بتاريخ الذكرى السنوية الثالثة للثورة التونسية. وحددت الأحزاب المشاركة في الحوار الوطني موعد 12 كانون الثاني كأخر أجلٍ للمصادقة على الدستور، لكن المجلس لم يتمكّن من إتمام عملية المصادقة في هذا الوقت، وصادق على الدستور في 26/ 1/ 2014. بدأ المجلس الوطني التأسيسي عملية المصادقة يوم 3/ 1/ 2014. وقد دامت مناقشة هذا الدستور أكثر من عامين وتأخّرت المصادقة عليه بسبب الأزمة السياسية.

28- تعديل الدستور في المغرب: إصلاح أم احتواء التحول الديمقراطي؟، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 18/ 7/ 2011، https://goo.gl/tHks8v

29- عبد الله الترابي، تعديل الدستور في المغرب: تطورات في سياق من الثورات، مبادرة الإصلاح العربي، نوفمبر/ تشرين الثاني 2011، https://goo.gl/GkCcuh

30- محمد العجاتي، الدستور الجديد وطبيعة النظام السياسي في المغرب، منتدى البدائل العربي، 2011، https://goo.gl/vK9Sc6

لقد انطلقت الجلسة العامة الأولى المخصّصة للتصويت على مشروع الدستور مادة بمادة بحضور 184 نائبًا من مختلف الكتل النيابية من أصل 217 نائبًا. ويمكن القول إنّ عملية المصادقة تمّت في وقت سريعٍ نظرًا إلى عدد الفصول التي وضع التصويت عليها، بالإضافة إلى وجود فصولٍ مثيرة للجدل، تمت المصادقة عليها بعد عملية تفاوض دقيقة من قبل النواب. يمكن القول هنا إن هناك ترابطًا وثيقًا بين المسارين السياسي والدستوري، فبسبب انتهاء مرحلة الترويكا والتوافق الحاصل بين الإسلاميين من جهة والعلمانيين من جهة ثانية، أي التغيير في موازين القوى السياسية، تسرّعت عملية النظر في الدستور والمصادقة عليه. علاوةً على ذلك، تمّت المصادقة على الدستور كاملًا بأغلبيةٍ ساحقةٍ، إذ حصل على موافقة 200 صوت من بين 216 نائبًا حاضرًا. وقد دخل الدستور التونسي حيّز التّنفيذ بعد نشره في عددٍ خاص للرائد الرسمي للجمهورية التونسية يوم 10/ 2/ 2014.

وفي مصر، كان التصويت داخل اللجنة بالأغلبية البسيطة، وتم تشكيل أمانة فنية عامة للجنة تعاون أعضاءها العشرة، وقد قدمت لجنة العشرة مسودة مشروع تعديل الدستور تحتوي على 198 مادة في 22 آب/ أغسطس، أي بعد شهرٍ من تشكيلها للجنة الخمسين.[31] وبالنسبة للجنة الخمسين فقد توافقت اللجنة على أن تصدر قراراتها في المسائل الإجرائية بأغلبية الحاضرين من الأعضاء الأساسيين بحيث تصدر قراراتها المتعلّقة بنصوص الدستور بالتوافق، وفي حالة الخلاف يؤجّل النقاش لمدة 24 ساعة ثم يُعرض الأمر على اللجنة لاتخاذ قرار نهائي، وفي حال تعذر التوافق حول أي نص من نصوص الدستور يحسم الأمر بـأغلبية 75 ٪ ممن لهم حق التصويت.[32] قدّمت الخبرة المصرية خيار الاستفتاء الشعبي المباشر، إذ جرى الاستفتاء على دستور 2012 بمشاركة 32.9 ٪ ممن لهم حق التصويت وبموافقة 63.8 ٪ من الأصوات الصحيحة ورفض 36.2 ٪.[33] جرى الاستفتاء على دستور 2014 في 14 و15 كانون الأول/ كانون الثاني 2014، وأظهرت نتيجة التصويت أنّ من شاركوا في الاستفتاء تبلغ نسبتهم 38.6 ٪ ممن لهم حق التصويت، وأن نسبة الأصوات الصحيحة للمشاركين

31- محمد غريب، حسين رمزي، المسودة النهائية لمشروع تعديل الدستور (النص الكامل)، موقع جريدة المصري اليوم، بتاريخ 2013/8/22، https://bit.ly/2SPzkGo

32- موقع جريدة الاتحاد الإماراتية، لجنة الدستور المصري: أي تعديل يتطلب موافقة 75%، 2013/9/10، https://bit.ly/2IrMFQt

33- انظر موقع اللجنة العليا للانتخابات، https://bit.ly/2PN9Kwv

المصوّتين بنعم 98.1 ٪ بينما نسبة الأصوات الصحيحة للمصوّتين بلا 1.9 ٪[34]

أما في المغرب، فكان التصويت داخليًّا بالأغلبية البسيطة. وأقــرّ الدستور المغربي من خلال استفتاءٍ شعبي جاءت نتيجته بأغلبيــة الموافقــة بنسبة ٪98.5 من نسبة المصوّتين في الاقتراع العام، وبنسبة مشاركة تبلغ ٪73 من عدد الناخبين المسجلين قانونًا.[35] رحّبت عمومُ الأحزاب المؤيدة للدستور بهذه النتيجة، مؤكدةً على نزاهة عملية الاستفتاء وسلامتها. في حين سُجّلت تصريحات متناقضة لقياديين من «حزب العدالة والتنمية» حول نزاهة الأرقام المعلنة، وصفت حركة «20 شباط» تلك النتائج بالمزورة، وأكد ناشطو الحركة أن المغاربة قاطعوا بشكلٍ واضح عملية الاستفتاء، إضافةً إلى ما وصفوه بخروقٍ كبيرةٍ سُجّلت قبل أيام من موعد الاقتراع، ويوم الاقتراع، من بينها تعميم خطب جمعة رسمية على المساجد تدعو المصلين إلى التصويت بنعم، وتصف التصويت بالواجب الديني. وقدّمت هذه القوى بياناتٍ ومعطياتٍ توضح مكامن الخلل في العملية، من أهمها اختزال الكتلة الناخبة في عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية، وليس على أساس الإحصاء العام للسكان، مما جعل نحو عشرة ملايين مغربي خارج الحسبة الرسمية للمشاركين والمقاطعين، والذين إن تمّ حسابهم فإنّ نسبة المشاركة لن تتعدّى 37 في المئة، وهو ما يعني مقاطعة بنسبة 63 في المئة المتبقية من الكتلة الناخبة.[36]

خامسًا: السياق السوري

تشكّل المسألة الدستورية في سورية إحدى أبرز الإشكاليات والخلافات بين أطراف النّزاع، والتي أصبحت نقطةً رئيسيةً في مسار التّفاوض بين المعارضة والنّظام. وقد أنتجت الحرب الطّاحنة التي تعيشها البلاد منذ سنواتٍ عدّة واقعًا لا يمكن تجاهله في مسار التفاوض، فالمعارضة والمراكز التي تعنى بالعدالة الانتقالية في سورية، كـ«المركز السوري للعدالة والمساءلة»، تشدّد على أهمية عدم تجاهل ما نتج عن سنوات الحرب كجبر الضّرر واستعادة الأملاك وضمان الحقوق السياسية

34- انظر نص قرار إعلان نتائج الاستفتاء على دستور 2014، https://bit.ly/2NBML6t

35- عبد الله الترابي، نفس المرجع.

36- نفس المرجع.

والاقتصادية والاجتماعية، كما تولي أهميةً كبيرةً للمشاركة الدّستورية التي يتعين فيها مشاركة جميع الأطراف والقوى المجتمعية في العملية الدستورية، وتعتبر أنّ هذه المشاركة ضرورة ملحّة ضمن مفهوم الحقوق الديموقراطية وحقًّا دوليًّا أقرّه القانون الدولي. وتكتسب المسألة الدستورية وكيفيّة معالجتها مستقبلًا أهمية خاصّة في سورية، ذلك أنّ شعور الكثير من السوريين بالتّهميش وبأنّ التشريعات لا تعبّر عنهم وعن حاجاتهم ومطالبهم شكّل أحد أبرز أسباب اشتعال الأحداث في البلاد، لذلك فإنّ إعادة وضع تشريعات تُقصي شرائح كبيرة من المجتمع لن تساهم إطلاقًا في إطفاء نار الحرب هناك، بل قد يعمل هو نفسه على إشعالها.

وبسبب حساسيّة الوضع السوري، وحاجته اليوم إلى دستورٍ يعمل على تأمين الاستقرار للبلاد ويحدّد مصير الشّعب السوري لفترةٍ طويلة، ينبغي عدم الاعتماد على صيغة إعلانات دستوريّة قد تخلّف أوضاعًا أكثر هشاشة وعرضةً للاقتتال والحرب والاستقطاب الشّديد. ويجب التأكيد على أهمية المشاركة الواسعة في صياغته والموافقة عليه، وألا يمرّ بأغلبية بسيطة (٪50 +1)، وأن يتم العمل على دستورٍ لا تطاله التعديلات كثيرًا أو قريبًا ولا يتم تعطيل العمل به، ليمثل نواة للاستقرار السياسي. ويتطلب ما سبق عدة مسائل هامة:

- جدول زمني واضح لوضع الدستور لا يترك الأمور مفتوحة للمماطلات ولكنه يعطي متسعًا من الوقت للعمل والتشاور والمشاركة بشكلٍ محدّد زمنيًّا، فالتجربة تشير إلى أن الأفق المفتوح (تونس) قد يربك العملية الانتقالية بل وعملية صنع الدستور نفسه ويفتح الباب أمام بعض القوى للسيطرة على الوضع القائم، وتكون من مصلحتها في هذه الحالة إطالة أمد صياغة الدستور أو كما في الحالة المغربية الانتهاء منه في ظرفٍ يسمح لهذه القوة بفرض سطوتها. كما أن دساتير التجربة المصرية التي تُصنع خلال ثلاثة أشهر ويتم التصويت عليها في عجلة هي دساتير غير قابلة للحياة طويلاً.
- آليات واضحة ومحددة ومنظمة للمشاركة الشعبية الواسعة ليس فقط على مستوى التشاور إنما كذلك على مستوى المراقبة، الأمر الذي يتطلّب وجود مجتمع مدني يتمتّع بحرية التنظيم لذاته وللمجتمع. ولعل الدور الإيجابي لـ«الاتحاد التونسي للشغل» خير دليلٍ على هذا الاحتياج. كما تتطلّب هذه

العملية مساحات واسعة من حرية الرأي والتعبير ودورًا فاعلًا للإعلام في عملية الحوار. ويتطلّب تنظيم هذا الحوار، خاصةً في الحالة السورية، إدماج فئات اجتماعية عديدة: نساء، شباب، أعراق، أديان، ولا يجب إغفال أي مكون أو إقصاؤه من هذه العملية بحجّة حجمه أو تمثيله عبر فئةٍ اجتماعيةٍ أخرى.

- تشكيل اللجنة يجب أن يتضمّن الأطياف المجتمعية المذكورة أعلاه وممثلين مباشرين عنها. وتؤكد تجارب المنطقة أن كتابة الدساتير ليست عملية تقنية يقوم بها الخبراء خاصّة القانونيون منهم، إنما هي عملية مجتمعية تشمل أبعادًا اجتماعيةً وتخصصاتٍ مهنيةً مختلفة، قد يكون للقانونيين دورٌ أكبرٌ في لجنة داخلية للصياغة ولكن لا يكون لهم الغلبة، ويجب أن يعودوا إلى اللجنة العامة متنوّعة المشارب في التصويت النهائي. كما أكدت التجارب أنّ فكرة المسودات خاصةً المكتوبة من جانب الخبراء هي غير ذات جدوى، كما أن معظمها كان يتسم بالجمود (لجنة العشرة في مصر)، وهو ما ينطبق على فكرة التكنوقراط فهؤلاء مهمّتهم تنفيذ الدساتير وليس صياغتها، فالصياغة تكون للمسيّسين وليس للفنّيين، بالطبع يجب أن يمثّلوا كمعبّرين عن مؤسساتهم ولكن ليس كصانعي دستورٍ جديدٍ للبلاد. لذلك، وبسبب الظروف في سورية، قد يكون أسلوب الاختيار الذي اتبعه دستور 2014 في مصر في ما يخصّ تشكيل لجنته هو الشكل الأقرب للحالة السورية، إذ يتم الهيئات الخاصة والعامة والأهلية والمدنية الممثلة في اللجنة، وتقوم بعد ذلك كل هيئة بترشيح من يمثّلها عبر انتخابات داخلية، ولا وسع للتأكيد هنا أن تحديد هذه الهيئات يجب أن يشمل كافة الفئات التي تمّ ذكرها وكافة التيارات السياسية.

- لجنة صياغة الدستور يجب أن تكون مستقلة وهي من تحدّد لائحتها الداخلية للعمل وجدولها الزمني. وتتّخذ قيادتها شكل سكرتارية للتسيير والتيسير وليس للحكم والرئاسة، وتشكّل من داخل اللجنة على أن تكون معبّرة عن كافة الأطياف والتوجهات المتواجدة فيها.

- اللائحة الداخلية يجب أن تؤكد على الشفافية والديمقراطية الداخلية، وتحدّد بشكل واضح تقسيم الأدوار داخلها، وآليات العمل بدءًا من الاقتراحات وحتّى طريقة التصويت. وأن تشمل بوضوحٍ وبشكلٍ موازٍ لإجراءاتها آليات

المشاركة الشعبية في كل مرحلة، ثم تتمّ ترجمة كل ذلك في جدول زمني ملائم.

- آليات التصويت يجب أن تضع التوافق كأسلوب أساسي لها، وإن كان ذلك قد يبدو صعبًا في ظل الأوضاع الحالية في سورية لكن وضعه في الاعتبار قد يكون مفيدًا، وأن تقوم سكرتارية اللجنة بدورٍ في هذه العملية، مع التأكيد على أن طريقة التصويت يجب ألا تجعل لأي طرفٍ ممثلٍ داخل اللجنة فيتو على عملها أو قرارتها أو في التصويت على المواد أيًّا كان حجم تمثيل هذا الطرف، وفي المقابل تضمن فيتو إذا اجتمع أكثر من مكوّنين من مكوّنات اللجنة على أي قرارٍ أو مادةٍ معروضةٍ للتصويت كذلك بصرف النظر عن حجم هذه المكونات.

- الاستفتاء العام مهمّ ولا يجوز التّغاضي عنه إلا إذا كانت لجنة صياغة الدستور ذاتها منتخبة بشكلٍ مباشرٍ من المواطنين وهو ما نعتقد بصعوبته في الحالة السورية، وعليه يجب أن يشمل الاستفتاء كافة المواطنين السوريين في الداخل وفي الخارج، دون أي استثناء، وعلى المنظمات الدولية توفير الدعم المالي واللوجستي لهذه العملية. ويجب أن تكون الوسائل الإلكترونية، خاصةً في الحالة السورية، ضمن الآليات ليس فقط على مستوى التّصويت على الدستور، إنما على مستوى المشاركة والرقابة التي سبق الإشارة إليها، وهو ما يتوجّب على المؤسسات الدولية لعب دورٍ فيه كذلك.

- في النهاية يجب التأكيد على أهمية الشفافية والديمقراطية والمشاركة في هذه العملية بكاملها، ووضع ضمانات للنزاهة في الاستفتاء النهائي تتطابق مع المعايير الدولية في ذلك.

الفصل الثانى:
قضايا هامة للسياق السورى: خبرات من الدساتير العربية

تدور نقاشاتٌ واسعةٌ حول شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها، سياسيًّا وإداريًّا. جاء في الأجندة الوطنية لسورية «الاسكوا» ضرورة إشراك المواطنين ضمن حوار وطني عام وواسع النطاق لتحديد هذه الخيارات، ذلك أنّ معالجة مسألة شكل الدولة المستقبلية مسألة بغاية الأهمية، خصوصًا بتداعياتها على وحدة المجتمع وصيانته من النّزاعات والانقسامات ومن استغلالها. وسنتطرّق هنا لمجموعةٍ من القضايا الهامة في هذا المجال.

أوّلًا: اللامركزية والفيدرالية

في العديد من الدول الديمقراطية، يمكن اعتبار المجالس المحلّية ساحةً مفتوحةً لإدارة التنوّع السياسي والاجتماعي والديني والعرقي/ الاثني، في إطارٍ يؤكّد على العيش المشترك، وعلى إدارة الصراعات السياسية بشكلٍ سلمي عبر المؤسّسات القائمة، وفي إطارٍ من احترام لسيادة القانون[37].

أتى مشروع الدستور الروسي الجديد بفكرة «جمعية المناطق» بدلاً من «الإدارة المحلية»، فتتوزع السلطة التشريعية بين ما تسمّيه المسودة «مجلس الشعب» أو «جمعية الشعب» يكون منتخبًا من قبل الشعب، و«جمعية المناطق» غير منتخبين، معينين من رئيس الجمهورية، ولكن بالرغم من ذلك يتمتعون بصلاحيات أكبر حتى من مجلس الشعب، منها: إقرار مسائل السلم والحرب، تنحية رئيس الجمهورية من منصبه، إقرار إعلان رئيس الوزراء حالة الطوارئ والتعبئة العامة، تعيين أعضاء المحكمة الدستورية العليا.[38]

وإذا نظرنا هنا إلى الحالة التونسية وجدنا أنّ دستور 27/ 1/ 2014 جاء بأربع عشرة مادة حول اللامركزية. وكان دستور غرة حزيران 1959 قد تضمّن مادة رئيسية بشأن التنظيم الترابي للدولة التونسية وهو المادة 71 الذي جاء فيه «تأزر المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة

37- حبيبة محسن، رانيا زادة، محمود عبد الفتاح، اللامركزية ونظام المحليات. نحو دستور مصري جديد (تجارب ورؤى)، منتدى البدائل العربي، 2011، https://goo.gl/CokMoj

38- رضوان زيادة، الحياة، 20/ 12/ 2017 http://www.alhayat.com/article/847600/ النسخة-الروسية-للدستور-السوري

المحلية المصالح المحلية حسب ما يضبطه القانون». يمكن الإقرار بأن هناك إرادة للتحوّل بمسألة اللامركزية في تونس. ونلمس ذلك من خلال إيجاد ثلاثة مستويات لهذه اللامركزية والتي قدّمها الدستور على أنها دعم لهذا التنظيم الترابي. وهذا ما جاء في المادة 14 منه والذي يتحدّث عن التزام الدولة بدعم اللامركزية وباعتمادها على كامل تراب الوطن. وتتمثّل هذه المستويات الثلاثة في البلديات والجهات والأقاليم والتي يجب أن تغطّي كل واحدة منها كامل تراب الجمهورية.

والحالة المغربية كذلك ذات طبيعة مميزة ومتقدّمة في هذا المجال. وفيها نجد أنّ مقدمة الوثيقة الدستورية تعرّف المملكة بوصفها «دولة موحّدة»، بمعنى أنها دولة ذات نظام حكم مركزي، وأن «التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة».

ويحدّد الدستور إطار اللامركزية والجهوية المتقدّمة ولكنّه يعتمد على قانون تنظيمي لتأمين الشروط الأساسية (شروط الإدارة الديمقراطية لأعمال الجهات، عدد المجالس، شروط الأهلية، النظام الانتخابي، شروط تطبيق المداولات والقرارات التي يتّخذها رؤساء المجالس، السلطات المشتركة والسلطات المنقولة، والتدابير المالية الجهوية وغيرها من الجماعات الجهوية).

وأضاف دستور 2011 أيضًا وجوب انتخاب المجالس التمثيلية الجهوية بواسطة الاقتراع العام المباشر. ويؤدّي المجلس الجهوي دورًا بارزًا في إعداد وتتبّع برامج التنمية الجهوية والتّصاميم الجهوية لإعداد التراب وفقًا للمادة 143، الفقرة: وكل جهة ترابية مزوّدة بهيئة منتخبَة، سواء لجان المجالس أو العمالات أو الأقاليم، المجلس الجهوي وتخضع لإشراف موظف يمثّل سلطة الدولة والسلطة التنفيذية. ويعيّن هناك قائد للجماعة القروية، وباشا للجماعة الحضرية، وعامل الإقليم أو العمالة، ووالٍ للجهة. ويعتبر الولاة والعمال السلطة التنفيذية للجماعات الترابية ولديهم سلطات مفوضة من الوزارات المختلفة، بما فيها وزارة الداخلية كجزءٍ من اللامركزية.[39]

ووفقًا للدستور المعدّل، تملك الجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من الدولة (طبقًا للمادة 140)، وتتمتع

39- دراسة نقديّة للدستور المغربي لعام 2011، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدستور، 2012، https://goo.gl/zSKKcU

الجماعات الترابية بسلطة تنظيمية مآزارة صلاحياتها. ولعلّ أهم سلطات البلديات المحلية، خصوصًا الجماعات، ترتبط بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية. والمجلس الجماعي مخوّل بسلطة تحديد خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية بما ينسجم مع التوجهات العامة والأهداف المحدّدة في المخطط الوطني. ولكنّ هذه السلطات يجب أن تكون ضمن التوجهات العامة الموضوعة بموجب المخطط الوطني. وللجماعة أيضًا سلطة في الشؤون المالية والضرائبية والأملاك الجماعية: إذ يمكنها مراجعة الموازنة والحسابات الإدارية والتصويت عليها، وفتح الحسابات والاعتمادات الجديدة، وتحديد نسب الضرائب والحقوق والرسوم المختلفة، وإمكانية اقتراض المال وتلقّي الهبات وتدبير شؤون الأملاك الجماعية والمحافظة عليها وصيانتها. ويحقّ لها كذلك اتّخاذ أي إجراء للتعاون أو التضامن أو الشراكة من شأنه أن يعزز التنمية فيها.

ويتمتع رئيس المجلس بسلطة الشرطة الإدارية الجماعية. ولكن ممثل الحكومة المركزية يبقى يؤدّي دورًا مهمًّا في الجماعات الترابية. ومن الواضح أنّ هذه عبارة عن لامركزية محدودة جدًّا وتطبيق استبدادي للجهوية في المغرب.[40]

ولكن إذا كان الدستور المغربي لعام 2011 قد أنجز في ما يتعلق باللامركزية بإقراره في فلسفته ومقتضياته الدستورية مبادئ وأحكامًا عامةً تقود إلى إقرار نظام الحكامة الجيدة لتدبير الجماعات المحلية ما يعزز من اللامركزية، وهي مبادئ أيضًا تم تكريسها في بعض مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات الصادر عام 2015، إلا أنّها تبقى نسبيّة مع وجود نقائص وثغرات وعيوب قانونية تكمن في تقوية صلاحيات سلطة الوصاية على حساب اختصاصات المجلس الجماعي المنتخب، والتي قد تشكّل حتمًا عائقًا حقيقيًّا أمام مسألة مباشرة الجماعات الترابية لاختصاصاتها الدستورية والتنموية، وتفرّغ نظام اللامركزية برمّته من معناه الحقيقي.[41] وهذا ما يجب الانتباه له في السياق السوري، والذي يتمتع حتمًا بخصوصية، إلا أن الفجوة بين التشريعات والمآزارة تبقى عائقًا بغض النظر عن اختلاف السياق، فيمكن الاستفادة قطعًا

40- المرجع نفسه

41- محمد طارق، مبادئ الحكم الرشيد والشفافية المحلية في المغرب بين التكريس الدستوري والقانوني وواقع الممارسة، في كتاب: المجالس المحلية وتمكين المشاركة المجتمعية «نماذج عربية»، منتدى البدائل العربي للدراسات، 2016، https://goo.gl/DjyNQ3

من إنجاز التجربة الدستورية المغربية في إفراد نصوص لمناقشة مبادئ اللامركزية والحوكمة، ولكن لا يجب أن يتم الاكتفاء فقط بالنصوص الدستورية، بمعنى ضرورة أن تتزامن مع نصوص قانونية تؤيّدها دون اللّجوء إلى صيغ قانونية فضفاضة تخلق ثغراتٍ قانونيّةً تؤثّر على فاعلية نظام اللامركزية بأكمله.

أما مصر فلم تذهب بعيدًا في هذا المجال، إذ تضمّن دستور 2012 نصوصًا متعلّقة باللامركزية في الباب الرابع منه في المواد 183–190، كما تضمّن دستور 2014 ثماني مواد مرتبطة بالمجالس المحلّية واللامركزية والحكم المحلي وذكرت اللامركزية نصًّا في المادة 176 «تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وينظّم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدّد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية.»42 هذه النصوص جيدة، لكنها تركت شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، وتحديد اختصاصاتهم للقانون والذي عادةً ما تقوم باقتراحه السلطة التنفيذية. ولعلّ هذا ما يفسّر غياب اللامركزية على أرض الواقع، إذ لم تنتخب مجالس شعبية محلية منذ أن حُلّت في 2011، وكانت الطريقة الراسخة لاختيار المحافظين ورؤساء وحدات الإدارة المحلّية الأخرى هي التعيين من قبل السلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل تلك النصوص حبرًا على ورق، وخاضعةً لإرادة السلطة التنفيذية البحتة، وهي في صورة الحكومة المركزية التي تتولّى الرقابة والإشراف على عملها وليس السلطة التشريعية أو أي أنواع لرقابة شعبية.

في سورية، تدعو أصوات عدة إلى اعتماد خطط نحو اللامركزية، فيما يرى قطاع كبير من الأكراد السوريين في الفيدرالية الحلَّ الوحيد لتحقيق حقوقهم المشروعة عبر الحوار المتبادل.43هذا في وقت يحذّر فيه رياض العلي من أنّ «تبنّي القانون الحالي رقم 107 لعام 2011 للإدارة المحلية في صيغته الراهنة لن يفعل أكثر من تعزيز السلطة المركزية ونظام حكم الفرد، وهو يؤكّد على الحاجة إلى

42- أنظر دستور مصر 2014 وفقًا للنسخة المستفتى عليها في 15،14/ 1/ 2014، متاحة على الرابط الآتي: http://dostour.eg/2013/topic/regime/

43- بسمة القضماني، Arab Reform Initiative، اللامركزية من أجل سوريا، 29 /12/ 2017

صيغ قانونية ومؤسساتية أخرى من أجل ضمان تفعيل لامركزية إدارية حقيقية». أثبتت تجربة العراق أن الفيدرالية والمحاصصة ليسا بالضرورة الحلّ السحري لمشكلات المركزية المفرطة، ففي والوقت الذي تعالجان بعض المثالب فإنهما في ذات الوقت تؤدّيان إلى مشكلات في نواحٍ أخرى قد يكون من الصعب التعامل معها لاحقًا، بينما تجربة اللامركزية الشاملةً، كما أطلق عليها الدستور المغربي، هي الحل الفعّال للخروج من المركزية المفرطة وتوسيع نطاق المشاركة، بل إنها طريقٌ لتدعيم الديمقراطية ومفهوم المواطنة، وهي النقطة التي سننتقل إليها كأحد القضايا الهامة للحالة السورية.

ثانيًا: المواطنة والمكوّنات الاجتماعية

بحسب تقرير الاسكوا، على الدستور السوري أن ينصّ على اكتساب المواطنة والحرمان منها واستعادتها، على أن تُعتبر هذه التشريعات غير قابلة للمساس. وقد خلت الدساتير السورية السابقة من الإشارة إلى هذه المبادئ، غير أنّ هذه البنود ضرورية خصوصًا في بلد مثل سورية يتميّز بتعدديةٍ قوميةٍ ودينية، ما يستلزم ترسيخ مبدأ المواطنة لاحتواء كل تنوّع واختلاف ضمن مبدأ الحقوق المتساوية لجميع المواطنين والمواطنات دون تمييز. كما وتُعدّ مسألة تحديد الدّين في سورية ذات حساسية كبيرة، فيدور الجدل بين تيارٍ أولٍ يطالب بضرورة تعزيز قيم الدولة العلمانية القائمة على مادة فصل الدين عن السياسة، وبين تيارٍ ثانٍ يسعى لتعزيز دور الدين. ومن الضروري أن ينسجم الخيار في سورية مع تعليق اللجنة المعنيّة بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، والتي تنصّ في رقم ٢٢ على أنّ «الاعتراف بديانةٍ ما باعتبارها دين الدولة أو الدين الرسمي أو التقليدي، أو باعتبار أنّ أتباعها يشكّلون أغلبية السكان، يجب ألا يؤدّي إلى إعاقة التمتّع بأي حقٍ من الحقوق المنصوص عليها..، كما يجب ألا يؤدي إلى أي تمييزٍ ضدّ أتباع الديانات الأخرى أو الأشخاص غير المؤمنين بأي دين».[44] كما أنّ العديد من الأصوات في سورية تشدّد على ضرورة تحرير الدولة من سطوة الأيديولوجيا لصالح قيام دولةٍ مدنيّةٍ قائمةٍ على مبادئ المساواة والمواطنة والقانون دون أي إقصاءٍ أو تمييز على أساس قومي.[45]

44- الاسكوا، 2016
45- الاسكوا، 2016

قد تبدو الحالات المقارنة هنا مختلفة، إذ أنّه توجد في الحالات الثلاث محلّ الدراسة أغلبيات دينية واضحة وعدد الطوائف فيها محدود جدًّا مقارنةً بالحالة السورية، لكن تظلّ وضعية المكونات الاجتماعية من نساء وشباب وغيرها حاضرة في كافة التجارب. في الدّستور التونسي تأكيد على المساواة بين مختلف الشرائح، إذ أكد في توطئته على مبدأ المساواة التامة بين المواطنين والمواطنات التي ورد فيها «تضمن فيه الدولة علويّة القانون واحترام الحريات وحقوق الإنسان واستقلالية القضاء والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين والمواطنات والعدل بين الجهات».

كما جاء في الفصل 21 منه «المواطنون والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات، وهم سواء أمام القانون من غير تمييز. تضمن الدولة للمواطنين والمواطنات الحقوق والحريات الفردية والعامّة، وتهيئ لهم أسباب العيش الكريم»[46]

أما في ما يتعلّق بتخصيص بنودٍ لحقوق المرأة، فقد أكد الدستور في الفصل 46 منه على أنّ «الدولة تلزم بحماية الحقوق المكتسبة للمرأة وتعمل على دعمها وتطويرها».[47] وقد اشترك الفصلان اللذان وردا في باب الحقوق والحريات بالدستور في تعاطيهما مع حقوق المرأة، فأكّد الفصل 46 التمسّك بمكتسبات دولة الحداثة في ما يتعلّق بحقوق المرأة وعلى وجوب عدم الاكتفاء بها والسعي نحو تدعيمها، في ما أرسى الفصل 21 صراحةً مبدأ المساواة بين الجنسين في الحقوق والحريات بما يؤكّد مباشرةً تطوير منظومة حقوق المرأة.

وورد أيضًا تنصيصٌ على مبدأ التناصف في الانتخابات بين الجنسين في نفس الفصل 46، والذي جاء فيه «تضمن الدّولة تكافؤ الفرص بين الرّجل والمرأة في تحمّل مختلف المسؤوليّات وفي جميع المجالات. تسعى الدّولة إلى تحقيق التّناصف بين المرأة و الرّجل في المجالس المنتخبة».[48]

أما في ما يخصّ الشباب والمواطنين في الخارج والأقليات، فلم يخصّص الدستور أي مواد لهم، إذ تغيب الحماية القانونية للأقليات باستثناء حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. يخلو الدستور الجديد من أي إشارة لموضوع الأقليات.

46- الدستور التونسي الصادر في 27 /3/ 2014
47- الفصل 46 من الدستور التونسي الصادر في 27/ 3/ 2014
48- المصدر السابق

وقد ورد بالفصل 48 «تحمي الدّولة الأشخاص ذوي الإعاقة من كلّ تمييز. لكلّ مواطن ذي إعاقة الحق في الانتفاع، حسب طبيعة إعاقته، بكلّ التّدابير التّي تضمن له الاندماج الكامل في المجتمع. وعلى الدّولة اتّخاذ جميع الإجراءات الضّروريّة لتحقيق ذلك».[49]

أما في مصر فقد ثار في أعقاب الثورة جدلٌ حول فكرة الهوية والمواطنة ودين الدولة والمدنية في مقابل العسكرية تارة وفي مقابل الدينية تارة أخرى. وقد وردت المساواة أمام القانون في الدستور المصري ضمن المواد الآتية: مادّة (4): السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور.

مادة (11): تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقًا لأحكام الدستور. وتعمل الدولة على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة تمثيلًا مناسبًا في المجالس النيابية، على النحو الذي يحدّده القانون، كما تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة والتعيين في الهيئات والجهات القضائية، دون تمييز ضدها.

مادة (81) تلتزم الدولة بضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والأقزام، صحّيًّا واقتصاديًّا واجتماعيًّا وثقافيًّا وترفيهيًّا ورياضيًّا وتعليميًّا، وتوفير فرص العمل لهم، مع تخصيص نسبة منها لهم، وتهيئة المرافق العامة والبيئة المحيطة بهم، وممارستهم لجميع الحقوق السياسية، ودمجهم مع غيرهم من المواطنين، إعمالًا لمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص.

أما المواد المتعلّقة بالنّساء فهي المادة (11) المذكورة أعلاه بالإضافة إلى المواد الآتية:

مادة (180) تنتخب كل وحدة محلية مجلسًا بالاقتراع العام السري المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشّح ألا يقل سنّه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يُخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل

49- الفصل 48 من الدستور التونسي الصادر في 27/ 3/ 2014

نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن 50 بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسب تمثيلًا مناسبًا للمسيحيين وذوي الإعاقة.

والمواد المتعلّقة بالشّباب في الدستور المصري فهي بالإضافة إلى المادة (108) المذكورة أعلاه:

مادة (82) تكفل الدولة رعاية الشباب والنشء، وتعمل على اكتشاف مواهبهم، وتنمية قدراتهم الثقافية والعلمية والنفسية والبدنية والإبداعية، وتشجيعهم على العمل الجماعي والتطوعي، وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة.

مادة (244) تعمل الدولة على تمثيل الشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة والمصريين المقيمين في الخارج، تمثيلًا ملائمًا في أول مجلس للنواب يُنتخب بعد إقرار هذا الدستور، وذلك على النحو الذي يحدّده القانون.

أما الأقلّيات فهي أيضًا مذكورة ضمن المادتين (108) و (244) السّابقتين بالإضافة إلى المادة (236): تكفل الدولة وضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية، والعمرانية الشاملة للمناطق الحدودية والمحرومة، ومنها الصعيد وسيناء ومطروح ومناطق النوبة، وذلك بمشاركة أهلها في مشروعات التنمية وفى أولوية الاستفادة منها، مع مراعاة الأنماط الثقافية والبيئية للمجتمع المحلي، خلال عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون. وتعمل الدولة على وضع وتنفيذ مشروعات تعيد سكان النوبة إلى مناطقهم الأصلية وتنميتها خلال عشر سنوات، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

أما المواد المتعلّقة بالتمييز فهي الآتية:

مادة (9) تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز.

مادة (19) التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأصيل المنهج العلمي في التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقًا لمعايير الجودة العالمية. والتعليم إلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية، وفقًا للقانون.

وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4 ٪ من الناتج القومي الإجمالي، تتصاعد تدريجيًّا حتى تتّفق مع المعدلات العالمية. وتشرف الدولة عليه لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية لها.

مادة (48) الثقافة حق لكل مواطن، تكفله الدولة وتلتزم بدعمه وبإتاحة المواد الثقافية بجميع أنواعها لمختلف فئات الشعب، دون تمييز بسبب القدرة المالية أو الموقع الجغرافي أو غير ذلك. وتولي اهتمامًا خاصًّا بالمناطق النائية والفئات الأكثر احتياجًا. وتشجع الدولة حركة الترجمة من العربية وإليها.

مادة (53) المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر. التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون. تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض.

أما المصريون في الخارج فقد وردوا في الدستور في المادة (88) التي تنصّ على الآتي: تلتزم الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وحمايتهم وكفالة حقوقهم وحرياتهم، وتمكينهم من أداء واجباتهم العامة نحو الدولة والمجتمع وإسهامهم في تنمية الوطن. وينظّم القانون مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات، بما يتّفق والأوضاع الخاصة بهم، دون التقيد في ذلك بأحكام الاقتراع والفرز وإعلان النتائج المقررة بهذا الدستور، وذلك كله مع توفير الضمانات التي تكفل نزاهة عملية الانتخاب أو الاستفتاء وحيادها. أما الكوتا فهي مذكورة ضمن المادة (180) الواردة أعلاه.

بينما خصّص الدستور المغربي المعدّل لعام 2011 مجموعةً من الفصول تضمّنت العديد من المقتضيات التي تتعلّق بالمواطنة. وقد جاءت المواطنة في مشروع الدستور بمعانٍ ودلالاتٍ تنصّ على أوّلًا كون المواطنة كأساسٍ لبناء الدولة الوطنية الحديثة، فقد نصّ الدستور على مبدأ المساواة بين جميع المواطنين دون تمييز، وعلى احترام حقوق الإنسان، كما نصّ خصوصًا على المساواة في تلك الحقوق بين المرأة

والرجل، إذ تكرّرت كلمات (المواطنين والمواطنات) في مشروع الدستور ست عشرة مرة. نصّ الدستور كذلك على حماية الحقوق والمصالح المشروعة للمواطنين والمواطنات المغاربة المقيمين في الخارج، في إطار احترام القانون الدولي والقوانين الجاري العمل بها في بلدان الاستقبال، كما تحرص الدولة على الحفاظ على الروابط الإنسانية معهم، لا سيما الثقافية منها، وتعمل على تنميتها وصيانة هويّتهم الوطنية وتسهر الدولة على تقوية مساهمتهم في تنمية وطنهم المغرب وذلك وفقًا للمادة 16 من الدستور، ونصّ أيضًا في المادة 17 على تمتّع المغاربة المقيمين في الخارج بحقوق المواطنة الكاملة، بما فيها حق التصويت والترشيح في الانتخابات، ويمكنهم تقديم ترشيحاتهم للانتخابات في اللوائح والدوائر الانتخابية المحلية والجهوية والوطنية. وفي ما يتعلّق بالمساواة بين الرجل والمرأة، نصّت المادة 19 على المساواة بينهما في ما يتعلّق بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، واستحدث الدستور هيئة للمناصفة ومكافحة أشكال التمييز.[50] تعامل أيضًا الدستور المغربي مع أحد أهم الإشكاليات التي تواجه المواطنة في المغرب، وهي مسألة المواطنين الأمازيغ. لم تطرح القضية الأمازيغية بشكلٍ قوي إلا في بدايات القرن الماضي. ويرجع هذا إلى أسباب عدة، فبعد خروج المستعمر من المغرب نهجت الدولة سياسة التعريب، ونصّ القانون الأساسي على أنّ المغرب دولةٌ عربيّة، حيث تم إقصاء الهوية الأمازيغية بشكلٍ شبه كلي، ما خلق استياءً في صفوف الأمازيغ الذين كانت حركتهم في ذلك الوقت ضعيفةً وحتّى منعدمة. مع بداية الثمانينيات، وبعد أحداث الربيع الأمازيغي في الجزائر، تأسّست الجامعة الصيفية في مدينة أغادير المغربية. وعلى الرّغم من منع أول لقاءٍ لها في صيف 1981، إلا أنّ هذا التأسيس شكّل أول بادرة للتنسيق بين الفاعلين الأمازيغيين. ولم يبدأ الحوار الفعلي مع الأمازيغ إلا بعد اعتلاء الملك محمد السادس العرش، حيث ألقى خطابًا في 2001 تضمّن العديد من الإشارات المهمّة أبرزها الاعتراف بأنّ للأمازيغية جذورٌ قويّة، وتلا هذا الخطاب العديد من التطوّرات، من أبرزها إدماج الأمازيغية في المنظومة التعليمية. وبدأ الحديث عن إمكانية دسترة الأمازيغية. وكان التطوّر الأكبر في دستور 2011، إذ نصّت المادة الخامسة على أنه «تظل العربية اللغة الرسمية للدولة. وتعمل الدولة

50- المواطنة في مشروع الدستور الجديد، مغرس، 30/ 6/ 2011، https://goo.gl/LX9Ttt

على حمايتها وتطويرها، وتنمية استعمالها، تعد الأمازيغية أيضًا لغةً رسميّةً للدولة، باعتبارها رصيدًا مشتركًا لجميع المغاربة من دون استثناء.[51]

نجد أن الوثيقة الدستورية المغربية قد تعاملت بشكلٍ جيّدٍ إلى حدٍّ ما مع قضية المواطنة والمكوّنات الاجتماعية المختلفة في المغرب وأبرزها قضية الأمازيغ. ويُعتبر كذلك النصّ على استحداث هيئة لمكافحة التمييز تطوّرًا جيّدًا، إلا أنه على الرغم من ذلك فقد أُلغيت الإشارة إلى حرية المعتقد وأبقى النص الدستوري الجديد «الإسلام دين الدولة»، وأن الدولة تضمن فيه لكل فرد حرية مآزارة شؤونه الدينية، وفقًا للمادة 3 من الدستور.[52] وهو ما يعتبر انتقاصًا من مبدأ المواطنة الذي يؤكّد على أنّ حرية العقيدة جزءٌ هامٌّ من مكوناته.

في الحالة السّورية، وعلى الرّغم من الحساسيّة الشّديدة لأوضاع البلاد التي تتمتّع بتعدّدية دينية وقومية غنية، وبينما يدور جدلٌ بين تيارين الأول يدعو فيه إلى دولةٍ علمانيّة والثاني يسعى لتعزيز الدين، يأتي البعض بأفكار تكرّس المحاصصة السياسية الطّائفية. ففيما تبدأ الفكرة بتعدّدية الشعب السوري، تنتهي إلى مبدأ المحاصصة الطائفية والقومية في المناصب الوزارية، ممّا يذكّر بنماذج أنظمة المحاصصة القائمة في لبنان والعراق وإيرلندا الشمالية والبوسنة والهرسك وما يشوبها من شلل وعدم استقرار سياسي واقتصادي بدلًا من تحقيق نظام ديمقراطية فعلي[53]. يحمل هذا المنحى خطرًا فعليًّا على مستقبل البلاد وعلى مبادئ المساواة بين كافة المواطنين والمواطنات فيه، لذا من المهمّ العودة عن تبنّي نظام سياسي مكرّس دستوريًّا مبني على المحاصصة الطائفية بدلًا من تكريس مبادئ المساواة، والبحث في حلول أكثر عمقًا للأزمات الاقتصاديّة والاجتماعية والسياسية.

ثالثًا: الديمقراطية والحقوق السياسية

يُعتبر تطوير الدستور وسن التشريعات من الخطوات الرئيسية على طريق قيام دولة المؤسسات، خصوصًا في الدول التي تشهد حراكًا شعبيًّا. وينبغي عند تطوير الدستور تضيمنه نصوصًا تمنع انتهاكه لاحقًا، ذلك أنّ الدساتير في

51- الربيع الأمازيغي في المغرب نموذج في شمال أفريقيا: https://goo.gl/ZELNzn
52- محمد العجاتي، مرجع مذكور
53- رضوان زيادة. الحياة، ٢٠/ 12/ ٢٠١٧.

الحالات المعروضة سابقًا لم تتضمّن عقوباتٍ لانتهاك نصوصها الأمر الذي سهّل انتهاكها من قبل النظم السياسية المتعاقبة من دون أي رادع أو محاسبة. كما أنّ الدساتير ينبغي أن تتضمّن كذلك «نصوصًا تبيّن ترتيب القواعد والمصادر القانونية، وتؤكّد سمو الدستور، وتحدّد مكانة ودور الاتفاقيات الدولية في المنظومة القانونية الوطنية،» خصوصًا في ظلّ الغموض الذي يسود الترتيبات القانونية في سورية على سبيل المثال ودور ومكانة القانون الدولي في هذا الإطار.54 كما أن الشرعة الدولية في الحقوق السياسية وكذلك الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية تمثّل مرجعًا أمميًّا هامًّا لا يجب إغفاله سواءً بحجّة الخصوصية أو حجّة الظرف الموضوعي.

علينا أولًا الاعتراف أن غياب هذه الحقوق وتقييدها شكّل عاملًا أساسيًّا من عوامل ما آلت إليه الأمور في سورية، وأنه يجب إحداث تغييرٍ جذري في معالجة هذه القضية حتى يفضي الدستور الجديد إلى استقرارٍ صلب على أرض الواقع.

في تونس، تناول الدستور في بابه الثاني الحقوق والحريات، كالحق في الحياة وحرية التعبير وحرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات. نص «الدستور التونسي (المادة 49) على أن عبارة «بمقتضى القانون» الواردة في الدستور، والتي تحدّد ضوابط ومآذارات الحقوق والحريات، لا ينبغي أن تنال من جوهر هذه الحقوق، وعلى أولوية الحقوق والحريات على هذه الضوابط والمعايير. ويُعتبر هذا النص فريدًا من نوعه وشديد الأهمية، خاصّةً في السياق العربي، حيث تحيل الدساتير العربية بكثرة إلى القانون، والذي كوّن في معظم الأحيان مقيّدًا لنصوص الدستور ومفرّغًا له من محتواه ومعناه. ومن هنا فإنّ هذه المادة شديدة الأهمية».[55]

في الحالة المصرية، وعلى الرغم من إقرار وتعزيز الحقوق المدنية والسياسية، كالحق في التنظيم والتعددية السياسية والحق في تكوين الأحزاب والجمعيات الأهلية في المواد (73)، (74)، (75)، (76)، (77)، (87) ضمن دستور 2014، إلا أن القوانين التي صدرت لتنظيم هذه المواد جاءت لتقلّل أو تحدّ من هذه الحقوق لا لتنظّمها، مثل الانحياز للنّظام الانتخابي الفرديّ في ما يتعلّق بالانتخابات البرلمانية أو في تضييق نطاق الحق في التنظيم بإحالته للقوانين أو بتقييد الحق في إنشاء النقابات المهنية بعددٍ

54- الاسكوا، 2016

55- محمود بيومي، القضاء في الوثائق الدستورية لدول الربيع العربي [مصر- تونس- المغرب- اليمن]، منتدى البدائل العربي، 2014، https://goo.gl/gzKxLR

معيّنٍ من الأفراد يصعب تحقيقه في بعض المهن وتقييد التعددية النقابية، وكذلك قانون الجمعيات الأهلية الذي أثار جدلًا لحدّ دعوة الرئيس المصري مراجعته.[56]

وكذلك فإن حالة التيه بين النظام الرئاسي والنظام المختلط أو بين نظام له برلمان ذو غرفة واحدة أو غرفتين، خلقت حالةً من انعدام التوازن بين السلطات لصالح السلطة القادرة على التأثير بشكلٍ أكبر في عملية صياغة الدستور. ويظلّ هنا نص المادة 226 نموذجًا لتحصين فصلِ الحقوق والحريات من العصف به حيث اشترط أنّ أي تعديل يتم عليه يكون من شأنه تعزيز هذه الحقوق وعدم الانتقاص منها.

ربما لم ينادِ الحراك في المغرب بسقوط النظام كما كان الحال في تونس ومصر، ولكن بقيت المطالب الأساسية هي الحريات والحقوق وتحقيق الديمقراطية. وعلى إثر هذه المطالب أتت تجربة الإصلاحات الدستورية في المغرب لتحقّق بعض النتائج الإيجابية. أُدخلت على الدستور المغربي إصلاحات من شأنها أن تفتح المجال بعض الشيء لتطوّراتٍ في النظام السياسي، فقد بات يتعيّن على الملك أن يختار رئيس الحكومة من داخل الحزب الذي يحتلّ صدارة الانتخابات، فيما كان بإمكان الملك سابقًا اختيار من يشاء لرئاسة الحكومة، وهذا وفقًا للمادة 47، إلى جانب تقليص بعض الصلاحيات السياسية والدينية للملك، وتعزيز صلاحيات رئيس الحكومة (الفصول من 87 وحتى 112). وأعطى الدستور أيضًا صلاحيات جديدة للبرلمان المغربي، ونصّ على أن النظام المغربي هو نظامٌ ملكي دستوري وبرلماني ديمقراطي واجتماعي وفقًا للمادة الأولى. ونصّ كذلك على أنّ النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس مادة السلطات وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.[57] ومن الحقوق السياسية والمدنية التي نصّ عليها الدستور نذكر على سبيل المثال الحقّ في التصويت، وفي الترشح للانتخابات (المادة 30). وإلى جانب هذه الحقوق نصّ الدستور على حرية الفكر والرأي والإبداع والنشر والبحث العلمي والتقني (المادة 25)، وحرية الاجتماع والتجمهر والتظاهر

56- 6/ 11/ 2018: الرئيس السيسي يأمر بمراجعة قانون يقيّد عمل الجمعيات الحكومية. وأعلن أنه سيتم تشكيل لجنة تشمل وزارتي التضامن الاجتماعي والخارجية والأجهزة المعنية بالدولة تكون مهمتها إعداد تصور شامل بتعديل القانون المنظم لعمل الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني. https://ara.reutersmedia.net/article/topNews/idARAKCN1NB2MH

57- دستور المغرب 2011، https://goo.gl/ZroYCf

السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي (المادة 29).[58]

تعبّر تلك النصوص عن تطوّرٍ إيجابي في النظام السياسي المغربي، لكنّ الإشكالية تكمن في بقاء تلك النصوص دون ضمانات حقيقية من حيث المآزارة مع بقاء صلاحيات الملك وسيطرته على البرلمان من الناحية العملية باعتباره يمثّل سلطة حل البرلمان وفقًا للمادة 96 من الدستور.[59] بالإضافة إلى ذلك، نجد أن هناك تداخلٌ واضحٌ بين السلطتين التنفيذية والقضائية، فقد نصّ الدستور المغربي (المادة 56) على ترؤّس الملك للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، وتعيين القضاة من قبل المجلس بقرار ملكي. وهنا يترأس رأسُ السلطة التنفيذية (الملك) المجلس، الذي من المفترض أن يكون مستقلًا عن السلطة التنفيذية كي يتمكّن من مراقبتها وفق مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث. كما أنّ هذا التداخل يتناقض مع الدستور نفسه (المادة 42)، الذي ينصّ على أن الملك «ضامن دوام الدولة واستمرارها والحكم الأسمى بين مؤسساتها»، وهو ما لا يستقيم مع كونه يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية، بما ينفي صفة الحياد اللازمة لمآزارة التحكيم بين مؤسسات الدولة المختلفة.[60]

والدستور المغربي أكّد أيضًا على حرية الفكر والرأي والتعبير (المادة 25)، وعلى تنمية الإبداع الفني والثقافي (المادة 26)، وعلى حرية الصحافة، وعدم إمكان تقييدها، وعلى الحق في التعبير، عدا ما يتم النص عليه في القانون صراحة (المادة 28).

أما الدستور المغربي فقد نصّ في (المادة 27) على حقّ المواطن في الحصول على المعلومات، وعدم جواز تقييد الحق في المعلومة، إلا بمقتضى القانون لأهداف (الدفاع الوطني، أمن الدولة داخليًا وخارجيًا، وحماية الحياة الخاصة، وحماية مصادر المعلومات، والحقوق والحريات)، بالإضافة لما يتضمّنه القانون. وبالتالي يمكن القول إنّ الحق في النفاذ للمعلومات مرهونٌ بعبارات فضفاضة وغير واضحة يمكن تفسيرها بأشكال مختلفة، كما تركت إحالة إضافية للقانون.وتناول الدستور المغربي (المادة 165) تنظيم الإعلام بإنشائه لـ«الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري»، مع ترك اختصاصاتها

58- المرجع السابق

59- دراسة نقديّة للدستور المغربي للعام 2011، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدستور، 2012، https://goo.gl/zSKKcU

60- محمود بيومي، القضاء في الوثائق الدستورية لدول الربيع العربي، مرجع مذكور

وتشكيلها وصلاحياتها للقانون (المادة 171).[61] ورغم إحراز الدستور الجديد تقدّمًا ولو كان بطيئًا، إلا أن هذا الأمر يعتبره العديد من المحللين والمنخرطين بالعمل السياسي في المغرب غير كافٍ في هذه المرحلة لضمان قيام المؤسسات الديمقراطية في المغرب.[62] وكما هو طبيعي، من المفترض في الحالة السورية، كغيرها من الحالات، اعتماد «دستور ديمقراطي» مبنيٍ عبر التشاركية الشعبية يكفل حقوق الإنسان وحرياته، ونظامًا سياسيًّا تعدديًا، وشفافيةً ومساءلة، ويضمن سيادة القانون، والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تحديد مصدر السيادة و«سيادة للشعب» وكذلك مبدأ «مادة السلطات» بهدف تعزيز الدور الرقابي لكل هيئة على الهيئات الأخرى وتجنّب التّعسّف في مآزارة السلطة هو من أهم ركائز قيام دولة المؤسسات التي تتعارض تعارضًا تامًّا مع فوضى تداخل عمل السلطات والهيئات. وفي هذا السياق، ينبغي التأكيد على ضرورة وضع حدّ للسلطات المطلقة الممنوحة لأي جهةٍ كانت وعلى رأسها رئيس الدولة، ويكون ذلك من خلال تحديد مدّة الولاية وخلق مجالس استشارية. الحدّ من السلطات كذلك ينبغي أن يطال المؤسسات العسكرية من قوى أمن وجيش، وذلك عبر نزع السلاح غير الشرعي واحتكار الدولة للقوة العسكرية والأمنية، وكذلك الخضوع لأحكام الدستور والقواعد القانونية الوطنية والدولية، والالتزام بالحياد وحظر التدخل في الشأن الحزبي والسياسي، والخضوع لرقابة سلطة مدنية، واحترام التنوع الثقافي والقومي في التوظيف، بالإضافة إلى اشتراط وتقييد اللجوء إلى حالة الطوارئ والسلطات والصلاحيات خلال فترة الطوارئ وإخضاعها لرقابة القضاء.

إحدى الآليات الأساسية لضمان التحوّل الديمقراطي والحقوق السياسية وكذلك التمثيل الداعم للمواطنة هي القوانين الانتخابية وطريقة تقسيم الدوائر والنسب (الكوتا) الخاصة بالفئات المختلفة، وعليه يجب أن يتعامل الدستور مع هذه القضية كقضيةٍ أساسيةٍ دون تأجيلٍ أو ترحيلٍ لجهات أخرى، فالدستور يجب أن يتضمّن قواعد ومحددات ملزمة لقوانين تنظيم الانتخابات تضمن تمثيلًا واسعًا ومتعددًا للقطاعات والمناطق المختلفة بشكلٍ عادل، وتضمن أن تكون العملية الانتخابية عمليةً سياسيةً

61- محمود بيومي، الإعلام في الوثائق الدستورية لدول الربيع العربي (مصر، تونس المغرب، اليمن)، منتدى البدائل العربي، 2011، https://goo.gl/9zrjps

62- دراسة نقديّة للدستور المغربي للعام 2011، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدستور، 2012، https://goo.gl/zSKKcU

وليست مجالًا للعصابية والطائفية. ولعل الأقرب لتحقيق ذلك هو نظام اللوائح الانتخابية التي تتقدم بها الأحزاب والتي يسمح من خلالها لكيانات وتجمعات بتشكيل لوائحها، وأن تتضمن هذه اللوائح «كوتا» للفئات المختلفة التي يجب تمثيلها في النظام السياسي، أو ما يُطلق عليه النظام الانتخابي «القوائم النسبية المفتوحة»[63]. ولا يكتمل العمل على منع احتكار السلطة وعدم تداولها من دون «دسترة» واضحة، تكون عبر صياغة نصوص وآليات تكفل قيام نظام ديمقراطي تعدّدي يعزّز ثقة الشعب بالعملية الانتخابية وتكريس إرادة الشعب، وتنظيم عمل الأحزاب والنقابات وإقرار الحق بإنشائها والانتماء إليها ومنع حظرها ومحاربتها، وكذلك تقبّل مبدأ المعارضة السياسية، والإقرار بحقوقها الدستورية. ولعل الحالة السورية قد تكون في احتياجٍ واضحٍ للانتقال من النظام الرئاسي للنظام البرلماني حيث أنه سيمثل مخرجًا من أزماتٍ عديدةٍ قد تعتري عمليات التسوية السياسية وتطبيق الدستور على أرض الواقع.

رابعًا: العدالة الانتقالية وإعادة الإعمار

تعد قضيّة العدالة الانتقالية، جنبًا إلى جنب مع قضية إعادة الإعمار، من أخطر القضايا التي تواجه سورية حاليًّا. وحيث أنه لا توجد خبرات في قضية إعادة الإعمار في الدّساتير محل الدراسة أو دساتير أخرى في المنطقة، فسنشير لها في ختام هذا الجزء على أن يتمّ التّركيز على القضية الأولى، وهي العدالة الانتقالية وجبر الضرر. يُعتبر مفهوم العدالة الانتقالية واسعًا جدًّا، وتندرج من خلفه مجموعة من الآليات المتنوعة القضائية وغير القضائية ومحاكمات الأفراد، والتعويضات، وتقصّي الحقائق، والإصلاح التشريعي والدستوري، وفحص السجلات الشخصية للموظفين العموميين وأفراد الأمن للكشف عن تجاوزاتهم والمادة فيها[64].

قدّمت التجربة المغربية في إرساء قواعد العدالة الانتقالية وجبر الضرر نموذجًا إيجابيًّا على مستوى المنطقة على الرغم ممّا انضوت عليه التجربة من سلبيات. ولفهم عملية العدالة الانتقالية في المغرب، تجدر العودة إلى السّياق الذي وقعت فيه. فقد

63- لمزيد من المعلومات، راجع: https://bit.ly/2IeOsra

64- زياد عبد التواب، القوانين المتعلقة بالعزل السياسي والعدالة الانتقالية، منتدى البدائل العربي، https://bit.ly/2MZ4ho3

كانت فترة حكم الملك الحسن الثاني للمغرب من 1961 إلى 1999، تتّسم بالعديد من انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة، وبشكلٍ خاص الإخفاء القسري. وفي عام 1991 أجبر الضغط الدولي، الذي أتى نتيجة جهود عائلات المختطفين في المغرب، الملك الحسن الثاني على إغلاق سجن «تازمامارت» وإطلاق سراح سجنائه. أُفرج عن 341 سجينًا وهُدم السجن، كما وافق الملك أيضًا على برنامج تعويضات لعائلات الضحايا. وصعد الملك محمد السادس، نجل الحسن الثاني، إلى العرش في عام 1999، معتزمًا القطيعة مع الإرث الثقيل لسنوات والده التي عُرفت بـ«سنوات الرصاص». وبعد مناقشاتٍ بين المجتمع المدني والقصر، أنشأ الملك محمد السادس هيئة الإنصاف والمصالحة في تشرين الثاني/ نوفمبر 2003. وُكِّل إلى الهيئة تحقيق المصالحة الوطنية ومعالجة انتهاكات الماضي من حقوق الإنسان التي وقعت بين 1959 و1999.

بدأت الهيئة عملها رسميًّا في كانون الأول/ ديسمبر 2004 واستغرقت 23 شهرًا في التحقيق في حالات الإخفاء القسري والاعتقال التعسّفي والتعذيب والعنف الجنسي. قامت الهيئة بحلّ 742 قضية إخفاء قسري وقدّمت تعويضات مادية لـ9779 ضحية. كما عقدت الهيئة خلال مدّة عملها سبع جلسات استماع علنية حية على التلفاز في ست مناطق لإقرار الحقيقة التاريخية.

قدّمت اللجنة تقريرها النهائي للملك في تشرين الثاني/ نوفمبر 2005، مُوصيةً ببرامج جبر ضرر جماعي في 11 منطقة. احتوى التقرير أيضًا على توصيات تخص السياسات العامة مع التشديد على الحاجة لتعزيز الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، وكذا الحماية القضائية والقانونية. وعُهد إلى «المجلس الوطني لحقوق الإنسان» بمتابعة توصية «هيئة الإنصاف والمصالحة».

بناءً على توصيات «هيئة الإنصاف والمصالحة» تمّ تنفيذ برنامجي جبر ضرر فردي وجماعي. تمّ تقديم تعويضات مادية ورعاية صحية لضحايا الإخفاء القسري والاعتقال أو الحبس التعسّفي والاغتصاب وغيرها من الجرائم. وتلقّت تلك المناطق التي تأثّرت بشكلٍ خاص بالعنف السياسي (مثل تلك التي عانت القمع الجماعي من قبل القوات الحكومية أو كانت مواقع لمراكز احتجاز سرية) جبر ضرر جماعي على شكل مشروعات تنموية اجتماعية واقتصادية. كان برنامج جبر الضرر

الجماعي متفرّدًا وسط تجارب العدالة الانتقالية الأخرى حول العالم عندما اهتمّ بقضية التّهميش في المجتمع. ففي بيئةٍ يحكمها القمع السياسي، عادةً ما يكون أولئك المهمشون اقتصاديًّا أو اجتماعيًّا أكثر عرضةً للاستهداف.[65]

ويُعتبر من أهم النتائج أيضًا تضمينُ دستور 2011 جميع التوصيات الـواردة فـي التقرير الختامي لهيئة الإنصاف والمصالحة، بحيث أدمـج فيه ما يقارب مائة مقتضى يتضمّن المبادئ والمعايير والحقوق الإنسانية والضمانات المتعلّقة بها.[66]

ولكن على الرغم من النتائج الإيجابية التي حقّقتها عملية العدالة الانتقالية، إلا أنه لا من بدّ من إدراك تلك العملية في المغرب ضمن السياق السياسي والتاريخي الخاصّ الذي تمّت خلاله. لقد تم القبول بالعملية والبدء بها تحت ظل النظام نفسه الذي كان مسؤولًا عن الانتهاكات قيد التحقيق. تَبع ذلك غياب المحاسبة عن تلك الجرائم، مع أنّ مكافحة الإفلات من العقاب أتت ضمن توصيات «هيئة الإنصاف والمصالحة». فقد كان قرار إهمال المحاسبة الجنائية نتيجة لتوافق ضمني بين النظام والمجتمع المدني لأجل المضي قدمًا باتجاه تدابير أخرى للانتصاف مثل تقصّي الحقيقة وجبر الضرر. ولكن غياب المحاسبة تخطّى غياب المساءلة الجنائية إلى الفشل في تحديد هؤلاء المسؤولين عن الانتهاكات، فقد منع الضحايا من تسمية الجناة أثناء الإدلاء بشهادتهم. ومن ثم، إضافة لشعورهم بالأمان من المساءلة القانونية، أولئك الذين عذّبوا وأمروا بالقتل والاعتقال الجماعي حافظوا على مناصبهم في المجال العام.

أيضًا قُوّضت فعالية برامج التعويضات جزئيًّا بسبب التصنيفات المستخدمة في العملية لتوصيف المجموعات المهمشة والمتضررة، والتي أقصت بعض فئات الضحايا.

بالإضافة لغياب المحاسبة في شكل محاكمات جنائية أو تسمية الجناة، فقد تم انتقاد عملية العدالة الانتقالية في المغرب من قِبل الضحايا وعائلاتهم، وكذلك المنظمات غير الحكومية، لفشلها في تحقيق هدفها الأساسي: المصالحة الوطنية.

65- المغرب: نموذجًا للعدالة الانتقالية في منطقة الشرق الأوسط، ولكن تظل هناك تساؤلات، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، 12 /2016/2، https://goo.gl/iuADw5

66- تقرير الحلقة النقاشية حول العدالة الانتقالية، مركز دراسات الوحدة العربية، أيار/ مايو 2013، https://goo.gl/Xkqinv

يعود هذا بشكلٍ جزئي إلى أنّ «هيئة الإنصاف والمصالحة» انطلقت بينما النظام مستمرّ في استخدام سياسات القمع نفسها التي أُنشئت الهيئة للتحقيق فيها. ومع أن مآزارة الإخفاء القسري قد انخفضت إلى نطاق محدود جدًّا، فقد استمرّت عمليات الاعتقال والتعذيب الجماعيّين. ويرى العديد من المحلّلين أن استمرار هذه الانتهاكات يمثّل عقبةً رئيسيّةً أمام المصالحة الوطنية.

يبقى أيضًا أن إصلاح القطاع القضائي ومؤسسات الدولة، وهو عنصرٌ هام كذلك ضمن توصيات الهيئة، غير مكتملٍ في المغرب. وعلى الرغم من أن سلسلةً من التعديلات الدستورية عام 2011 قد عزّزت الحقوق المدنية وجرّمت التعذيب وغيره من انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة، إلا أنّ هذا التقدم على المستوى الدستوري لم يجد طريقه لإصلاحات مؤسسية وقانونية.

يمكننا القول إنّ «جميع التوصيات في ما يخص الإصلاحات السياسية قد أُدرجت في الدستور، ولكن لا يمكن أن يقال المثل على الإصلاحات القانونية».[67]

ومع ذلك، ورغم أوجه النقص في عملية العدالة الانتقالية المغربية، فإنه لا يمكن إنكار الأثر الإيجابي الذي خلّفته على المجتمع المغربي. تشكّل الطريقة التي وظّف فيها الضحايا وأسرهم تدابيرَ العدالة لتلبية بعض مطالبهم والتوصّل إلى أرضية مشتركة مع الدولة نموذجًا هامًّا للآخرين في المنطقة لوضع تصوّر أشكال التدابير المناسبة لهم. كذلك تُعتبر المفاوضات المطوّلة بين القوى الاجتماعية الفاعلة وصانعي السياسات مثالًا جديرًا بالاهتمام، في حين تكشف أوجه القصور في المغرب عن مخاطر محتملة يجب أن تسعى النماذج الأخرى القادمة جاهدةً لتجنّبها.

أما مصر فلم يكن فيها نصوص للعدالة الانتقالية ضمن دستور 2012. أما دستور 2014 فقد نصّت المادة 241 بأن «يلتزم مجلس النواب في أول دور انعقادٍ له بعد نفاذ هذا الدستور بإصدار قانونٍ للعدالة الانتقالية يكفل كشف الحقيقة، والمحاسبة، واقتراح أطر المصالحة الوطنية، وتعويض الضحايا، وذلك وفقًا للمعايير الدولية». وعلى الرغم من ذلك لم يتم إقراره حتى الآن.

أما في تونس فقد خصّص الباب العاشر والأخير للأحكام الانتقالية (المادة

67- المغرب: نموذجاً للعدالة الانتقالية في منطقة الشرق الأوسط، ولكن تظل هناك تساؤلات، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، 12 /2016/2، https://goo.gl/iuADw5

148) التي من بينها أن «تلتزم الدولة بتطبيق منظومة العدالة الانتقالية في جميع مجالاتها والمدة الزمنية المحددة بالتشريع المتعلّق بها ولا يقبل من هذا السياق الدفع بعدم رجعية القوانين أو بوجود عفو سابق أو بحجية اتصال القضاء أو بسقوط الجريمة أو العقاب بمرور الزمن». وقد صادق المجلس الوطني التأسيسي في شهر كانون الأول/ ديسمبر 2013، على القانون الأساسي عدد 53/ 2013 المؤرّخ في 24 كانون الأول/ ديسمبر 2013، المتعلّق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها، وحدّدت بهذا القانون مهمة «هيئة الحقيقة والكرامة» زمنيًّا بأربع سنوات من أجل التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة بين عامي 1955 و2013 انطلاقًا من الصلاحيات المخوّلة لها في عقد الجلسات المغلقة أو المفتوحة للعموم والاستماع للضحايا والتحقيق في القضايا على أساس الشهادات والشكاوى وجمع المعلومات وتوثيق الانتهاكات وتحديد مسؤوليات أجهزة الدولة وبقيّة الأطراف وتوضيح أسباب الانتهاكات واقتراح الحلول ووضع برنامج تعويضات شامل وتكوين أرشيف مفتوح للعموم وآخر خاصّ وطلب المساعدة من السلطات العمومية للقيام بالتحقيقات وتركيز عمليات بحث وحجز للوثائق، و قد تم انتخاب الحقوقية سهام بن سدرين على رأس هذه الهيئة. أجرت هذه الهيئة نحو 50 ألف مقابلة شخصية مع الضحايا، وحوّلت عشرات القضايا إلى الدوائر القضائية المتخصصة، وعقدت جلسات علنيّة للضحايا نقلها التلفزيون الوطني.

تُعَد مسألة إعادة الإعمار من أكثر المسائل الشّائكة والمعقّدة في سورية حاليًّا نظرًا إلى حجم الدّمار الذي خلّفته الحرب فيها والتّجاذبات السياسية داخل البلاد وخارجها والتي قد «تصبح معها عملية إعادة الإعمار أخر المعارك الكبيرة في سورية، خصوصًا في ضوء ارتباطها بالصراع على مساحات النفوذ».[68]

بعد سبع سنواتٍ على اندلاع الحرب، وتحديدًا العام الفائت، قدّرت «اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا» التابعة للأمم المتحدة (الاسكوا) كلفة الدمار في سورية بحوالي 388 مليار دولار، وذكرت أن هذا التقدير «لا يشمل الخسائر البشرية الناتجة عن موت وهروب العقول، والقدرات البشرية، واليد العاملة الماهرة».[69]

68- معركة إعادة الإعمار في سوريا، الاتحاد، 21/ 8/ 2018. https://bit.ly/2UsBrN8

69- سبع سنوات من الحرب.. 388 مليارًا كلفة الدّمار بسوريا، الجزيرة، 9/ 8/ 2018، https://bit.ly/2NMNum7

وكان حقوقيون دوليون قد وضعوا عشرة شروط حقوقية للمساهمة في إعمار سورية أرسلوها إلى الأمين العام للأمم المتحدة (أنطونيو غوتيريش) والممثلة العليا للاتحاد الأوروبي (فيديريكا موغيريني) ورئيس البنك الدولي (يونغ كيم) ووزراء خارجية الدول المانحة. وقد حذّر الحقوقيون من خطورة أن يتمّ الإعمار على نحوٍ يغطّي انتهاكات الأمس لحقوق الإنسان، أو يسهّل الانتهاكات المستمرّة أو الجديدة. والشروط هي كالآتي:

- يجب ألا تقوّض المساعدة المالية أو العملية والشروط المرتبطة أو المتّصلة بها، حماية حقوق الإنسان.
- يجب على المانحين والمموّلين والشركاء ضمان عدم تسهيل التطهير المذهبي أو العرقي أو الديني داخل سورية، أو ترسيخه.
- يجب إجراء تحقيق حول أماكن وجود المفقودين والمخفيين قسرًا، وتوثيقها والكشف عنها.
- يجب على الجهات المعنيّة اعتماد العناية الواجبة لضمان احترام حقوق الإنسان قبل كل مشروع جديد في إطار عملية الإعمار، لضمان ألا تكون شريكة في تغطية انتهاكات سابقة أو في انتهاكات مستمرة أو جديدة للقانون الدولي.
- يجب تبنّي سياسات وممارسات وقائية وتطبيقها لمكافحة الفساد.
- من المطلوب إجراء إصلاحات في القطاعين الأمني والقضائي.
- يمكن تسهيل العودة الطوعية وعودة اللاجئين والنازحين داخليًّا، شريطة أن يتم ذلك بشكل آمن ومستدام، مترافقًا مع معلومات واضحة، بعد التشاور مع النازحين وبموافقتهم.
- يجب التحقيق بمصداقية وفعالية في انتهاكات القانون الجنائي الدولي، والانتهاكات الجنائية لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، ومحاكمة المسؤولين عنها ومعاقبتهم على نحو مناسب.
- يجب أن يكون لدى الضحايا إمكانية الوصول إلى سبل انتصاف سريعة ومناسبة وفعّالة ومستقلة، قادرة على منحهم تعويضات مناسبة وكاملة.

- يجب، طيلة عملية الإعمار، إيلاء اهتمام خاص بالضرر الحاصل على أساس جندري.[70]

وتتزامن مسألة عودة النازحين واللاجئين السوريين، المذكورة ضمن الشّروط السابقة، مع مسألة إعادة الإعمار، التي تُعتبر من أكثر المسائل العالقة اليوم والأكثر حرجًا للعديد من الدّول المضيفة نظرًا لأعداد اللاجئين الهائلة والأعباء الكبيرة التي تتكبّدها هذه الدول. وتُعتبر حقوق اللاجئين المختلفة والمرتبطة ارتباطًا مباشرًا بعودتهم من الركائز المهمة التي يمكن تضمينها في الاتفاقية بحسب تقرير الاسكوا، ومنها عودتهم الآمنة واسترداد الملكيات والتعويض عنها بمن فيهم الأشخاص الذين حصلوا على حماية مؤقّتة في دولة ثالثة، وكذلك الالتزام بعدم عرقلة عودتهم وتذليل العقبات أمامهم وإقرار العفو للعائدين وإنشاء آليّة لضمان استرداد الملكيات التي تمّ الاستيلاء عليها بصورةٍ غير مشروعة طوال سنوات الحرب، بالإضافة إلى إخضاع مؤسّستي الجيش والأمن لضوابط مدنية والتزامها بالعمل وفق مبادئ حقوق الإنسان. وعلى الرغم من الاهتمام الدولي المتصاعد بإعادة اللاجئين إلى بلادهم، يتردّد الغرب حيال المبادرات الخاصة بذلك خوفًا من التطبيع مع النظام السوري، خصوصًا بعد مبادرة روسيا التي أطلقتها في 16/ 7/ 2018 والتي تقترح فيها إعادة اللاجئين إلى ديارهم، وذلك بعد أيام على لقاء القمة بين الرئيسين الروسي فلاديمير بوتين والأميركي دونالد ترامب في العاصمة الفنلندية هلسنكي. إلى جانب التردد الغربي الذي بدا واضحًا تجاه المبادرة، ظهرت حيالها تعقيداتٌ عدة تخص اشتراط أكثرية الدول المعنية إشرافَ الأمم المتحدة ممثّلةً بالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) على العملية، والتي لا تزال تصرّح بأن سورية لا يعدّ بلدًا آمنًا لعودة اللاجئين.[71] وقد وصف العديد من الجهات المعترضة المبادرة بـ «الطموحة جدًّا لناحية الإطار الزمني المقترح. ورأت مصادر أخرى أن أرقام اللاجئين المزمع إعادتهم لا تشي بشمولية هذه العودة، بل بعودة انتقائية لجزء من اللاجئين وفقًا لسياسات تحددها دمشق.»[72] بناءً عليه، يبقى النقاش حول عودةٍ آمنةٍ وطوعيّةٍ

70- 10 شروط حقوقيّة لإعمار سوريا بينها «منع التّطهير» و«إصلاح الأمن»، المرصد السّوري لحقوق الإنسان، 27/ 9/ 2018، http://www.syriahr.com/?p=285599

71- معهد عصام فارس للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، 2018. تقدير موقف حول المبادرة الروسية لعودة اللاجئين السوريين إلى بلادهم.

72- المرجع السابق

للاجئين أمرًا غير واقعي في ظل غياب تسوية سياسية شاملة في سورية.

أما العدالة الانتقالية فيمكن مراجعة التجربة المغربية فيها وحتى الخطوات التونسية التي اتخذت في مجالها، ولكن يجب أن نؤكد أن الدستور يجب أن يتعامل مع هذه القضية بجدّية وبتفصيلٍ يحولان دون التراجع أو التلاعب بالمواد الخاصة بها كما في الحالة المصرية التي لم تتّخذ أي خطوات في هذا الموضوع رغم النص الدستوري حوله.

خامسًا: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

حاولا دستورا 2012 و2014 في مصر تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عبر العديد من نصوصهما، لكن مع اختلافاتٍ بسيطة في الفلسفة الحاكمة لكلا الدستورين. ركّز دستور 2012 على تفصيل أنواع الملكية بإضافة الوقف كنوعٍ من أنواع الملكية الجماعية أو العامة، إلى جانب الملكية الفردية الخاصة والملكية التعاونية، مع بعض الإضافات المتعلقة بنصوص عامة حول العدالة الاجتماعية والحق في العمل والتنظيم النقابي والعمالي والمهني.73 كما أقر دستور 2012 «مفوضية مكافحة الفساد» المذكورة في المادة 204، وهي تختص بالعمل على محاربة الفساد، ومعالجة تضارب المصالح، ونشر قيم النزاهة والشفافية وتحديد معاييرها، ووضع الاستراتيجية الوطنية الخاصة بذلك كله، وضمان تنفيذها بالتنسيق مع الهيئات المستقلة الأخرى، والإشراف على الأجهزة المعنية التي يحددها القانون. في المادة 207 منه أقر إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والذي تقوم فكرته على دعم مشاركة المجتمع في إعداد السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتم إلغاء النصوص الخاصة بمفوضية مكافحة الفساد والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في دستور 2014، إلا أن إضافة قام بها من وضعوا دستور 2014 تمثّلت بالنص على نسب معينة للإنفاق على التعليم والصحة والبحث العلمي، إذ أن الدستور يلزم الدولة بتخصيص 3 ٪ من الناتج القومي للصحة و4 ٪ للتعليم قبل الجامعي و2 ٪ للجامعي و1 ٪ للبحث العلمي ويفصح الواقع عن تحايل شديد على هذه النسب بعد

73- مجدي صبحي، الاقتصاد والحقوق الاقتصادية في الدساتير المصرية 1923-2012، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2013/3/12، https://bit.ly/2NwWAIS

أربع سنوات من صدور هذا الدستور وينظر لهذه النسب باعتبارها أزمة.74 وعلى الرغم من ذلك، هناك تطور مرتبط بالتأكيد على الحق في العمل والتنظيم والمساواة وتكافؤ الفرص وضمان نسب إنفاق معينة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بالتعليم والصحة.

في تونس تضمنت توطئة الدستور إشادةً بتضحيات الشهداء الذين فتحوا للبلاد عهدًا جديدًا بعد ثورة 2014، عهدًا قطع العلاقة مع الاستبداد ومثّل بدايةً للديمقراطية، قامت بتأصيل النص الدستوري في بيئته وثقافته التونسيتين وأكّدت على استقلالية القرار الوطني. تناول الباب الثاني الحقوق والحريات مثل الحق في الحياة والصحة والحق في بيئة سليمة. حاول الدستور التونسي أن يكون وفيًّا لبعض مبادئ الثورة، جامعًا مبادئ العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، إذ وقع التأكيد على سعي الدولة لتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات ودعم اللامركزية. أما الصحة، فقد ورد تنصيص على هذا الحق لكلّ مواطن، إذ جاءت الفقرة الثانية من الفصل 38 من الدستور لتضمن الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن وتوفير الإمكانيات الضرورية لجودة الخدمات الصحية وضمان التغطية الاجتماعية ونصّها «الصحة حق لكل إنسان. تضمن الدولة الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن وتوّفر الإمكانيات الضرورية لضمان السلامة وجودة الخدمات الصحية. تضمن الدولة العلاج المجاني لفاقدي السند، ولذوي الدخل المحدود. وتضمن الحق في التغطية الاجتماعية طبق ما ينظمه القانون».

أما الحق في التعليم فقد جاء في الفصل 39 أن «التعليم إلزامي إلى سن السادسة عشرة. تضمن الدولة الحق في التعليم العمومي المجاني بكامل مراحله، وتسعى إلى توفير الإمكانيات الضرورية لتحقيق جودة التربية والتعليم والتكوين».[75]

كما ضمن الدستور التونسي الحق في الثقافة وحرية الإبداع وألزم الدولة بتدعيم الثقافة الوطنية وإرساء قيم التسامح ونبذ العنف والانفتاح على الثقافات الآخرى.

في المغرب، جاءت الوثيقة الدستورية لعام 2011 لتؤكّد جملةً من الحقوق

74- موقع جريدة الوطن، «النسب الدستورية» أزمة تهدد تمرير الموازنة الجديدة من البرلمان، بتاريخ 2018/4/15، https://bit.ly/2Pj25Fi

75- الفصل 39 من الدستور التونسي الصادر في 27/ 3/ 2014.

الاقتصادية والاجتماعية. وضع الدستور على عاتق الدولة واجب تيسير استفادة المواطنين على قدم المساواة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كالحق في العلاج والعناية الصحية، والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والحصول على تعليم عصري، وعلى السكن اللائق، وولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق، وكذا العيش في بيئة سليمة (المادة 31)، وأوجب على السلطات العمومية اتخاذ التدابير لتوسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية (المادة 33)، وتفعيل سياسات موجهة للأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة (المادة 34). نصّ الدستور أيضًا على العديد من الحقوق الثقافية واللغوية، إذ أصبح المغرب يتوفر على لغتين رسميتين هما العربية والأمازيغية (المادة 5)، وأوكل الدستور للدولة «صيانة الحسانية، باعتبارها جزءًا لا يتجزأ من الهوية الثقافية المغربية الموحدة، وحماية اللهجات والتعبيرات الثقافية المستعملة في المغرب، والسهر على انسجام السياسة اللغوية والثقافية الوطنية».[76] كما منح البلديات دورًا واضحًا في ذلك، إذ نصّت أيضًا المادة 31 من الدستور على الآتي: «تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية، الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، التضامن التعاضدي أو المنظم من الدولة، الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة، التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة، التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية، السكن اللائق، الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي، ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق، الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة والتنمية المستدامة».

التأكيد على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، لازمه التأكيد كذلك على ضرورة توفير «تكافؤ الفرص» في الولوج لتلك الحقوق «على قدم المساواة».[77]

ولمحاولة ضمان ممارسة هذه الحقوق، نصّ الدستور المغربي على العديد من الآليات المؤسساتية، نذكر منها:

76- الدستور المغربي لـ 29/ 7/ 2011: تغيير عميق ومهيكل في ظل الاستمرارية، هسبريس، 19/ 4/ 2014، https://goo.gl/HzGz4N

77- عثمان كابر، في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، هسبريس، 23/ 9/ 2011، https://goo.gl/gJvmyF

- إنشاء مؤسسة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، والتي تتولى «النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها، وبضمان ممارستها الكاملة، والنهوض بها وبصيانة كرامة وحقوق وحريات المواطنات والمواطنين، أفرادًا وجماعات، وذلك في نطاق الحرص التام على احترام المرجعيات الوطنية والكونية في هذا المجال» (المادة 161).

- خلق مؤسسة الوسيط، والتي تكمن مهمتها في «الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العامة» (المادة 162).

- حظر كل تعديل دستوري يطال المكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية، وهو ما شددت عليه المادة 175 من الدستور «لا يمكن أن تتناول المراجعة.. الاختيار الديمقراطي للأمة، والمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور».[78]

عمومًا، لا تقتصر الحرّيات والحقوق التي يجب أن يحفظها الدّستور والوثيقة الدستورية على الحقوق المدنيّة والسياسية والاقتصادية والاجتماعيّة وكذلك الثّقافية، بل يجب على الدّستور أن يتضمّن مواد واضحة أيضًا حول الجيل الثالث من الحقوق، أي تلك التي تشمل الحق في بيئةٍ سليمةٍ وفي التنمية المستدامة، كالحقّ في الحياة، وحقوق العمال وحرياتهم وضماناتهم، والحق في الاجتماع والتظاهر، وحرية الصحافة والإعلام. وضمان التّمتّع بهذه الحقوق هو جزءٌ مكمّل للمواد المنصوص عليها في الدّستور، وذلك يكون عبر فرض الدّستور قيودًا على الدولة، أي تقييد إمكانية تقويض تلك الحقوق والحرّيات أو الانتقاص منها، ثمّ تفعيل دور وسائل التقاضي العادلة أو الخاصة الاستثنائية عبر إنشاء محكمة دستورية مستقلّة وترسيخ استقلال السّلطة القضائية،[79] مع الأخذ بعين الاعتبار المعاهدات الدّولية المتعلّقة بالحقوق والحرّيات وضمانها. ويمكن في هذا الإطار الإضاءة على تجربة الدّستور البرازيلي في تعامله مع الحقوق

78- الدستور المغربي لـ 29 يوليو 2011، مرجع سابق
79- الاسكوا، 2016

الاقتصاديّة والاجتماعيّة والاستفادة منها، خصوصًا أنّه أتى بعد فترة حكم عسكريّةٍ سلطويّةٍ عاشتها البرازيل، تشبه إلى حدٍّ كبيرٍ ما عاشته الدول العربية في فترات ما قبل الحراك، لمدّة 21 عامًا بدأت بانقلابٍ عسكري عام 1964 واستمرّت حتى عام 1985. لقد سعى الدستور الجديد إلى تقييد قدرة الدولة على الحدّ من الحرية وضمان الحقوق الفرديّة. وقد ذُكر ضمان الحقوق في ديباجة الدّستور الاتّحادي والتي تنصّ على الآتي: «نحن ممثّلو الشّعب البرازيلي، المجتمعون في الجمعية الوطنية التأسيسية، لتأسيس دولة ديمقراطية تسعى لضمان ممارسة الحقوق الاجتماعية والفردية والحرية والأمن والرفاه والتنمية، والمساواة والعدالة كقيمٍ ساميةٍ في مجتمعٍ أخوي وتعدّدي وغير متحيّز، قائم على الانسجام الاجتماعي وملتزمٍ، في الأنظمة الداخلية والخارجية، بالتسوية السلمية للنزاعات، ننشر، بحماية الله، فيما يلي، دستور جمهورية البرازيل الاتحادية».[80] وخصّص الدستور بابه الثاني للحقوق والضّمانات الأساسية ومنها المساواة الجندرية أمام القانون وضمان حرية الفكر والمعتقد والتعبير عن الأنشطة الفكرية والفنية والعلمية وأنشطة الاتصالات التي اعتبرها مصونة وغير خاضعة لأي رقابة أو ترخيص. وأكد الدستور كذلك صيانة المراسلات والاتصالات وضمان حقّ الوصول إلى المعلومات وعقد الاجتماعات السرية دون أسلحة دون الحاجة إلى إذن، وتكوين الجمعيات. وأكد الدستور كذلك معاقبة أي تمييز يتعدّى على الحقوق والحريات الأساسية. ولا يمكن هنا الاكتفاء بالنص على هذه الحقوق إنما وضع ضمانات آليات مؤسسية لحمايتها وتظهر فكرة المفوضيات في الدساتير العربية التي تم التطرق إليها كمثالٍ إيجابي يمكن الاستعانة به.

إذًا، يمكن للتجارب العالمية والشرعية الدولية لحقوق الإنسان أن تمثل مرجعًا أساسيًّا في هذا المجال بعيدًا عن الوصفات الاقتصادية التي ستطبّق لاحقًا، فالقواعد الدستورية يجب أن تحدّد بشكلٍ محايدٍ بعيدًا عن المشروعات المزمع القيام به، لتمثل هذه القواعد مرجعية للنظام الاقتصادي التي ترغب أي حكومة في تطبيقه. وإذا كنا قد تحدّثنا عن اللامركزية الشاملة، فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مفتاح أساسي في هذه العملية، فقدرة المحليات على لعب دورٍ في تحديد الأولويات في إطار هذه الحقوق، ومساحة استقلاليتها في التخطيط والتطبيق في ما يخص هذه

80- الدستور البرازيلي (1988)
https://www.constituteproject.org/constitution Brazil_2015?lang=ar

الحقوق هي ضمانة أساسية لفاعليات النظام اللامركزي الذي بدوره يكون قادرًا على عكس الاحتياجات المجتمعية الحقيقية من أرض الواقع إلى مستوى السلطة المركزية في البلاد، فيتحوّل نظام اللامركزية بذلك إلى ضمانةٍ لوحدة الدولة التي تعبّر عن احتياجات كل مواطنيها وتفتح لهم مجال المشاركة، فيشعر المواطن في أصغر وأقصى مناطق دولته بأنه جزء أساسي منها. أي أنه سيحوّل رابط الوطنية من مجرد ولاءٍ عاطفي إلى واقعٍ حسيٍّ ملموسٍ لدى المواطنين يرتبط بدورهم ومصالحهم.

خاتمة

أجمعت جهات عدة على عدم تبنّي خيار دستوري قائم أو سابق، أولًا لاختلاف السياق والواقع الراهن، وثانيًا نظرًا لكون كلا الدستورين غير ملائمين، شكلًا ومضمونًا لحكم المرحلة الانتقالية المقبلة في سورية. من هنا التأكيد على ضرورة بلورة نصّ دستوري يتضمّن أحكامًا انتقالية ومؤقتة لمعالجة تداعيات الحرب من «عودة اللاجئين والنازحين، إشكالية الجنسية والوثائق الشخصية، استرداد الملكية والتعويض، قضايا المواطنة وحقوق كافة مكونات الشعب السوري، المصالحة الوطنية، العدالة الانتقالية».[81]

إعادة النظر في الدستور السوري ستشمل عدة خيارات حاسمة من الضروري والملحّ أن تمثّل مطالب الشعب السوري وتتطرّق لجبر أضرار الحرب المعنوية والمادية والاجتماعية. غير أن الإشكالية الأكبر والأهم في هذه المرحلة لا تكمن فقط في كيفية الكتابة أو الجهة المسؤولة عن ذلك، على قدر أهمية تلك العناوين، بل تكمن في ضرورة الحفاظ على جوهر المطالب الشعبية ومعاناة الشعب السوري الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمتعلقة بالحريات الفردية والعامة.[82] الجدير بالذكر هنا أن طرح اللجان الدستورية غير موجود في الوثائق الدولية ولا في كلّ قرارات مجلس الأمن، الحاضنة القانونية للحالة السورية. فبيان جنيف كان واضحًا في المادة التاسعة التي تقر باعتماد عقد مؤتمر وطني بعد تشكيل هيئة حكم انتقالي كأولى المهام، ليكون شاملًا للجميع ونتائجه ملزمة في صياغة النظام الدستوري، لتأتي مسألة كتابة الدستور بعد قيام هيئة الحكم الانتقالي، وهذا ما نص عليه مضمون الثورة والقرارات الدولية المتعلقة بالملف

81- خيارات وبدائل دستورية لمستقبل سورية، مرجع مذكور
82- ضياء عوده، مرجع سبق ذكره

السوري. كما ونصّ قرار ٢٢٥٤ على أنّ العملية السياسية تتضمّن إنشاء حكم شامل غير طائفي خلال ستة أشهر، وعقب ذلك يتم النظر في النظام الدستوري للوصول إلى انتخابات برلمانية ورئاسية في ١٨ شهرًا، أي أن الدستور يأتي فقط ما بعد هيئة الحكم الانتقالي.[83]

إن فهم «الإشكالات الدستورية والقواعد القانونية الواردة في القوانين السيادية المعمول بها في سورية والقواعد القانونية التي تتعلق بإعادة هيكلة المجتمع السوري»[84] من الركائز الأساسية للمرحلة الانتقالية ولمستقبل سورية وآمال شعبها الطامح لدولة ديمقراطية عادلة. لذا يجب على العملية الدستورية في سورية أن تهدف إلى تحقيق ما هو أكثر من دستور جديد للبلاد، إلى إعادة بناء هوية وطنية وثقة بين كافة مكونات المجتمع السوري على اختلافها، والمساهمة في بناء مصالحات وطنية وثقافة ديمقراطية جديدة، وسياسات اقتصادية واجتماعية عادلة وشاملة.

في الحالة التونسية، كانت عملية صياغة الدستور والمصادقة عليه الخطوة الأساسية لانتقال البلاد من الاستبداد إلى الديمقراطية لكنها لم تكن كافية لتحقيق انتقالٍ ديمقراطي ناجح، إذ أن عملية إنفاذ الدستور وجعل النصوص القانونية منسجمة مع المبادئ المتعلقة بحقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور أساسية لوضع القواعد الكفيلة لضمان احترام هذه المبادئ.

وتُعدّ التّجربة التونسية ناجحةً نوعًا ما، إذ أن البلاد ما زالت في مسار التحول الديمقراطي ولم تحد عنه رغم حصول موجات عنف واغتيالات سياسية. ومن خلال هذه التجربة يجب تجاوز الخلافات والتركيز على النقاط المشتركة بين الخصوم السياسيين ولا يجب الانجرار إلى دائرة العنف. ومن الضروري كذلك بناء سبلٍ للحوار وفتح حوارٍ وطني حول القضايا السياسيّة والأمنيّة والاقتصاديّة ذات الأبعادٍ الاستراتيجيّة، ليس فقط خلال المرحلة الانتخابيّة ومرحلة إعداد الدستور بل أيضًا بعد قيام المؤسسات الشرعية، مع الحرص على انخراط كافة الأطراف السياسيّة في توعيّة الرأي العام لأهميّة هذه الملفات لتحقيق الاستقرار السياسي وبناء الوطن.

83- ضياء عوده، مرجع سبق ذكره
84- خيارات وبدائل دستورية لمستقبل سورية، مرجع مذكور

بينما تشير التجربة المصرية إلى أن نضال الشعوب العربية الممتدّ، والذي أفرز كافة التناقضات المجتمعية بكافة الطرق والآليات، ينبغي أن يُتوّجَ بوعي جمعي بأهمية التأسيس لنظام سياسي مدني يبلور هذه الاختلافات والتنوّعات المجتمعية ويقتنع كافة أطرافه أن لا بديل عن العيش المشترك وعدالة التمثيل السياسي والتنمية العادلة والعدالة الانتقالية، ولا مناص لهذا النظام من دستور أكثر تفصيلًا لكافة التوافقات المجتمعية وللمسار المبتغى من عملية كتابة الدستور، وفي حال كتابة الدستور أو تعديلات دستورية من منطلق أنها مجرد ضرورة لاستكمال متطلبات الانتقال الديمقراطي أو باعتبارها جزءًا ضروريًّا من أي خارطة طريق أو مسار تفاوضي قد يفضي إلى دستور مفخخ ومسار سياسي أكثر تعرّجًا من المرحلة المضطربة الطويلة التي مرّت بها سورية منذ عام 2011. كما أنّ قضايا المواطنة والمساواة وعدم التمييز وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للجميع بعدالة واستدامة أمورٌ يجب أن تُطرح بالتفصيل في الدساتير، وأن تتضمّن هذه الدساتير ضمانات حقيقية للالتزام بهذه النصوص وعقوبات واضحة على مخالفتها من قبل السلطات المختلفة والفاعلين السياسيين.

أما في المغرب، فقد فرض واقع الحراك في المنطقة العربية وتحديدًا الحراك المغربي في شباط 2011 على النظام المغربي البدء بأخذ خطوات استباقية نحو الإصلاح الديمقراطي، وقد كانت الخطوة الأبرز هي القيام بالدعوة لعمل التعديلات الدستورية. وما يمكننا استنتاجه من المسار الدستوري في المغرب هو استمرار سيادة الملك حتى على عملية التعديلات، فهو من دعا لعمل التعديلات وهو من شكّل وعيّن لجنة الخبراء التي عملت عليها، فلم تكن اللجنة منتخبة أو ممثلة للقوى السياسية المختلفة. وهو، رغم الإيجابيات الكثيرة التي وردت في نص هذه الدراسة، جعل عملية التحول أكثر محدوديةً من الحالة التونسية على سبيل المثال. وهنا يبرز التساؤل في السياق السوري حول الكيفية التي ستتم بها عملية صياغة الدستور الجديد، فإذا كان المسار يعني سيطرة طرف واحد على عملية تشكيل اللجنة المعنيّة بصياغة الدستور مع تغييبه لمشاركة المواطنين وكافة الأطراف المعنية الأخرى، فنستطيع التأكيد على أن الدستور الذي سيصدر حينها لن يساهم بأي شكلٍ في تهدئة الصراع والعمل على إعادة البناء.

أما على مستوى القضايا، فالتجربة المغربية، سواءً في ما يتعلق بموضوع اللامركزية أو بالمواطنة أو بقضية العدالة الانتقالية، يمكنها أن تمثّل نموذجًا إيجابيًا للاحتذاء به

من حيث الإشارة للمكونات الاجتماعية المختلفة في الوثيقة الدستورية والنص على تمتّعها بحقوق المواطنة واستحداث هيئة لمكافحة التمييز بكافة أشكاله. أيضًا من حيث عملية العدالة الانتقالية وجبر الضرر، فقد حققت التجربة المغربية، على الرغم من نواقصها، نتائج إيجابية في خلق مشهد سياسي مستقر بشكلٍ ما تتواجد فيه تيارات سياسية مختلفة وتخفت فيه حدة الانتهاكات لحقوق الإنسان، هذا بالطبع مقارنةً مع السياق السوري. وعلى مستوى الديمقراطية والحقوق السياسية، فأيضًا على الرغم من أوجه القصور، إلا أن هناك تطوّر أدخلته التعديلات الدستورية على المشهد السياسي المغربي متمثّلًا في وجود صلاحيات للبرلمان أو للجماعات الترابية، وإن كانت صلاحيات مقيّدة. يختلف السياق السوري بشكلٍ كبيرٍ عن السياق المغربي، إلا أن هناك بعض الخطوات الإيجابية التي انطوت عليها التجربة المغربية يمكن أن يستفيد منها واضعو الدستور السوري لصياغة دستورٍ لا يساهم فقط في إنهاء حالة الصراع، بل وفي بناء نظامٍ جديدٍ يقوم على مبادئ المواطنة والديمقراطية والعدالة.

للوصول إلى دستورٍ ملائمٍ لكل ما سبق الحديث عنه، فإن ذلك يتطلب دستورًا حديثًا ينتمي للجيل الثالث من الدساتير[85]، فالقراءة في دساتير العالم تبيّن وجود أجيالٍ مختلفةٍ من الدساتير، الجيل الأول يتمثّل في الدساتير التاريخية التي ظهرت مع التأسيس الأول لدول أو تغيرات كبيرة في طبيعتها، مثل المجناكرتا في بريطانيا أو الدستور الأميركي. والجيل الثاني هو جيل ما بعد الحرب العالمية الثانية، وهي دساتير ما بعد الاحتلال أو سقوط نظم ما قبل الحرب أي دساتير مرتبطة بإعادة بناء الدولة مثل الدستور الفرنسي والألماني أو دساتير دول التحرر الوطني .أما الجيل الثالث الذي يمكن أن نطلق على دساتيره دساتير التحوّل الديمقراطي، والتي بدأت بالدستور الإسباني بعد سقوط حكم فرانكو، ومن بعده الدستور البرتغالي، وما تبعها من دساتير سواءً في إفريقيا أو دول أوروبا الجنوبية أو دول أميركا اللاتينية، ومن أبرز هذه الدساتير الهند، والبرازيل، وجنوب أفريقيا. وأهم ما يميّز هذا الجيل الحديث، اللغة القانونية ذات البعد الأدبي والفلسفي، تعريف أي مفاهيم قد تثير خلافًا أو تحدّ من حقوق واردة في الدستور.

85- محمد العجاتي، قراءة نقدية في الدستور الجديد، جريدة الشروق، 2012/12/10، https://bit.ly/2v8mhS5

أما الحقوق والحريات فتستند في هذه الدساتير إلى المواثيق الدولية بشكلٍ أساسيٍّ كمرجعيّةٍ لها. ويأتي فيها النظام السياسي أوسع للمشاركة من السلطات الثلاث ليدخل فاعلون جدد مثل المحليات والمجتمع المدني والأحزاب السياسية كجزءٍ من هذا النظام. ويعتمد هذا الجيل من الدساتير على المواد المفصّلة والتي تقوم فلسفتها على تضمين النص على الموضوع سواء قاعدة أو مبدأ أو سلطة من السلطات وتوضيح أهم ما يخصّها من الصلاحيات أو الضمانات أو الاختصاصات، وأخيرًا المحدّدات الخاصة بهذا الموضوع، بحيث لا يتمكّن المشرّع من إضافة قيودٍ بنفسه في القوانين المرتبطة، وتقتصر مهمّته على تفسير ووضع العقوبات الخاصة بهذه المحددات لا غير.