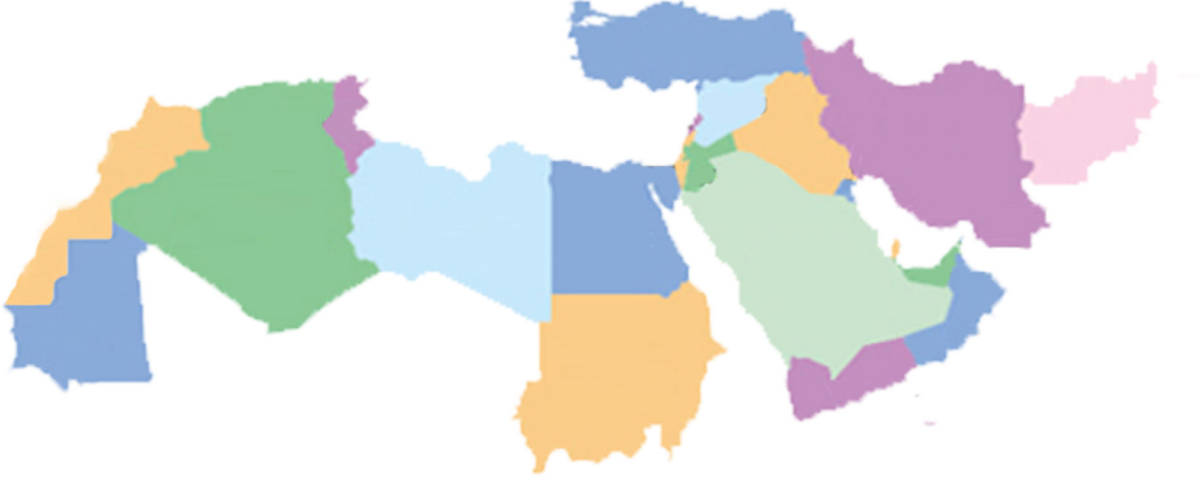


مجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



عدد خاص

كانون الأول/ديسمبر 2023

www.JCL-MENA.org

تحرير

د. ريم تركماني - د. تمارا الخوري



المنظمة العربية
للقانون الدستوري
The Arab Association of Constitutional Law



LEGITIMACY
& CIVICNESS
in the Arab world

Research at LSE ■

الدساتير العربية في أعقاب الثورات والتحولات في المنطقة

تم نشر هذا العدد الخاص من مجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بفضل منحة (معرف المنحة: G-20-57764) من مؤسسة كارنيغي في نيويورك لمشروع بحثي بعنوان "الشرعية والمدنية في العالم العربي"، مقره كلية لندن للاقتصاد. البيانات المقدمة والآراء المعبر عنها هي مسؤولية المؤلف فقط.



With the support from Carnegie Corporation of New York



المنظمة العربية للقانون الدستوري

The Arab Association of Constitutional Law

تُعد المنظمة العربية للقانون الدستوري أول شبكة إقليمية لخبراء دستوريين في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. تهدف منذ تأسيسها عام 2013 إلى المساهمة في الحكم الرشيد والتحول والانتقال الديمقراطي عبر تشجيع التشبيك وتبادل الخبرات بين بلدان المنطقة، وكذلك تقديم تحليل موضوعي وتقديم للأطر الدستورية في المنطقة، وتطبيق خبراتها لدعم جهود الإصلاح القانوني والدستوري فيها.

تضم المنظمة أعضاء من مختلف الدول العربية. وهم أكاديميون وقضاة ومحامون وبرلمانيون وناشطو مجتمع مدني متخصصون في كافة مجالات القانون الدستوري والأنظمة الانتخابية وعمليات بناء السلام وتعزيز حقوق الإنسان.

تنظم المنظمة العربية للقانون الدستوري وتشارك في عدد كبير من النشاطات؛ مثل: المؤتمرات الإقليمية والدولية وجلسات الحوار مع الخبراء وصناع القرار والجامعات والمؤسسات المرموقة في المنطقة العربية والدولية. كما تُنتج محتوى أكاديمياً ومعرفياً حول كل ما يتعلق بالدساتير في المنطقة العربية من كتب وأوراق سياسات ودراسات وأبحاث ومقالات.

كما تعمل المنظمة على تطوير قدرات الباحثين/ات في المنطقة العربية من خلال الأكاديمية السنوية للقانون الدستوري التي انطلقت في العام 2015، وتُمكن الباحثين من العمل معاً على مشاريع بحثية مشتركة من خلال مجموعات العمل التي تجمع كبار الباحثين والمختصين لمناقشة التطورات الدستورية في الدول التي تشهد تحولات وتغييرات دستورية.

لمعرفة المزيد عن أنشطة ومشاريع المنظمة، يرجى زيارة موقعها الإلكتروني: aacl-mena.org ومتابعتها أخبارها عبر وسائل التواصل الاجتماعي على منصات مختلفة بما في ذلك [Facebook](https://www.facebook.com/aacl-mena) و [LinkedIn](https://www.linkedin.com/company/aacl-mena) و [Twitter](https://twitter.com/aacl-mena) و academia.edu.



LEGITIMACY & CIVICNESS in the Arab world

Research at LSE ■

يهدف هذا المشروع البحثي الذي يتناول الشرعية والمدنية في العالم العربي إلى معالجة الفجوة الحاصلة بين التصورات المحلية لمفاهيم الشرعية والمجتمع المدني في العالم العربي من جهة وبين دلالات هذه المفاهيم في الأدبيات الغربية التي تتناول المنطقة.

إن التصور العامي المحلي للمجتمع المدني والقيم المرتبطة به، كالمساواة الجندرية والديمقراطية، لا يتطابق دائماً مع الإطار المعياري، التي غالباً ما تُستخدم في الأدبيات وأبحاث السياسات وبرامج التنمية والدمقرطة التي تطبق في المنطقة. فمن المنظور المحلي، تطور العمل المدني والقيم المدنية في العالم العربي على مر التاريخ بأشكال ودلالات مختلفة عن تلك المرتبطة عادةً بالفهم الغربي المعياري الذي تطور في نهايات القرن التاسع عشر في أوروبا. يوفر السياق المحلي والدلالات فهماً داخلياً قيماً غالباً ما يتم استبعاده من الأدبيات أو يتم جلبه بوصفه «صوتاً محلياً» لتعزيز السرد الخارجي.

كما يتم استخدام مفهوم المدنية أيضاً في العديد من الدول العربية للإشارة إلى نظام الدولة، «الدولة المدنية»، التي ليس لها مكافئ في الغرب. لكن حتى في العالم العربي، ما زال المفهوم بحد ذاته غامضاً وغير واضح، فضلاً عن أن التفسيرات الدستورية للدولة المدينة في مختلف الدول العربية ما زالت مبهمّة، وتتعارض أحياناً مع مفهوم المدنية، إضافةً إلى أنها تُستخدم في بعض الأحيان لإخفاء إجراءات غير مدنية للغاية.

يهدف هذا المشروع البحثي إلى معالجة هذه القضايا نظراً لأنها تؤدي إلى ثلاث معوقات رئيسية: أولاً، هي تحد من الفهم العلمي لسير العمليات الاجتماعية والسياسية. ثانياً، أنها تعيق جهود الجهات المدنية المحلية، التي تطالب بحقوق متساوية للجميع. فبالإضافة إلى نضال هذه الجهات المدنية المحلية على الصعيد الداخلي عليها أيضاً العمل ضد التأطير الخاطئ لجهودها محلياً ودولياً، الأمر الذي يقوض قدرتها و تملكها لقضاياها. ثالثاً، هي تعيق جهود إرساء الديمقراطية على المستويين المحلي والدولي.

يعمل فريق المشروع بشكل وثيق مع الشركاء المؤسسين والعلماء من المنطقة لإنتاج معرفة دقيقة، فضلاً عن نشر السياسات والأبحاث الأكاديمية بالتوافق مع بناء وتعزيز قدرات وإمكانيات الباحثين المحليين الناشئين ودمجهم في عملية إنتاج المعرفة.

تجدر الإشارة إلى أن المشروع ممول من مؤسسة كارنيغي في نيويورك، وهو من المشاريع التي يستضيفها مركز الشرق الأوسط في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE). و كان قد التي استضافها سابقاً مركز "LSE IDEAS".

قائمة المحتويات

رسالة المحررين	3
دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014: الإنتقال المنشود والواقع المفروض	
د. منى التابعي	9
عملية صياغة الدستور أثناء الاضطرابات السياسية والتغيير: مصر 2011-2014	
د. أحمد مرسي	37
الدستور اللبناني أو العبور المتتبع من دولة الطوائف الى دولة القانون	
ميراي نجم - شكرالله	63
فعالية التعديلات الدستورية في الجزائر	
د. زهية عيسى	86
سورية: دستور "الأزمة" أم أزمة الدستور	
د. إبراهيم دراجي	111
المسار الدستوري في اليمن بعد ثورة 2011	
د. عباس محمد زيد	144
السردية الدستورية الليبية منذ العام 2011: وقائع وتقييم وتوصيات	
عزة كامل المقهور	186
بين القانون والأزمة: صناعة وتغيير الدستور في البحرين	
بدر النعيمي	236
التوازن المتغير بين أشكال الحكم التمثيلية وما بعد التمثيلية: أدلة من الدستورية المغربية	
د. عبد الرحيم المصلوحي	278
التعديلات الدستورية في الأردن: انقلاب على النظام البرلماني؟	
عمر العطوط	303

رسالة المحررين

يسرنا أن نقدم لكم هذا العدد الرابع، وهو عدد خاص، من مجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحت عنوان "الدساتير العربية في أعقاب الثورات والتحويلات في المنطقة". وهي مجلة محكمة تقوم المنظمة العربية للقانون الدستوري بإدارتها وتحريرها. وقد تم إعداد هذا العدد الخاص بالشراكة مع مشروع بحثي بعنوان "المدنية والمواطنة في العالم العربي" في كلية لندن للاقتصاد (LSE)، وهو ممول من قبل مؤسسة كارنيغي في نيويورك.

كانت بداية العام 2011 استثنائية في العالم العربي حيث اندلعت الثورتان التونسية والمصرية اللتان نجحتا في الإطاحة برئيسي البلدين، بالحد الأدنى من العنف. وهبّت رياح التغيير في جميع أنحاء المنطقة واندلعت الاحتجاجات الشعبية في عدة دول، بدءاً من ليبيا وسوريا. وبينما قوبلت هذه الاحتجاجات بالقمع العنيف من قبل الأنظمة القائمة، تحركت الحكومات في أماكن أخرى بسرعة لاستباق الدعوات للثورة من خلال سن عدد من التعديلات الدستورية، كما كان الحال في المغرب أو الأردن، على سبيل المثال.

ولا شك أن الأحداث التي شهدتها دول المنطقة في سياق ما أصبح يُعرف بـ"الربيع العربي" لم تكن عشوائية، ولم تأت من العدم. بل إن العوامل الأساسية التي أثارتها كانت قائمة منذ عقود: إن قمع الحريات، وغياب العدالة الاجتماعية، والسياسات الأمنية القمعية ساهمت جميعها في الانفجار الداخلي.

اختلفت الشعارات المرفوعة، كما اختلفت الهتافات، لكن المطالب التي أطلقها ملايين الرجال والنساء العرب، كانت جميعها تشير في اتجاه "الدستور". إن الكرامة والمساواة والعدالة الاجتماعية وإنهاء الاستبداد ترتبط بالضرورة بالمبادئ التي تعمل عليها الدولة. بعد أن تم تجاهلها طويلاً، باعتبارها عرْضية في أحسن الأحوال، أصبحت الدساتير في مركز الاهتمام. سواء كان ذلك لأنها صُممت في الأصل للحد من سلطة الشعب بدلاً من سلطة الدولة، أو لأن الطريقة التي طُبقت بها تركت فجوة كبيرة بين الوعود الدستورية والممارسة الفعلية، فإن الرد على سلسلة الاحتجاجات التي اجتاحت المنطقة كان الرجوع إلى تلك الدساتير. وفي غضون عامين بين عامي 2011 و2012، تم اعتماد سبعة دساتير جديدة، بما في ذلك ثلاثة دساتير مؤقتة، في ستة دول عربية، بما يوازي عدد الدساتير الجديدة والمؤقتة التي تم تبنيها في العالم العربي في السنوات العشر السابقة.

لكن الردود الدستورية قد تفاوتت. ففي بعض البلدان مثل سوريا، تمت محاولة فرض دستور جديد من الأعلى إلى الأسفل، تَبَع فشلها بدء عملية وضع دستور بتقويض دولي، والتي لم تسفر بعد عن أي نتائج على الرغم من مرور أكثر من أربع سنوات من الاجتماعات. في بلدان أخرى مثل تونس، بدأت عملية صياغة الدستور أكثر شمولية وتشاورية، لكن الأحداث السياسية التي تلت ذلك تركت العديد من الأسئلة. في حين أن عمليات وضع الدستور في اليمن وليبيا كانت ولا زالت متقطعة وسط صراع عنيف وانعدام الاستقرار السياسي. في بعض البلدان الأخرى مثل الأردن والمغرب،

تم إدخال تغييرات دستورية استباقية من الأعلى إلى الأسفل بعد ظهور أولى مظاهر الاستياء العام. في غضون ذلك، ظلت الدساتير في بعض البلدان، مثل لبنان، تقاوم أي تغيير على الرغم من عدة موجات متلاحقة من الاضطرابات العامة. كل هذا يسلط الضوء على أهمية مسألة الغرض من الدساتير ووظيفتها، وعمليات وضع الدساتير وتعديلها في العالم العربي. وفي صميم المسألة تكمن مسألة الشرعية ومدى نجاح التحولات الدستورية التي جلبها الربيع العربي، بعد أكثر من عقد من الزمان، في تلبية المطالب الشعبية التي أدت إليها.

إن الأدبيات التي تم إنتاجها حول الربيع العربي وفيرة، وقد تناولته دراسات متعددة من منظور العلوم السياسية. كما حاول علماء الحركات الاجتماعية فهم الاحتجاجات والعمليات الثورية التي بدت غير متوقعة. بل وتمت الدعوة لإعادة إحياء علم المراحل الانتقالية - على الرغم من منقديه الكثيرين في السنوات الأخيرة - في محاولة البحث عن منظور مفيد لفهم التغييرات السياسية الدراماتيكية التي اجتاحت المنطقة. وقد حظيت عملية وضع الدساتير في البداية، خاصة في مصر وتونس وليبيا، باهتمام العلماء أيضاً، وتم إنتاج عدد من الدراسات، بما في ذلك من منظور مقارن، ركزت في الغالب على الجوانب الاجرائية للعملية والنصوص الدستورية التي أسفرت عنها. ومع ذلك، مع تعثر التحولات، وتسجيل التراجعات بشكل متزايد أو اندلاع أعمال العنف والصراع بشكل مباشر، سرعان ما تلاشت الدساتير عن الأنظار. ولم تكن هناك محاولات منهجية لقياس تأثير الربيع العربي على حالة الدستورية في المنطقة.

وفي محاولة للبدء في سد هذه الفجوة، تواصل مشروع المدنية والشرعية في العالم العربي البحثي والمنظمة العربية للقانون الدستوري مع عشرة باحثين/ممارسين من عشرة من تلك البلدان (تونس، مصر، لبنان، الجزائر، سوريا، اليمن، ليبيا، البحرين، المغرب، الأردن) وطلباً منهم إعداد ورقة من شأنها تقييم الاستجابة الدستورية لمطالب التغيير التي تجلت بشكل مختلف في تلك البلدان. ومن بين الأسئلة التي طُرحت على المؤلفين مسألة مدى احترام عملية وضع/تعديل الدستور لمبادئ الشمولية والمشاركة العامة. ويقدر ما يُفهم على نحو متزايد أن الشمولية والتشاركية في عملية وضع الدستور شرطين ضروريين لكي يُنظر إلى الدستور على أنه شرعي، فإن مسألة كيفية تحقيق هذه التغييرات تصبح حاسمة. ويتعلق سؤال آخر بمدى استجابة وتلبية الدستور الجديد/المعدل للتطلعات والمطالب الشعبية. وفي هذا الصدد، يستحق نظام الحكم ومدى تمسكه بمبدأ الفصل بين السلطات وكذلك الضمانات الدستورية للحقوق الأساسية اهتماماً خاصاً. ويتعلق سؤال آخر (غالباً ما يتم تجاهله) بمدى فعالية تطبيق التغييرات الدستورية التي تم اعتمادها. ورغم إدخال ابتكارات ملحوظة على عدد من الدساتير، وخاصة في ما يتعلق بصلاحيات المحاكم الدستورية، فإن السؤال هو ما إذا كان تنفيذها لم يُعاق بسبب الافتقار إلى الإرادة السياسية.

وقد تم عرض الأوراق المقدمة على هذا الأساس ومناقشتها علناً في مؤتمر إقليمي عقدته كلية لندن للاقتصاد والمنظمة العربية للقانون الدستوري بشكل مشترك في بيروت في كانون الأول/ديسمبر 2022. وقد تفاعل المؤلفون مع بعضهم البعض ومع مجموعة أوسع من الأكاديميين والخبراء والممارسين من المنطقة وخارجها. وبعد عملية مراجعة شاملة، يتم عرض الأوراق حالياً في هذا العدد الخاص.

في "دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014: الإنتقال المنشود والواقع المفروض"، تتناول الدكتورة منى التابعي عملية وضع الدستور الرائدة في تونس والدستور الذي نتج عنها. وتسلط الضوء المؤلفة على شرعية العملية التي اتسمت بإنشاء سلطة تأسيسية تعددية وديمقراطية، وكذلك بالسمات الديمقراطية الواضحة لدستور عام 2014، الذي تضمن نظاماً قائماً على الحقوق وإطاراً مؤسسياً قادراً على تعزيز سيادة القانون. وترى الدكتورة التابعي أن فشل دستور 2014 في تحقيق إمكاناته التحويلية يرجع في المقام الأول إلى تطبيقه الانتقائي وفقاً للمصالح السياسية، مما أدى إلى فرض سياسة الأمر الواقع. وكان ذلك أكثر وضوحاً في الفشل في إنشاء المحكمة الدستورية، التي كانت تتطلب توافراً داخل البرلمان لتعيين جزء من أعضائها. وعلى الرغم من أنه زُود بوسائل حماية نفسه، إلا أن دستور 2014 ترك دون حماية في ظل غياب الإرادة السياسية، مما أدى إلى تعليقه واستبداله من الأعلى إلى الأسفل في عام 2022 بدستور يمهد الطريق لعودة النظام الرئاسوي. تثير التجربة التونسية أسئلة صعبة فما يتعلق بالآليات التي يمكن أن تضمن تنفيذ الدساتير بشكل صحيح.

في "عملية صياغة الدستور أثناء الاضطرابات السياسية والتغيير: مصر 2011-2014"، ينطلق الدكتور أحمد مرسي من تجربة مصر في أعقاب سقوط نظام الرئيس مبارك ليقدم تحليلاً واقعياً حول المخاطر التي تطوي عليها عملية وضع الدستور في أعقاب الانهيار الاستبدادي أو في خضم الحماسة الثورية. يرى المؤلف أن الدساتير يجب أن تعكس إلى حد ما توزيع القوى السياسية والاجتماعية القائمة لكسب القبول، وأن تكون قادرة في الوقت عينه على استيعاب التحولات المستقبلية في هذا التوزيع لتدوم بعد اللحظة الدستورية. وبالانتقال إلى تجربة مصر في عامي 2012 و2014، يشير الدكتور مرسي إلى التدفق السياسي واستحالة قياس ثقل وقوة الفصائل السياسية المختلفة في ذلك الوقت كعوامل استقطابية أثرت في عمليتي وضع الدستور. ومن الأفكار الحاسمة في هذا الصدد أن عملية وضع الدستور المتسارعة في بيئة سياسية متغيرة تؤدي إلى تعميق عدم الاستقرار بدلاً من توليد إجماع طويل الأمد.

في "الدستور اللبناني أو العبور المتعثر من دولة الطوائف إلى دولة القانون"، تتناول ميريان نجم شكرالله المسار الدستوري في لبنان من منظور خصوصيته التاريخية وعلى ضوء التحولات في المنطقة. وترى المؤلفة أنه رغم أنه قد يكون من المستغرب النظر في تأثير الربيع العربي على لبنان، إلا أن تداعياته ظهرت في نهاية المطاف هناك، لا سيما بعد الأزمة المالية والاقتصادية الحادة التي ضربت البلاد في تشرين الأول/أكتوبر 2019. وتقوم بتحليل الأزمة الدستورية المستمرة في لبنان على ضوء سماته المميزة: دولة علمانية، مجتمع تعددي، ونظام ليبرالي. وتتناول المؤلفة السؤال الحاسم المتمثل في ما إذا كان الدستور اللبناني لا يزال يوفر إطاراً سليماً للانتقال من دولة يسيطر عليها المنطق الطائفي والزعماء الطائفيون إلى دولة تقوم على المواطنة وسيادة القانون. وتنتظر نجم شكرالله بتمعن في الإطار الدستوري الذي أرساه اتفاق الطائف وتقارنه بممارسات الدولة التي خضعت تدريجياً لإرادة الطوائف والمصالح الفئوية لقياداتها على حساب المصلحة العامة. وتترك المؤلفة السؤال مفتوحاً حول ما إذا كان من الممكن استعادة الشرعية وإرساء سيادة القانون من خلال الحفاظ على الأسس الطائفية لنظام الحكم الحالي مع إدخال الآليات التصحيحية المناسبة، أو من خلال إلغاء الطائفية السياسية بحسب ما نص عليه الدستور، أو وفق صيغ أخرى.

في "فعالية التعديلات الدستورية في الجزائر"، تتناول الدكتورة زهية عيسى التعديلات الدستورية الأخيرة التي شهدتها الجزائر، مع التركيز بشكل خاص على التعديلات التي تم اعتمادها عامي 2016 و2020. وبينما تعزو الكاتبة اعتماد تعديلات 2016 إلى الاحتجاجات الشعبية عام 2011، فإن تحليلها للطريقة التي تم بها إدخال هذه التعديلات يسلط الضوء على عملية من الأعلى إلى الأسفل، تقودها السلطة التنفيذية، ولا تختلف نوعياً عن العمليات السابقة، باستثناء المشاورات التي تم إجراؤها مع مختلف الأحزاب السياسية والشخصيات الوطنية. وعلى المستوى الموضوعي، فإنها تتوقف عند عدد من الأحكام الرامية إلى ترسيخ سيادة القانون. وعلى وجه الخصوص، تشير إلى السماح بالدفع بعدم الدستورية أمام المجلس الدستوري، وتحديد عدد الولايات الرئاسية بفترتين. وقد أصبحت مدى استجابة هذه التعديلات بشكل فعال لتطلعات الناس موضع تساؤل مع اندلاع الحراك الشعبي في عام 2019. وتشير المؤلفة إلى أن تعديلات 2020 جاءت أيضاً بمبادرة من رئيس الجمهورية، على الرغم من أنه، على عكس عام 2016، تمت الموافقة عليها من خلال الاستفتاء. وفي حين تم إنشاء المؤسسات والهيئات التي تم اعتمادها في عام 2020 بنجاح، يبقى السؤال حول ما إذا كان من الممكن اعتبار التعديلات فعالة. وعلى سبيل المثال، لا تزال المحكمة الدستورية، التي حلت محل المجلس الدستوري في عام 2020، غير مستخدمة بشكل كافٍ من قبل المواطنين العاديين، مما يشير ربما إلى عدم وجود شعور بالملكية الشعبية للدستور.

في "سورية: دستور "الأزمة" أم أزمة الدستور؟"، يرى الدكتور إبراهيم الدراجي أن إقرار دستور 2012 يأتي على خلفية صراع مسلح متعدد الأوجه ذو أبعاد إقليمية ودولية. ويهدف المؤلف إلى النظر في حجج مؤيديه ومنتقديه، سواء في ما يتعلق بكيفية صياغته، أو مدى احتوائه على أحكام "ثورية"، أو ما إذا كان قد تم تنفيذه بفعالية. عند النظر في ما إذا كان من الممكن اعتبار عملية الصياغة شاملة وتشاركية، يحول الدكتور الدراجي التركيز من الكيفية إلى البيئة التي التي وضع الدستور فيها، والتي اتسمت بانعدام مناخ بناء الثقة والانقسامات العميقة. ومن حيث مضمون الدستور الجديد، يقدم المؤلف تحليلاً لأهم التغييرات التي أدخلت عليه، خاصة في ما يتعلق بالاعتراف بالتعددية السياسية، والانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية، وتوسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا. ويخلص المؤلف إلى أن دستور 2012 لم يؤسس لنظام سياسي جديد، بل وقرّ إطاراً دستورياً جديداً لنظام سياسي قائم، وعزز صلاحياته، وحافظ على مكانته، وشرعن هيمنته، بينما زاد من تقاوم الأزمة التي زعم أنه يعالجها.

في "المسار الدستوري في اليمن بعد ثورة 2011"، يتناول الدكتور عباس محمد زيد بشكل منهجي مسائل المشاركة العامة في عملية صنع الدستور اليمني التي بدأت في عام 2011، ومشروع الدستور وما إذا كان قد استجاب للمطالب الشعبية الرئيسية - وأهمها إنشاء دولة مدنية وفيدرالية - ومدى إمكانية نجاح مسودة الدستور في التطبيق. ومن السمات المميزة لعملية صياغة الدستور أنها كانت جزءاً لا يتجزأ من عملية أوسع هي عملية بناء الدستور التي استندت إلى حد كبير إلى مخرجات عملية الحوار الوطني الشامل والتشاركي التي وضعت أسس الدستور المستقبلي. وفي هذه الحالة، يبدو أن ما أعاق عملية بناء الدستور بشكل رئيسي هو الصراع الذي أوجته جهات فاعلة خارجية.

في "السردية الدستورية الليبية منذ العام 2011: وقائع وتقييم وتوصيات"، تستعرض عزة كامل المقهور المسار الدستوري الطويل في ليبيا منذ اعتماد الإعلان الدستوري لعام 2011. وتتنظر في الظروف التي تم فيها انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور - أول هيئة دستورية منتخبة في ليبيا - وممارسة ولايتها وسط الصراع المستمر والمسار الدستوري المتوازي الذي دفعت به القوى الدولية. وتحلل مسودة دستور عام 2017 التي وافقت عليها الهيئة التأسيسية ولكن لم يعتمدها البرلمان، وتتنظر في السبيل المحتمل للخروج من الأزمة المستمرة في البلاد. وتطلق المؤلفة من تجربة ليبيا على مدى العقد الماضي للتوقف عند عملية وضع الدستور في وقت الصراع، وتشير لحسنات اعتماد دساتير وتسويات مؤقتة في هكذا سياق والتي يمكن أن توفر الاستقرار اللازم لصياغة الدستور، بدلاً من تحويل عملية البناء إلى قصة طويلة من الصراع والانقسام. وفي الوقت نفسه، تقر المؤلفة بأن البلاد قطعت شوطاً طويلاً في ما يتعلق ببناء الدستور، حيث ساعد الوعي المتزايد بالقضايا الدستورية بين الليبيين، فضلاً عن طبيعة خلافاتهم ونطاقها المحدود، في تمهيد الطريق من أجل اعتماد دستور دائم لليبيا.

في "بين القانون والأزمة: صناعة وتغيير الدستور في البحرين"، يعتمد بدر النعيمي على مفهوم الأزمة - التي تعتبر ظاهرة ملازمة لمفهوم الدستورية - لتقديم تحليل للتعديلات الدستورية في البحرين لعام 2012، والتي كانت بمثابة استجابة مباشرة لحركة الاحتجاج عام 2011 والتوصيات التي تم التوصل إليها في حوار التوافق الوطني الذي عقد في تموز/يوليو 2011. ويحلل المؤلف التعديلات التي أدخلت على مجلس النواب وكذلك على صلاحيات الملك، ليخلص إلى أن سمات النظام البرلماني لم يتم تعزيزها بالكاد. والأكثر إثارة للاهتمام هو أن النعيمي يعتبر التفسير المجرد لنظام "المجلسين" على أنه "الإرادة المشتركة بين الملك والشعب" بمثابة تعميم لمصالح الأسرة الحاكمة على حساب الإرادة الشعبية، مما يؤلب الدستورية ضد الديمقراطية. وهو وصف لكيفية توظيف الدستورية لفرض دستور رسمي مجرد من أي اعتبارات سياسية أو اجتماعية على حساب الدستور المادي.

في "التوازن المتغير بين أشكال الحكم التمثيلية وما بعد التمثيلية: أدلة من الدستورية المغربية"، يتناول الدكتور عبد الرحيم المصلوحي دستور المغرب 2011 من منظور المؤسسات المعاكسة للأغلبية التي أدخلها وكيف يشكل عملها تحدياً كبيراً لإملاءات السيادة الشعبية والديمقراطية التمثيلية. وعلى الرغم من بعض المحاولات لتعزيز النظام البرلماني للحكم، فإن السعي الموازي للحفاظ على صلاحيات الملك يعني أنه يتداخل مع منطق الرئاسية والحوكمة ما بعد البرلمانية.

في "التعديلات الدستورية في الأردن: انقلاب على النظام البرلماني؟"، يقدم عمر العطوط لمحة شاملة عن التعديلات الدستورية التي اعتمدها الأردن بعد احتجاجات عام 2011. ويتناول المؤلف مسائل المشاركة العامة والاستجابة للمطالب الشعبية والتطبيق الفعال، ليخلص إلى أن تعديلات 2011 لم تهدف إلا إلى تهدئة السخط العام ولم تنتج أي تغييرات جوهرية في ديناميكيات السلطة. بل والأكثر من ذلك، إن التعديلات التي تم إدخالها في الأعوام 2014 و2016 و2022 عززت السلطة في يد الملك، مما قوض فعلياً طبيعة الملكية البرلمانية التي استند إليها دستور عام 1952 في الأصل.

إن المساهمات العشرة، مجتمعة، تجسد الفرص التي أثارها احتمال حدوث تغيير دستوري في أعقاب الربيع العربي، فضلاً عن التحديات العديدة التي واجهها. للوهلة الأولى، تبدو النتيجة محببة بعض الشيء. ففي أغلب الأحيان، بدا أن عملية وضع الدستور أدت إلى تفاقم الانقسامات بدلاً من إرساء أسس دستور توافقي، كما حدث في كل من سوريا ومصر. وظلت صياغة الدستور في الغالب تتم من الأعلى إلى الأسفل، مع استثناء ملحوظ للمجلس الوطني التأسيسي التونسي. وفي عدد من الحالات، كشفت الانقسامات حول القضايا الدستورية عن نقص أعمق في الإجماع حول هوية الدولة ذاتها. كانت العلاقة بين الدين والدولة محل نقاش ساخن في اليمن وليبيا، وكذلك في تونس ومصر. كان التوتر بين الحفاظ على وحدة الدولة وإرساء أسس الحد من تمركز السلطة سائداً في كل من ليبيا واليمن. إن التعديلات الأحادية إلى حد كبير، التي أدخلتها الأنظمة الملكية في البحرين والأردن والمغرب، لم تفعل الكثير للحد من صلاحيات الملك أو تعزيز الطبيعة البرلمانية للنظام الملكي، على عكس ما زُعم. وقد اجتاحت الصراعات والحروب سوريا واليمن وليبيا، وأجبتها إلى حد كبير جهات فاعلة خارجية تسعى إلى تحقيق مصالحها الاستراتيجية في المنطقة. وظل لبنان غارقاً في الشلل المؤسسي.

ومع ذلك، وبغض النظر عن الإصلاحات السورية، لعله يجب النظر إلى عمليات وضع الدستور التي لم تسفر حتى الآن عن اعتماد دستور جديد، من خلال منظور أوسع النطاق وهو عملية بناء الدستور، والتي تُفهم على أنها عملية طويلة الأجل تضع الأسس لدستور يتم اعتماده وتطبيقه بطريقة تحقق الغرض منه. وفي هذا الصدد، يمكن اعتبار أن العملية في كل من ليبيا واليمن تمثل عملية وضع تدريجي للدستور. فقد أرسى الحوار الوطني الواسع في اليمن الأسس لعملية وضع الدستور، وحتى لو تم رفض مسودة الدستور، فمن الممكن البناء عليها بشكل مشروع.

قد لم يفعل الربيع العربي إلا القليل لمعالجة العجز في الشرعية في المنطقة. ومع ذلك، فقد وضع الدساتير وعملية صنعها في الواجهة، مما يشير إلى مدى أهميتها - حتى في العالم العربي. في حين أن معظم عمليات وضع الدساتير التي تم خوضها في العقد الماضي فشلت في تلبية مطالب الناس بشكل مناسب، فلا يمكن إنكار أن المواطنين العاديين في جميع أنحاء العالم العربي أصبحوا يدركون تماماً مدى أهمية الدساتير وما يمكن أن تكون عليه. فقد ارتفعت مستويات الوعي بين عامة الناس في ما يتعلق بالمسائل الدستورية بشكل كبير، ورغم أن الانتفاضات التي اندلعت قبل ما يزيد قليلاً عن عقد من الزمان لم تكن متوقعة على الإطلاق، فإن استمرار المواطنين العاديين في الضغط من أجل التغيير الدستوري في السنوات المقبلة لن يكون بالأمر المفاجئ. نأمل من خلال هذا العدد الخاص أن نكون قد ساهمنا في معالجة الفجوة في الأدبيات في ما يتعلق بالاستجابة الدستورية للربيع العربي والوضع السائد اليوم. ونأمل أيضاً أن نستمر في توفير مساحة للخبراء الدستوريين من المنطقة وخارجها، وكذلك لعلماء السياسة، لمتابعة التطورات الدستورية المستمرة في في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

د. ريم تركماني

د. تمارا الخوري

كانون الأول/ ديسمبر 2023

دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014: الانتقال المنشود والواقع المفروض

د. منى التابعي*

ملخص

عرفت الجمهورية التونسية في مختلف محطاتها التاريخية والسياسية وضع دساتير مختلفة، لكن دستور سنة 2014 تميّز بجملة من الخصائص جعلت منه من أهم الدساتير التونسية التي راوحت بين تحقيق المنشود على مستوى إرساء نظام حكم ديمقراطي ومنظومة دستورية حامية للحقوق والحريات. لكن فرض السلط التي تداولت على الحكم لسياسة الأمر المفروض قد أدى بهذه التجربة الدستورية التونسية إلى الفشل وأسس لتواصل هذه السياسة أثناء وبعد إلغاء العمل بأحكام هذا الدستور كما سيبيّنه التحليل الوارد في هذا المقال.

فمقارنة التجارب الدستورية التونسية السابقة واللاحقة لدستور سنة 2014 تبرهن على أن المسار التأسيسي الذي عرفه وضع دستور سنة 2014 كان مساراً ديمقراطياً مستجيباً لأهم المعايير الدولية المعتمدة في المسارات التأسيسية الحديثة. فقد اتسم بمنهج ديمقراطي تعددي قائم على محاولة التقيّد بالشرعية لاختيار السلطة التأسيسية الأصلية واتسم كذلك بمنحى تشاركي وتوافقي أثناء الإعداد للمضامين الدستورية لتجاوز الأزمات السياسية المفروضة والتي عرفتها فترة التأسيس.

أما على مستوى المضامين، فيمكن الإقرار بأن دستور سنة 2014 قد نجح في تكريس منظومة حقوقية مستمدة من التطلعات الشعبية التي طالبت بها الثورة وكرّست بناء مؤسساتياً محترماً لمقتضيات دولة القانون. إلا أنّ أحكام النصّ الدستوري لم تخلُ في بعض مواطنها من الغموض والاسقاطات التي فرضتها الصراعات السياسية وأدت إلى فتح باب التأويل المتباين في ما يتعلق بمرجعية مضامين الحقوق والحريات الدستورية المكرسة.

* أستاذة باحثة بكلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس، جامعة قرطاج.

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

واتسمت الممارسة الدستورية في ظل دستور سنة 2014 بالانتقائية في التطبيق وفي التنزيل التشريعي للأحكام الدستورية وفقاً للمصالح السياسية وبتغيب للمؤسسات الدستورية الضامنة لعلوية الدستور وأهمها المحكمة الدستورية، مما أدى إلى فرض سياسة الأمر الواقع التي تواصلت أثناء وبعد إلغاء العمل بأحكامه واعتماد دستور 25 تموز/يوليو 2022.

الكلمات المفتاحية: الثورة التونسية، الديمقراطية، مسار تأسيسي، التوافق السياسي، ضمان الحقوق والحريات، ازدواجية المرجعية الدستورية، انتقائية الحكام في تطبيق الأحكام الدستورية.

قائمة المحتويات

12	المقدمة.....
	القسم الأول: وضع الدستور التونسي لسنة 2014 : مسار تأسيسي بين ديمقراطية منشودة
13	وتوافقية مفروضة.....
14	أولاً: التقيد بالشرعية لقيام السلطة التأسيسية.....
17	ثانياً: صياغة وإقرار الدستور وفق منهج تشاركي وتوافقي مفروض.....
	القسم الثاني: الحقوق والحريات في دستور 2014 بين تكريس المنشود ودسترة المفروض.....
21	أولاً: الحقوق والحريات من الشعارات الثورية إلى التكريس الدستوري: دسترة المنشود.....
26	ثانياً: ازدواجية المرجعية الدستورية في تحديد بعض الأحكام الدستورية: دسترة المفروض.....
	القسم الثالث: تطبيق دستور 2014: انتقائية تطبيق المنشود وهيمنة الواقع المفروض.....
29	أولاً: تنزيل جزئي لأحكام دستور 2014.....
32	ثانياً: الانتقائية في التنزيل وفرض التأويل: تغييب المحكمة الدستورية كمثال.....
34	الخاتمة.....
35	قائمة المراجع.....

المقدمة

شهدت البلاد التونسية في مختلف محطاتها التاريخية والسياسية وضع دساتير مختلفة. فقد عرفت الدستور الممنوح أو ما يسمى "قانون الدولة التونسية" سنة 1861 الذي منحه محمد الصادق باي للرعية ليتم تعليق العمل بأحكامه سنة 1864 إثر قيام ثورة علي بن غداهم، ثم دستور غرة حزيران/يونيو 1959 الذي أسس لقيام الجمهورية التونسية ودولة الاستقلال بعد الإطاحة بالنظام الملكي وإعلان الجمهورية سنة 1957 والذي تمّ إنهاء العمل بأحكامه إثر اندلاع ثورة 17 كانون الأول/ديسمبر 2010-14 كانون الثاني/يناير 2011 التي أطاحت بنظام بن علي وأسست لجمهورية ثانية تشكّلت بوضع دستور 26 كانون الثاني/يناير 2014. وقد طبّقت بعض أحكام هذا الدستور لسنوات معدودة قبل أن يُعلّق العمل بأحكامه بصفة تدريجية عقب إعلان حالة الاستثناء في 25 تموز/يوليو 2021 وصدور الأمر عدد 117،¹ ثم إلغاء العمل به كلياً بعد الاستفتاء في 25 تموز/يوليو 2022 على النص الدستوري الجديد، "دستور الجمهورية التونسية الجديدة".

اختلفت في كل مرة أسباب وأطر وضع الدساتير في البلاد التونسية واختلفت باختلافها المسارات التأسيسية ومضامين النصوص الدستورية وآليات الحكم المعتمدة. ومثّلت كل مرحلة تأسيس رحلة بحث عن دستور يحقق المنشود من خلال القطع مع الواقع المفروض. ويعتبر التأسيس لدستور 2014 من أهم المحطات السياسية والدستورية التي شهدتها التاريخ الحديث للبلاد، حيث مثّل هذا الدستور "دستور الثورة" باعتبار أن إقراره كان تنويجاً لانقضاء شعبية انطلقت سنة 2010 لتتحول إلى "ثورة" أطاحت بالنظام الدستوري والمؤسساتي القائم وأسست لنظام جديد وفق مسار تأسيسي سلمي.

جسّد مسار وضع دستور سنة 2014 تجليات المسار الثوري بحراكه وتشعباته وصراعاته. ورغم كل المتناقضات التي أحاطت مرحلة التأسيس، إلا أن الغاية من إرسائه كانت مشتركة بين مختلف الفاعلين وتهدف إلى تحقيق تحول منشود.

يمكن تعريف التحول من هذا المنظور بكونه "المرور من نظام تسلّطي مهما كانت تسميته (نظام حزب واحد، دكتاتورية عسكرية أو كليانية، اليقارشيا وراثية، سلطة فردية) إلى نظام يعتمد قواعد وإجراءات المواطنة، أي الحرية والمشاركة السياسية قبالة قواعد مغايرة (الانتداب، الرقابة التسلطية أو البيروقراطية، الزبائنية...)"². فالتحول المنشود الذي كان يسعى إلى تحقيقه التأسيس الجديد يكمن في ضمان الانتقال من النظام الاستبدادي الذي كان قائماً طيلة عقود إلى تكريس نظام ديمقراطي يحقق مطالب الثورة في المواطنة و"الشغل والحرية والكرامة الوطنية" ويعمل على ضمان استمرارها وتدعيمها وفقاً للمعايير الديمقراطية المتعارف عليها دولياً.³

1 أمر رئاسي عدد 117 لسنة 2021 مؤرخ في 22 أيلول/سبتمبر 2021 يتعلق بتدابير استثنائية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 86 الصادر في 2021/09/22. غير هذا الأمر الرئاسي تنظيم السلط المعتمد في دستور 2014 ونص في الفصل 20 منه أنه "يتواصل العمل بتوطئة الدستور وبالبايعين الأول والثاني منه، وبجميع الأحكام الدستورية التي لا تتعارض مع أحكام هذا الأمر الرئاسي".

2 حمادي الرديسي، التحول السياسي في تونس 2011-2014 المسار والرهانات (باريس: مبادرة الإصلاح العربي، 2018).

3 يراجع في هذا الإطار: مايكل ماير ريسيند، الإجماع الدولي: العناصر الأساسية للديمقراطية (برلين: Democracy Reporting International، 2011).

إنّ إلغاء العمل بدستور 2014 رغم ما ارتبط به من رمزية ونجاح في تتويج المسار الثوري السلمي يجعلنا اليوم نطرح إشكالية أساسية تتعلق بتقييم هذا الدستور وبمدى استجابته لمتطلبات الانتقال المنشود في تونس نصّاً وتطبيقاً. ويمكن الإقرار بأن دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 قد وضع أسس وقواعد نظام ديمقراطي تمكّن من تحقيق المنشود إلا أن السلط التي أسّس لإنشائها والمنبثقة عنه قد حادت عن ذلك من خلال توخي سياسة الأمر المفروض.

يستوجب هذا الطرح المعتمد في إطار هذه الورقة البحثية النظر أولاً في مدى اعتماد دستور 2014 لمسار وضع قائم على مبادئ الشرعية والتشاركية والتمثيلية (القسم الأول) والبحث ثانياً في مدى تأسيسه لمنظومة دستورية تكوّن الأهداف الثورية بضمان الحقوق والحريات والآليات الضرورية لدعمها (القسم الثاني) وضرورة النظر ثالثاً في مدى التزام السلط بتطبيق مقتضيات هذا الدستور والتقيّد بأحكامه عند ممارسة الحكم (القسم الثالث).

القسم الأول: وضع الدستور التونسي لسنة 2014 : مسار تأسيسي بين ديمقراطية منشودة وتوافقية مفروضة

يمكن الإقرار بأن المسار التأسيسي الذي عرفه وضع دستور 2014 كان مساراً ديمقراطياً استجاب لجملة من المعايير الدولية المعتمدة في المسارات التأسيسية الحديثة واتسم بمنهج ديمقراطي تعددي وتشاركي لم يعرفه وضع الدساتير التونسية الأخرى السابقة واللاحقة لهذا الدستور. فلم يكتس دستور غرة حزيران/جوان 1959 نفس المنهج الديمقراطي والتشاركي عند إقراره وصياغة أحكامه. فرغم وضعه من قبل مجلس تأسيسي منتخب، إلا أن الانتخابات التي أجريت حينها كانت مُقصية للنساء، مُوجهة إلى ضمان هيمنة حزب واحد (الحزب الدستوري) وأدت فعلاً إلى غياب التعددية صلب المجلس القومي التأسيسي وتمثيل كُلي لجهة سياسية واحدة وتغييب تام للمعارضة.⁴

ولم تكن طريقة وضع دستور 25 تموز/ يوليو 2022 مستجيبة بدورها إلى نفس المعايير الديمقراطية المعتمدة في المسارات التأسيسية الحديثة، إذ خلت من الصبغة التشاركية ومن ضمان التمثيلية ولم تعتمد الشفافية التي ميزت مرحلة إعداد دستور الجمهورية الثانية. ورغم اعتماد الاستفتاء الشعبي كوسيلة لإقرار مشروع دستور سنة 2022 إلا أن طريقة الإعداد وتحديد المضامين الدستورية قد خلت من النقاشات والمداومات حولها في غياب المجلس النيابي المنتخب وعدم اجتماع لجنة الخبراء. وقد هيمن التوجه الانفرادي لرئيس الجمهورية في صياغة وضبط محتوى الأحكام الدستورية، وأدى هذا التوجه إلى مقاطعة عدد كبير من الأحزاب والمنظمات والمواطنين والمواطنات لعملية التأسيس الجديدة والعزوف عن الاستفتاء لإقرار نص الدستور الجديد كوسيلة للتعبير عن رفضهم لغياب التشاركية ورفضهم لشرعية المسار.⁵

4 أنظر حول هذه المسألة: عبد الجليل بوقرة، المجلس القومي التأسيسي التونسي: الولادة العسيرة لدستور جوان 1959 (تونس: دار آفاق – برسبكتيف، 2012)، ص 21-31.

5 أنظر حول تقييم مسار وضع دستور 2022: اقبال بن موسى ومنى التابعي، تونس: الاستفتاء على الدستور الجديد، مسار الإعداد والإقرار (بيروت: المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2022).

ولقد تميّز المسار التأسيسي المعتمد لوضع دستور 2014 بمحاولة التقيد بالشرعية لقيام السلطة التأسيسية (أولاً) وكذلك باعتماد منحى تشاركياً وتوافقياً لتجاوز الأزمات السياسية المفروضة (ثانياً).

أولاً: التقيد بالشرعية لقيام السلطة التأسيسية

تمثّل الثورات من منظور القانون الدستوري أساساً لقيام السلطة التأسيسية الأصلية والتي أصبح من الضروري أن تستمد مشروعية وجودها من الشعب وفقاً للأساليب الديمقراطية الحديثة. ويمكن تنزيل المسار التأسيسي التونسي المنتهج في وضع دستور سنة 2014 في هذا الإطار، حيث استند إلى الشرعية الثورية لإقرار مسار تأسيسي جديد يقطع مع الشرعية الدستورية القائمة (أ) وأنشئت السلطة التأسيسية المكلفة بالوضع وفقاً لشرعية انتخابية مكّنت الشعب من اختيار تعددي وتمثيلي لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي (ب).

أ. الإستناد إلى الشرعية الثورية لوضع دستور جديد

طُرحت فكرة وضع دستور جديد إثر مغادرة رئيس الجمهورية البلاد في 14 كانون الأول/يناير 2011 بعد أن طالبت المظاهرات الشعبية يومها بمغادرته الحكم وبسقوط النظام القائم. وتبلورت الفكرة بعد ذلك في أولى المطالب السياسية التي تقدمت بها القوى المعارضة. ففي 20 كانون الأول/يناير 2011، أعلنت "جبهة 14 يناير" في بيانها التأسيسي عن ضرورة "حل مجلسي النواب والمستشارين وكافة الهيئات الصورية القائمة والمجلس الأعلى للقضاء وتفكيك البنية السياسية للنظام السابق والإعداد لانتخابات مجلس تأسيسي في أجل لا يتجاوز سنة من أجل صياغة دستور ديمقراطي جديد ووضع منظومة قانونية جديدة لتأطير الحياة العامة تضمن الحقوق السياسية والاقتصادية والثقافية للشعب". تبنّى كذلك "المجلس الوطني لحماية الثورة" في بيانه الصادر في 28 شباط/فبراير 2011 نفس المطلب، معلناً عن ضرورة تشكيل حكومة مؤقتة لتصريف الأعمال تنتهي مهامها بانتخاب مجلس تأسيسي يضع دستوراً جديداً للجمهورية. وقد دعم هذا التوجه اعتصام القصبية 1 وخاصة اعتصام القصبية 2 الذي رفع شعارات "الشعب يريد دستور جديد" "انتخابات حرة"، "مجلس تأسيسي"⁶.

استجابت السلطة الحاكمة في تلك الفترة للمطلب الشعبي، وتم إقرار التوجه نحو اعتماد دستور جديد يضعه مجلس تأسيسي منتخب، والتخلي نهائياً عن فكرة الإبقاء على دستور 1959 مع إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية واضفاء تعديلات لاحقة على مضمينه. وقد حسم هذا الاختيار الجدل القانوني والسياسي الذي كان مطروحاً حول مدى ضرورة القطع الكلي مع المنظومة الدستورية السابقة والتي تعلقت أساساً بتغيير النظام السياسي المعتمد.

6 عياض بن عاشور، "الشعب، مصدر القانون وترجمان الدستور"، المدونة الإلكترونية للكاتب، 16 شباط/فبراير 2015.

تمّ التأسيس لدستور 2014 استناداً إلى الشرعية الثورية وهو ما كرّسه صراحة المرسوم المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية المعتمد آنذاك⁷ والذي نصّ في مطلعته: "حيث أن الشعب التونسي هو صاحب السيادة...، وحيث عبر الشعب أثناء ثورة 14 يناير 2011 عن إرادة ممارسة سيادته كاملة في إطار دستور جديد، وحيث أن الوضع الحالي للدولة، بعد الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية في 14 يناير 2011... لم يعد يسمح بالسير العادي للسلط العمومية، كما صار من المتعذر التطبيق الكامل لأحكام الدستور". وأقرّ في الفصل الأول منه التوجه نحو "مجلس وطني تأسيسي منتخب انتخاباً عاماً، حراً، مباشراً وسرياً حسب مقتضيات نظام انتخابي يصدر للغرض".

ومن المهم في هذا الإطار التذكير بأن مرحلة ما قبل التأسيس في تونس قد اتسمت بمحاولة التقييد بجملة من المبادئ والأحكام القانونية. حيث ارتكزت المرحلة الأولى التي مهّدت لانتخاب المجلس الوطني التأسيسي إلى الشرعية الدستورية القائمة حينها وتمّ الاحتكام إلى الفصول المكرسة في دستور سنة 1959 والمتعلقة بتنظيم وإعلان حالة الشغور وكذلك إلى تلك المتعلقة بالتشريع عن طريق المراسيم⁸ حتى يتسنى لرئيس الجمهورية المؤقت إمكانية وضع النصوص القانونية الضرورية لتشكيل السلطة التأسيسية الجديدة وإدارة الفترة الانتقالية إلى حين مباشرة المجلس التأسيسي لمهامه. وقد تمّ وضع جملة من المراسيم الضرورية والتي تعلّقت بإعادة هيكلة كل المنظومة الانتخابية وتنقية المناخ القانوني والسياسي من جملة التشريعات التي من شأنها التأثير سلباً على عملية انتخاب السلطة التأسيسية. وأعيد النظر كذلك في جملة من المجالات الهامة وتم استبدال النصوص القانونية المنظمة للأحزاب والاعلام والجمعيات بمراسيم جديدة ضامنة لمسار انتقال ديمقراطي.

وتجدر الإشارة إلى الدور الريادي الهام الذي قامت به الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي⁹ في تحديد المضامين القانونية وفقاً للمعايير الدولية لتسيير المرحلة الانتقالية في تلك الفترة. وقد كان لهذه الهيئة دور قانوني مهم من خلال عمل لجنة الخبراء الذين صاغوا مقترحات النصوص القانونية والتي تولّى الرئيس المؤقت إصدارها في شكل مراسيم، كما كان لها دور سياسي لا يقل أهمية حيث وقّرت بعد حل البرلمان، مجالاً مؤسسانياً للنقاش والتداول لكل الفاعلين والسياسيين بمختلف انتماءاتهم ومكّنت من تحديد الاختيارات الضرورية لتلك المرحلة.¹⁰

7 مرسوم عدد 14 لسنة 2011 مؤرخ في 23 آذار/مارس 2011 يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 20 الصادر في 2011/03/25. كرّس المرسوم بصفة صريحة القطيعة مع الدستور الذي كان قائماً وأقرّ حل كل المؤسسات السياسية المنبثقة عنه وبعض المؤسسات الدستورية. وعلّق العمل بأحكام دستور 1959 وأعلن التوجه نحو إرساء دستور جديد وفق متطلبات الثورة.

8 بعد اعلان المجلس الدستوري التونسي حالة الشغور النهائي في منصب رئاسة الجمهورية وفقاً لأحكام دستور 1959، توجه رئيس الجمهورية المؤقت فؤاد المبرز حينها إلى مجلس النواب وطلب تفويضاً طبقاً لأحكام الفصل 28 من دستور 1959 يمكنه من إدارة المرحلة الانتقالية عن طريق المراسيم وأحال مشروع قانون التفويض على المجلس الدستوري الذي أقر بدستورية القانون في الرأي عدد 2011 2 للمجلس الدستوري بخصوص مشروع قانون يتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقاً للفصل 28 من الدستور.

9 أنشأت بمقتضى مرسوم عدد 6 لسنة 2011 مؤرخ في 18 شباط/فبراير 2011 يتعلق بإحداث الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي، وترأسها الأستاذ عياض بن عاشور. ينص المرسوم المحدث لها أنها تتعهد بالسير على دراسة النصوص التشريعية ذات العلاقة بالتنظيم السياسي واقتراح الإصلاحات الكفيلة بتجسيم أهداف الثورة بخصوص المسار الديمقراطي، ولها إبداء الرأي بالتنسيق مع الوزير الأول حول نشاط الحكومة.

10 حول أهمية دور الهيئة يمكن الاطلاع على :

Jean-Philippe Bras et Éric Gobe, "Légitimité et révolution en Tunisie. Les leçons tunisiennes de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution," *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* 142 (2017).

ورغم كل الصراعات التي عرفتها الهيئة والمناخ السياسي المتوتر إلا أنها نجحت في إرساء منظومة قانونية مستندة الى المعايير الديمقراطية وسمحت بذلك للشرعية الثورية أن تتواصل في احترام وقبول للقواعد القانونية الجديدة. وقد ساهم احتكام واحترام السلط للمنظومة القانونية الموضوعية في استعادة ثقة المواطنين والتوجه لانتخاب مجلس تأسيسي.

ب. الإستناد إلى انتخاب مجلس وطني تأسيسي تعددي وتمثيلي

إعمالاً لمبدأ سيادة الشعب تم التوجه إلى إرساء سلطة تأسيسية جديدة منتخبة مباشرة من الشعب انتخاباً عاماً حراً وفقاً لنظام انتخابي جديد قطع كلياً مع المنظومة الانتخابية المعتمدة سابقاً.¹¹

وتمهيداً لضمان نزاهة الانتخابات، تم إنشاء أول هيئة عليا مستقلة للانتخابات¹² تشرف على تنظيم انتخابات المجلس الوطني التأسيسي وفقاً للمعايير الدولية المتعارف عليها والتي تفرض أن تتكفل هيئة مستقلة بمهمة تنظيم المسار الانتخابي وألا تكون المسألة تحت اشراف الأطراف السياسية. ومن هذا المنطلق تم القطع مع هيمنة وزارة الداخلية التونسية التي كانت إلى ذلك الحين المسؤولة الوحيدة عن تنظيم الانتخابات والإشراف عليها في تونس. هذا وقد عملت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بدورها على تأمين انتخابات المجلس الوطني التأسيسي وفقاً لمبادئ الحياد والشفافية وتمكنت المنظمات الدولية والمحلية من مراقبة العملية الانتخابية برمتها ونشر تقاريرها وممارسة الحق في التقاضي.

وقد أسس المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي¹³ لإرساء منظومة قانونية تضمن تمثيلية تعددية في الهيئة التأسيسية.¹⁴ كرس النص نظام الاقتراع على القوائم المغلقة بالتمثيل النسبي مع اعتماد أكبر البقايا. وهو نظام تبنته أغلب الدول التي مرت بمراحل الانتقال الديمقراطي نظراً لكون نظم التمثيل النسبي تضمن تمثيلية أفضل لمختلف الأطياف السياسية في المجالس المنتخبة وتسمح للأحزاب الصغيرة والأقليات والنساء من التواجد والتعبير عن آرائها وتصوراتها.¹⁵ وأدى هذا النظام فعلياً إلى تكوين مجلس تمثلت فيه مختلف التوجهات السياسية التي برزت في الساحة السياسية آنذاك كما بينت ذلك نتائج الانتخابات التي تم إجراؤها في 23 تشرين الأول/أكتوبر 2011. مكن النظام

11 كرس المرسوم الانتخابي جملة هذه المبادئ في ديباجته ونص على أنه "قطعاً مع النظام السابق المبني على الاستبداد وتغيب إرادة الشعب بالبقاء غير المشروع في السلطة وتزوير الانتخابات، ووفاء لمبادئ ثورة الشعب التونسي الهادفة إلى إرساء مشروعية أساسها الديمقراطية والحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية والكرامة والتعددية وحقوق الإنسان والتداول على السلطة، وانطلاقاً من إرادة الشعب التونسي في انتخاب مجلس وطني تأسيسي يتولى وضع دستور جديد للبلاد، وباعتبار أن القانون الانتخابي السابق لم يكفل انتخابات ديمقراطية وتعددية وشفافة ونزيهة، تم التوافق على انتخاب المجلس الوطني التأسيسي وفقاً للأحكام الآتية...".

12 المرسوم عدد 27 لسنة 2011 المؤرخ في 18 نيسان/أبريل 2011 المتعلق بإحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 27 الصادر في 2011/04/19، ص 488-490.

13 المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المؤرخ في 10 أيار/مايو 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي والمعدل بالمرسوم 2011-72 المؤرخ في 3 آب/أغسطس 2011، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 33 الصادر في 2011/05/10، ص 651-661.

14 تجدر الإشارة إلى أنه وتلبية لمطالب الثورة قد منع المرسوم الترشح للانتخابات التأسيسية على كل من تقلد مسؤولية صلب الحزب الحاكم سابقاً أو ساهم في نظام حكم بن علي ومناشدته. إلا أن هذا الإقصاء لم يمنع من مشاركة المنتميين لحزب التجمع الدستوري سابقاً في المجلس الوطني التأسيسي (نواب عن حزب المبادرة وحزب الوطن).

15 أنظر حول مزايا التمثيل النسبي: أندرو رينولدز وآخرون، أشكال النظم الانتخابية دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2010) ص 83-88.

الانتخابي المعتمد كذلك من تقليص هامش الهيمنة السياسية المطلقة داخل المجلس، فرغم التفاوت الكبير في نسبة التمثيلية بين الحزب الاسلامي الذي حظي بأغلبية المقاعد وبقية الأحزاب الأخرى إلا أن الفوز بأغلبية الأصوات لم يمكّنه من بلوغ الأغلبية المطلقة داخل المجلس التأسيسي مما جعله يدخل في تحالف مع أحزاب سياسية أخرى ذات توجهات ومرجعيات مختلفة. ومن المهم الاقرار في هذا الإطار بأن طريقة الاقتراع المعتمدة هي التي ضمنّت التعددية السياسية صلب المجلس وهو ما كان مطلوباً في تلك الفترة لضمان التأسيس لعقد اجتماعي جديد يكون محل قبول من الجميع.

شهد المجلس التأسيسي كذلك تمثيلية نسائية مهمة نسبياً من خلال تكريس المرسوم الانتخابي لمبدأ التناسف بين النساء والرجال - عوضاً عن آلية الكوتا التي كانت معتمدة سابقاً - واعتماد التناوب صلب القوائم المغلقة واقراره كشرط من شروط قبول الترشيحات، تسقط في غيابه القوائم المترشحة للانتخابات.¹⁶ وقد ساهمت هذه الآلية في إجبار الأحزاب السياسية والمترشحين المستقلين على الاعتراف بمكانة النساء في العمل السياسي إلا أن غياب فرض شرط التناسف الأفقي في رئاسة القوائم الانتخابية حال دون تحقيق التناسف الفعلي صلب المجلس. فلم تتجاوز نسبة تمثيلية النساء 2%5 عند الاعلان عن النتائج وبلغت فيما بعد 30% عند مغادرة بعض النواب المجلس لتولي الحقائق الوزارية.

لم تكن مشاركة النساء عند انطلاق أعمال المجلس في المستوى المأمول فلم تترأس أي من النائبات كتلة برلمانية ولم تتمكن إلا القليلات من البروز الفعلي على الساحة السياسية. وفي أغلب الأحيان لم تكن كل النائبات مناصرات لقضية المساواة باعتبار أن أغليبتهم كنّ من الشق الإسلامي المحافظ.¹⁷

حظي انتخاب المجلس الوطني التأسيس بقبول طيف واسع من مختلف مكونات المجتمع التونسي إلا أنه بعد تأسيسه وشروعه في العمل أثرت عدة إشكاليات حول منهجه ومدى إلتزامه باحترام مقتضيات العمل التأسيسي وفق المعايير الديمقراطية المستحدثة والرزنامة المنفق عليها.

ثانياً: صياغة وإقرار الدستور وفق منهج تشاركي وتوافقي مفروض

عقد المجلس الوطني التأسيسي أول جلسة عمل له في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، ثم أصدر القانون التأسيسي عدد 6 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط في 16 كانون الأول/ديسمبر 2011 وهو ما اصطلح على تسميته "الدستور الصغير/المؤقت". وأسند المجلس لنفسه من خلال هذا القانون جملة من الوظائف إضافة الى المهمة التأسيسية التي بُعث من أجلها، تمثلت في انتخاب رئيس الجمهورية واختيار أعضاء الحكومة والاضطلاع بالوظيفة التشريعية ووظيفة مراقبة الحكومة المنبثقة منها.

16 ينص الفصل 16 من المرسوم على ما يلي: "تقدّم الترشيحات على أساس مبدأ التناسف بين النساء والرجال. ويتمّ ترتيب المترشحين صلب القوائم على أساس التناوب بين النساء والرجال. ولا تقبل القائمة التي لا تحترم هذا المبدأ إلا في حدود ما يحتمه العدد الفردي للمقاعد المخصّصة لبعض الدوائر".

17 سلوى الحمروني، من أجل مشاركة سياسية فعلية وفاعلة للنساء: تجارب الأردن، تونس والمغرب (منتدى الفدراليات، 2022)، ص 15.

لم تتطرق أعمال المجلس التأسيسية إلا في 13 شباط/فبراير 2012 بعد أن صادق على نظامه الداخلي في 20 كانون الثاني/يناير 2012. وقد ساهم التأخر في انطلاق العمل التأسيسي في تأجيل التوتر الذي بدأ يسود قبل تنظيم الانتخابات، حيث شكّل تحديد المدة الزمنية لكتابة الدستور جدلاً سياسياً واسعاً.¹⁸ وبعد أن وقع اتفاق موقّع بين أمناء أهم الأحزاب على ضرورة ألا تتجاوز الفترة التأسيسية أجل سنة وهو نفس الأجل الذي كرسه أمر دعوة الناخبين¹⁹ إلا أنه تمّ التكرار لذلك الإلتزام من طرف الأحزاب الثلاثة لائتلاف الترويكا الحاكم²⁰ وأقرّوا أن المجلس التأسيسي سلطة تأسيسية أصلية تستمد شرعيتها من الانتخابات وتتميز بالسيادة والعلوية ومن هذا المنطلق لا يمكن أن تقيدها لا الاتفاقات السياسية ولا النصوص القانونية السابقة ويكون المجلس التأسيسي بذلك "سيد نفسه" والمحدّد الوحيد لأسلوب ومدة عمله. وقد أثار هذه التصريحات جملة من المخاوف والشكوك لدى الرأي العام حول أساليب ومنهج صياغة الدستور المرتقب وتوجّساً من إمكانية هيمنة أحزاب الأغلبية على تحديد مضامين الدستور دون الأخذ بعين الاعتبار لمتطلبات الثورة.

كرّست أحكام النظام الداخلي للمجلس تنظيمياً هيكلياً يستجيب في ظاهره لمتطلبات العمل التأسيسي. تشكّلت اللجان الموضوعية²¹ وكُلّفت كل لجنة بإعداد مقترح للمحور الدستوري المناط بعهدتها. وعُهدت للهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة مهمة اعداد الصيغة النهائية لمشروع الدستور. وتضمّنت قواعد النظام الداخلي إمكانية توخي منحاً تشاركياً وشفافاً من خلال تكريس إمكانية استشارة اللجان "بمن ترى الاستفادة من رأيه"²² وضمان علنية عمل اللجان والجلسة العامة والالزام بنشر التقارير ومشاريع القوانين ومشروع الدستور على الموقع الإلكتروني للمجلس.

عملياً، عملت اللجان على الاستماع إلى الخبراء التونسيين والأجانب وإلى ممثلي المجتمع المدني لكن ذلك لم يكن له تأثير على الاختيارات التي حددها اللجان ولم تكن الاستشارات في هذه المرحلة إلا شكلية وصورية في أغلبها باعتبار أن تحديد مضامين الأحكام بُني أساساً على مناقشة وصياغة مقترحات الأغلبية داخل المجلس.

18 عياض بن عاشور، تونس، ثورة في بلاد الإسلام، ترجمة فتححي بن الحاج يحي (تونس: معهد تونس للترجمة - سراس للنشر، 2018)، ص 301-303.

19 أمر عدد 1086 لسنة 2011 المؤرخ في 3 آب/أغسطس 2011 يتعلق بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي ينص في فصله 6 على أنه "يجتمع المجلس الوطني التأسيسي بعد تصريح الهيئة المركزية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالنتائج النهائية للاقتراع ويتولى إعداد دستور للبلاد في أجل أقصاه سنة من تاريخ انتخابه".

20 فاضل موسى، "زمن الدستور"، المحاضرة الافتتاحية للسنة الجامعية 2016/2017، المجلة التونسية للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1 (2017): ص 21.

21 ينص الفصل 64 من النظام الداخلي: "للمجلس الوطني التأسيسي ستّ لجان قارة تأسيسية تضم كل منها اثنين وعشرين (22) عضواً على الأكثر تتولى النظر في المحور المسند إليها من مشروع الدستور وهي:

1- لجنة التوطئة والمبادئ الأساسية وتعديل الدستور،

2- لجنة الحقوق والحريات،

3- لجنة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والعلاقة بينهما،

4- لجنة القضاء العدلي والإداري والمالي والدستوري،

5- لجنة الهيئات الدستورية،

6- لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية."

22 وفقاً لأحكام الفصل 59 من النظام الداخلي.

وفي حقيقة الأمر، مثلت فكرة الانطلاق من الورقة البيضاء التي أعلن المقرر العام للدستور توخيها أحد أسباب تعثر مرحلة الاعداد لنص مشروع الدستور. فرغم وجود جملة من المشاريع الدستورية الجاهزة التي تقدمت بها الأحزاب والمنظمات الوطنية وخبراء القانون الذين انخرطوا في الثورة إلا أنها لم تؤخذ بعين الاعتبار مما وضع مسألة التشاركية محل تساؤل خاصة وأن إمكانية هيمنة الأغلبية المنتخبة داخل المجلس على عملية التأسيس كانت واردة باعتبار أن نفس الأغلبية هي التي كانت تسيّر الحكم في البلاد في نفس الفترة:²³ وغالباً ما كان يُعاب عليها أنها لم تكن من قادة الثورة ولا المنخرطين في الانتفاضة. مثل كذلك عدم اعتماد خبراء قانونيين مختصين في صياغة الأحكام الدستورية صلب اللجان وهيئة التنسيق والصياغة - رغم التنويه بضرورة ذلك - عقبة إضافية برهنت على توخي تصور أحادي للأغلبية صلب المجلس لا يأخذ بعين الاعتبار الآراء المطروحة خارج المجلس.

ويمكن الإقرار بأن الفترة الأولى من مرحلة الاعداد قد اتسمت بغياب البعد التشاركي والاستناد على المفهوم الضيق للديمقراطية المقنن على الديمقراطية النيابية كسبيل وحيد وأوحد للتداول في مضمون الدستور، متجاهلاً بذلك أسس الديمقراطية التشاركية الحديثة في المسارات التأسيسية والتي تفرض ضرورة انفتاح الهيئة التأسيسية على المنظمات المدنية والسياسية والمواطنين خارج المجلس للتمكن من إصدار عقد اجتماعي يحظى بقبول مجتمعي واسع النطاق. وقد تراجع المجلس التأسيسي عن هذا التوجه تزامناً مع عرض المسودة الأولى للدستور لينخرط في مسار تشاركي فعلي. عُرضت المسودة الأولى لمشروع الدستور²⁴ وهي غير مستوفية لشروط العرض على الجلسة العامة، ثم تقرر تجميع الآراء حول هذه المسودة في إطار حوار وطني نظمه المجلس الوطني التأسيسي وشاركت فيه العديد من منظمات المجتمع المدني.²⁵ كما تمت الاستعانة بعد ذلك بآراء بعض الخبراء القانونيين وبعض الهياكل المهنية.²⁶

تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أهمية الشفافية التي اعتمدها المجلس في عمله من خلال انفتاحه على الاعلام وعلى منظمات المجتمع المدني الذين واكبوا الأعمال التأسيسية وتداولوها في وسائل الاعلام وفي حلقات نقاش، ومن خلال نشر التقارير على موقع المجلس. ولقد سمح هذا التوجه للمواطنين والخبراء المهتمين بالشأن العام والتأسيس الجديد من متابعة دقيقة ومتواصلة لمرحلة الصياغة، مما ولدّ منحاً تشاركياً جديداً خارج أطر المجلس تمثل بالأساس في ضغط الشارع ومنظمات المجتمع المدني لفرض إصلاحات عديدة على مختلف مسودات مشروع الدستور.²⁷

23 منذ الإعلان عن نتائج الانتخابات التي أجريت في 23 تشرين الأول/أكتوبر 2011 تم تقاسم السلطة بين الحزب الأعلى الفائز في الانتخابات حركة النهضة (رئاسة الحكومة) وحليفها في تحالف الترويكا المؤتمر من أجل الجمهورية (رئاسة الجمهورية) والتكتل من أجل العمل والحريات (رئاسة المجلس الوطني التأسيسي).

24 مسودة مشروع الدستور التونسي، 14 كانون الأول/ديسمبر 2012.

25 للاطلاع: مسودة الدستور، المجلس الوطني التأسيسي - 2013.

26 يراجع حول هذه المسألة: سليم اللغماني، "كتابة الدستور"، كتابات في السياسة والدستور على أثر الثورة (تونس: نرفانا، 2020)، ص 73 وما بعدها.

27 يراجع حول هذه المسألة: اللغماني، ص 73 وما بعدها.

وبعد تعدّد المسودات، صدر مشروع الدستور في غرّة حزيران/جوان 2013، ولقي تحفظاً من عدة جهات لما أثاره من عيوب شكلية واشكاليات في المضامين.²⁸ هذا ما دفع المجلس إلى اعتماد منهج توافقي يمكن أن نصفه بالعسير نظراً لتأزم الوضع السياسي والذي كان له تأثير كبير على عمل المجلس.

وقد تم التوجه نحو التوافق بين الأغلبية والمعارضة عند الاعداد لصياغة بعض الأحكام الدستورية،²⁹ إلا أن جملة من المواضيع ضلّت عالقة وموضوع تنازعات حادة داخل المجلس وخارجه.

فُرض التوافق كشرط حتمي لبلوغ المصادقة على الدستور الجديد وذلك لعدة أسباب، من بينها التناحر السياسي حول مرجعيات أحكام الدستور الجديد داخل المجلس وخارجه، إضافة إلى الاغتيالات السياسية التي استهدفت المعارضة وقد كان من بين ضحاياها أحد نواب المعارضة في المجلس الوطني التأسيسي المرحوم محمد البراهمي. وقد أدى هذا السياق المجتمعي المتشنج إلى الاحتجاج والتوجه نحو "اعتصام الرحيل" في محيط المجلس وانسحاب نواب المعارضة من المجلس الوطني التأسيسي وتعليق كلي لأعماله بقرار من رئيسه في 6 آب/أغسطس 2013. وكان كل المسار مهدداً بالانهيار في غياب حلّ للأزمة السياسية. ولم يكن هناك من خيار حينها سوى الاحتكام إلى "الحوار الوطني" على المستوى السياسي³⁰ وأحداث هيكل جديد صلب المجلس الوطني التأسيسي لفض المسائل الدستورية الخلافية. فأنشئت "لجنة التوافقات"³¹ لذلك الغرض وتمكنت اللجنة من حسم جملة من المسائل الخلافية قبل عرض مشروع الدستور على المجلس للمصادقة عليه.

مكّن التوافق من إقرار الدستور صلب المجلس الوطني التأسيسي ودون اللجوء إلى الاستفتاء الذي كان مطروحاً نصاً وواقعاً. حصل مشروع الدستور عند عرضه للتصويت في الجلسة العامة ومنذ القراءة الأولى على موافقة 200 نائب من مجموع 216 وهو ما جعله يحظى بأغلبية واسعة فاقت الأغلبية المشروطة قانوناً للمصادقة ويكون بذلك قد استوفى شروط اعتماده كدستور جديد للبلاد وفقاً لأحكام الفصل 3 من القانون التأسيسي عدد 6 المنظم للسلط.³²

شكّل مسار وضع دستور 2014 رغم الصراعات والخلافات والأزمات التي صاحبت مساراً مستجيباً لمبادئ الشرعية الثورية والشرعية القانونية. وقد انبنى على منهج تشاركي وشفاف كما اتسم بطابع توافقي مكّن من إقرار وصدور الدستور الجديد.

28 رصد جلّ الخبراء في القانون الدستوري الاخلاطات التي احتواها مشروع الدستور يمكن على سبيل الذكر الاطلاع على: سليم اللغماني، "ثمانى تغييرات ضرورية لكي يصبح مشروع الدستور مقبولاً (دون أن يكون مثالياً)"، "كتابات في السياسة والدستور على أثر الثورة (تونس: نرفانا، 2020)، ص 81 وما بعدها.

29 Fadhel Moussa, "Débat majorité-opposition au sein de la constituante," ed., Sadok Belaid et al., *Gouvernement de coalition et enjeux politiques* (Tunis : Association Tunisienne d'études politiques, 2012), 17-27.

30 تم الاستناد الى الحوار الوطني الذي قاده الرباعي المتكون من الاتحاد العام التونسي للشغل، اتحاد الصناعة والتجارة، هيئة المحامين والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الانسان وقد نال هذا الرباعي جائزة نوبل للسلام لسنة 2015 للدور الهام الذي لعبه لإيجاد حلول سلمية وتوافقية للأزمة السياسية التي عرفتها تونس أثناء مرحلة التأسيس. لمزيد التعمق أنظر : حاتم مراد وآخرون، *الحوار الوطني في تونس (تونس: الجمعية التونسية للدراسات السياسية، نرفانا، 2015)*.

31 تم احداث لجنة التوافقات بمقتضى قرار المجلس الوطني التأسيسي المؤرخ في 14 كانون الثاني/يناير 2014.

32 ينص الفصل 3: "بصادق المجلس الوطني التأسيسي على مشروع الدستور فصلاً فصلاً بالأغلبية المطلقة من أعضائه، ثم تتم بعد ذلك المصادقة عليه برمته بأغلبية الثلثين من أعضاء المجلس، وإن تعذر ذلك فبذات الأغلبية في قراءة ثانية في أجل لا يزيد عن شهر من حصول القراءة الأولى، وإن تعذر ذلك مجدداً يتم عرض مشروع الدستور برمته على الاستفتاء العام للمصادقة الإجمالية عليه وذلك بأغلبية المقترعين".

القسم الثاني: الحقوق والحريات في دستور 2014 بين تكريس المنشود ودسترة المفروض

لم تكن الثورة التونسية مُتوقعة، بل كانت مباغته للجميع، ولم تكن عند اندلاعها قائمة على تنظيمات مؤسساتية، بل كانت نتاج تحركات شبابية تلقائية غابت عنها زعامة المنظمات المدنية والحزبية. وهذا ما جعلها لا تطرح برنامجاً واضحاً ومحددًا يعبر عن رؤية مستقبلية واستراتيجية شاملة للتحويل المطلوب، بل اقتصر على التعبير عن رفض النظام الاستبدادي السابق ومخلفاته. لم تتمكن التنظيمات الوسيطة من أحزاب ومنظمات وطنية التي التحقت بركب الاحتجاجات في المرحلة الأولى من تقديم تصورات عملية مستقبلية فكانت بياناتها بيانات مساندة،³³ تبنت بدورها نفس الشعارات الشعبية المرفوعة، قبل أن تقدم رؤاها ومشاريعها لاحقاً داخل المجلس الوطني التأسيسي عند صياغة مختلف مسودات الدستور.

يقرّ الأستاذ عياض بن عاشور في هذا الإطار بأنّ "الثورة ليست بالضرورة نتاج مشروع وقع التفكير فيه ملياً في مستوى التنظيم الحزبي أو في مستوى التكوين الأيديولوجي، بل يمكنها أن تنشأ فجأة انطلاقاً من تحركات احتجاجية، ثم تتكون وتأخذ حجمها كثورة. وتعتبر الانتفاضة الفاشلة تمرّداً، في حين أنه بإمكان الانتفاضة المنتصرة التحول إلى ثورة... فالثورة هي نقيض المعاناة ويجب فهم الثورة التونسية في إطار هذا النموذج".³⁴ وقد عبرت فعلاً الثورة التونسية عن المعاناة الاقتصادية والسياسية لمختلف الفئات الاجتماعية وتلخصت في شعارات مختزلة طالبت "بالشغل والحرية والكرامة الوطنية"، أقوال "حوّلت الكلمة إلى فعل" كما يصفها البعض³⁵، وهو ما يجعل المسألة الحقوقية مسألة محورية في الثورة وفي نصّ الدستور الجديد أيضاً لأنه وجب أن يؤسس لضمانها ودوامها.

ويمكن من هذا المنطلق اعتبار أن دستور 2014 قد نجح في تكريس منظومة حقوقية مستمدة من التطلعات الشعبية (أولاً) إلا أنّ أحكام النصّ الدستوري لم تخلُ في بعض مواطنها من الغموض والاسقاطات التي فرضتها الصراعات السياسية وأدت إلى فتح باب التأويل حول المرجعية التي وجب التقيد بها (ثانياً).

أولاً: الحقوق والحريات من الشعارات الثورية إلى التكريس الدستوري: دسترة المنشود

حتى يتسنى البحث في مدى استجابة دستور 2014 لأهداف الثورة ومقاصدها وجب الرجوع إلى طبيعة المطالب التي طرحتها. ولقد تعددت المطالب الشعبية التي عبرت عنها شعارات الثورة وتنوعت كما تزايدت وتطورت بتطور نسق الأحداث والمراحل. وتعلّقت في مجملها بمطالب اقتصادية واجتماعية بالأساس قبل أن تتحول إلى مطالب سياسية استهدفت اسقاط النظام ورحيل منظومة حكم بن علي.

33 عزمي بشارة، الثورة التونسية المجيدة: بنية ثورة وصيرورتها من خلال يومياتها (الدوحة: المركز العربي للدراسات والأبحاث السياسية)، ص 388 وما يليها. منشور على موقع (foulabook.com). يحتوي ملحق هذا الكتاب على كل البيانات التي صدرت عن الأحزاب السياسية المعارضة في الفترة ما بين 17 كانون الأول/ديسمبر 2010 و14 كانون الثاني/يناير 2011. ولم تكن سوى بيانات إدانة للعنف المسلط على المتظاهرين ومساندة للمحتجين. كذلك الشأن بالنسبة لبيانات أهم المنظمات المشاركة في الانتفاضة وخاصة بيانات الهيئة الوطنية للمحامين والاتحاد العام التونسي للشغل الصادرة عن بعض هيكلهم الجهوية في نفس تلك الفترة فقد كانت أغلبها بيانات مساندة ودعوة للإضراب. أنظر على سبيل الذكر بيان الهيئة الإدارية الوطنية للاتحاد العام التونسي للشغل الصادر في 11 كانون الثاني/يناير 2011.

34 عياض بن عاشور، "سينوغرافيا الثورة التونسية"، ثورة في بلاد الإسلام، ص 83.

35 أنظر: محسن البوعزبي، "شعارات الثورة التونسية: لغة الحرية والكلمة-الفعل"، بدايات، العدد 1 (2021).

ولا يخفى على المتمعن في شعارات الثورة المرفوعة عند اندلاعها (”شغل، حرية، كرامة وطنية“، ”التشغيل استحقاق يا عصاة السراق“، ”هزوا يديكم على البلاد يا عصاة الفساد“، ”خبز وماء وبن علي لا“، ”حريات، حريات، لا رئاسة مدى الحياة“، ثم ”لا خوف لا رعب السلطة ملك الشعب“ و”³⁶Dégage“ و”الشعب يريد اسقاط النظام“) أنها شعارات اختزلت في معانيها أسس وعناصر نظام ديمقراطي منشود. فبالرغم من أن عبارة ”الديمقراطية“ لم تذكر في أي شعار من الشعارات المرفوعة إلا أن المطالب تعلقت في جوهرها بما يفرضه هذا النظام من حكم استبدادي وفساد وبما يفرضه من تكريس فعلي للحقوق والحريات وضمن ممارستها وفقاً لمبادئ الحرية والمساواة.

ولئن يمثّل التكريس الدستوري للحقوق والحريات أولى الضمانات الضرورية لإرساء نظام حكم ديمقراطي مستجيب لتطلعات الشعب إلا أن التنصيص على الحقوق في نصّ الدستور لا يكفل وحده حماية فعلية وفعّالة لممارستها إذا لم يكن مشفوعاً بآليات دستورية ناجعة تمكّن من فرض احترامها. من هذا المنظور، يمكن الإقرار بأن دستور 2014 تميّز بالتأسيس لمنظومة حقوقية حمائية تستجيب للتطلعات الشعبية من حيث تكريس الحقوق والحريات والمبادئ العامة الضامنة لها (أ) وتضع ضمانات متطورة مقارنة بضمانات دستور 1959 وضمانات دستور 2022 من حيث آليات الحماية (ب).

أ. تكريس الحقوق والحريات والمبادئ العامة المتعلقة بضمانها

دستر النص الذي وضعه المجلس التأسيسي التونسي في 2014 جملة الحقوق والحريات التي تمحورت حولها الثورة من حقوق اقتصادية واجتماعية وسياسية، وحريات عامة وفردية. وأفرد النص الدستوري الحقوق والحريات بباب خاص وهو الباب الثاني من الدستور، كما نصّ على بعضها ضمن مواطن أخرى مثل التوطئة (حق التنظيم والمساواة) وباب المبادئ العامة (حرية الضمير والمعتقد) وباب السلطة القضائية (الحقوق القضائية).

استجاب دستور 2014 لمطلب الحرية والكرامة من خلال تكريس أهم الحقوق والمبادئ المتعلقة بها، حيث نصّ على:

- مبدأ عام يلزم الدولة بضمان الحقوق والحريات الفردية والعامة على أساس المساواة وعدم التمييز وضمن العيش الكريم (الفصل 21)؛
- الحق في الكرامة الذي شمل حماية كرامة الذات البشرية وحرمة الجسد ومنع التعذيب وعدم سقوط جريمة التعذيب بمرور الزمن (الفصل 23) وضمان حق السجن في معاملة إنسانية تحفظ كرامته (الفصل 30)؛
- جملة من الحريات الفردية والعامة من ذلك الحق في حماية الحياة الخاصة وحماية المعطيات الشخصية (الفصل 24)، حرية الرأي والفكر والتعبير والاعلام والنشر مع تحجير ممارسة الرقابة المسبقة على هذه الحريات (الفصل 31)، الحق في النفاذ إلى المعلومة (الفصل 32)، حرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات (الفصل 35)، حرية الاجتماع والتظاهر السلميين (37)، الحريات الأكاديمية (الفصل 33)، حرية الأبداع (الفصل 42)...

36 رفع هذا الشعار باللغة الفرنسية وتعني الكلمة باللغة العربية ”إرحل“.

طوّر هذا الدستور الاحكام المتعلقة بالحقوق السياسية من خلال ضمان حق الترشح وحق الانتخاب العام، الحر، المباشر، السري، النزيه والشفاف كما نص على التعددية والتداول السلمي على الحكم من خلال اعتماد الانتخابات الدورية للمجلس النيابي ورئاسة الجمهورية التي جعل مدتها غير قابلة للتعديل. كما نص على حقوق المعارضة الممثلة في البرلمان وهو ما يحقق نقلة نوعية في اعتماد أسس النظام الديمقراطي مقارنة بدستور 1959 وحتى بالدساتير المقارنة.³⁷

استجاب دستور 2014 كذلك للتطلعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال تكريس جملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وفقاً لما تفرضه المعاهدات الدولية. فنصّ على الحق في العمل وأقر بأنه حق لكل مواطن ومواطنة وألزم الدولة باتخاذ التدابير الضرورية لضمانه على أساس الكفاءة والانصاف وممارسته في ظروف لائقة وبأجر عادل (الفصل 40). كما كرّس الحقوق النقابية مع الاعتراف بها لفئات كانت ممنوعة منها والحق في الاضراب (الفصل 36) وأيضاً الحق في الصحة (الفصل 38) والتعليم (الفصل 39) والثقافة (الفصل 42) ...

وقد مثّل تكريس هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تطوراً كبيراً في المنظومة الدستورية التونسية متجاوزاً من هذا المنظور النقاش حول مسألة عدم قابلية هذه الحقوق للتقاضي والذي حال دون تكريسها في فصول دستور 1959 (باستثناء الحق النقابي) والذي اكنفى بالإحالة اليها بصفة مختزلة في توطنته.

ومن المهم في هذا الإطار التعرض كذلك إلى دسترة حقوق النساء التي كرسها الفصل 46 من دستور 2014. ويُعتبر تكريس حقوق النساء مطلباً من مطالب الثورة الذي سعت إلى تحقيقه الجمعيات النسوية ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب التقدمية للإطاحة بالمقاربة الرجعية التي حاولت الأحزاب الدينية والمحافظّة صلب المجلس الوطني التأسيسي وخارجه فرضها في دستور الثورة من خلال رفض تكريس مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات. وقد مثّلت مظاهرة 13 آب/أغسطس 2012 التي عبّر فيها آلاف التونسيين والتونسيات على التمسك بمكتسبات حقوق المرأة وضرورة تدعيمها منعرجاً هاماً في دسترة ضمان حقوق النساء كمبدأ دستوري.

مثّلت الأحكام المكرّسة للحقوق والحريات في دستور 2014 مكسباً دستورياً هاماً عمل دستور 25 تموز/يوليو 2022 على الإبقاء عليها اجمالاً.³⁸

تميّز دستور 2014 كذلك بالتنصيص على جملة من المبادئ العامة المتعلقة بعمل وتسيير مؤسسات الدولة لضمان عدم التعسف في استعمال النفوذ والسلطة، ومثّلت هذه المبادئ ترجمة قانونية للتطلعات الشعبية التي تعلقت بإنهاء منظومة الفساد

37 يعتبر دستور 2014 من الدساتير النادرة في العالم وخاصة في العالم العربي الذي يكرس حقوق دستورية للمعارضة من خلال تنصيص الفصل 60 منه على ما يلي: "المعارضة مكوّن أساسي في مجلس نواب الشعب، لها حقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي، وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية، وتسنّد إليها وجوباً رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية وخطّة مقررّ للجنة المكلفة بالعلاقات الخارجية. كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وتروّسها. ومن واجباتها الإسهام النشط والبناء في العمل النيابي."
38 أنظر حول مسألة تكريس الحقوق والحريات في دستور 2022 : منى التابعي وإقبال بن موسى، "قراءة أولية في مشروع الدستور الجديد"، *مؤونة دستور توك*، 14 تموز/يوليو 2022.

والاستبداد وفرض العدل بين الجهات. ويُعتبر تخصيص أحكام متعلقة بهذه المسائل المسكوت عنها طيلة فترة حكم النظام القمعي والتي لم يكرّسها دستور 1959 تطوراً نحو دعم دولة القانون. يمكن الإشارة في هذا الإطار الى ما نصت عليه:

- أحكام توطئة الدستور من ضرورة "القطع مع الظلم والحيث والفساد" وتأسيس لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي في إطار الدولة المدنية التي تقوم على سيادة الشعب والتداول السلمي على الحكم بواسطة الانتخابات والفصل بين السلط وضمان لحق التنظيم القائم على التعددية، وحياد الإدارة والحكم الرشيد وعلوية القانون والمساواة واحترام الحريات وحقوق الانسان واستقلالية القضاء والمساواة والعدل بين الجهات.

- أحكام الباب الأول من المبادئ العامة التي تعلقت بالمواطنة وإرادة الشعب وسيادته في دولة مدنية، واعتماد مبادئ الحوكمة ومكافحة الفساد (حياد الإدارة العمومية والعمل وفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة) (الفصل 15)، حسن التصرف في المال العام والعمل على منع الفساد (الفصل 10) وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات واعتماد مبدأ التمييز الإيجابي (الفصل 12).

- الأحكام الانتقالية من خلال اعتماد "منظومة العدالة الانتقالية"³⁹ (الفصل 148 فقرة 9) حتى تتم المحاسبة ويضمن عدم الإفلات من العقاب ولضمان عدم تكرار جرائم الماضي والعودة للاستبداد.

وتجدر الإشارة في هذا المجال أن مجمل هذه المبادئ العامة لم يقع تكريسها صلب دستور 2022.

ب. تكريس آليات ضمان احترام الحقوق والحريات:

أحدث دستور 2014 تطوراً كبيراً على مستوى آليات ضمان احترام الحقوق والحريات التي طالبت بتكريسها منظمات المجتمع المدني. وتتمثل هذه الآليات اجمالاً في الفصل 49 المتعلق بتحديد ضوابط وشروط عملية تقييد الحقوق والحريات وفي دعم وإنشاء مؤسسات دستورية جديدة. وعملت مختلف المنظمات الحقوقية والخبراء على تكريس هذه الآليات لضمان فاعلية احترام الحقوق والحريات وتضمينها في أعلى القواعد القانونية حتى تكون ملزمة للسلطة.

ففي ما يتعلق بتحديد ضوابط وشروط تقييد الحقوق والحريات، مثل الفصل 49 من الدستور آلية مهمة لمنع تعسف السلطة عند تقييد الحقوق والحريات. وكانت مسألة اعتماد مادة تقييدية جامعة مطلباً عملت على تكريسه منظمات المجتمع المدني وخاصة الجمعية التونسية للقانون الدستوري في دستور 2014.⁴⁰

39 صادق المجلس الوطني التأسيسي على قانون أساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ في 24 كانون الأول/ديسمبر 2013 يتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها، الرائد الرسمي عدد 105 الصادر في 2013/12/31، ص 4333-4345. وقد عرّف هذا القانون في فصله الأول العدالة الانتقالية بأنها "مسار متكامل من الآليات والوسائل المعتمدة لفهم ومعالجة ماضي انتهاكات حقوق الإنسان بكشف حقيقتها ومساءلة ومحاسبة المسؤولين عنها وجبر ضرر الضحايا ورد الاعتبار لهم بما يحقق المصالحة الوطنية ويحفظ الذاكرة الجماعية ويوثقها ويرسي ضمانات عدم تكرار الانتهاكات والانتقال من حالة الاستبداد إلى نظام ديمقراطي يساهم في تكريس منظومة حقوق الإنسان". تطبيقاً لأحكام هذا القانون تم إنشاء هيئة الحقيقة والكرامة التي عنيت بتطبيق مسار العدالة الانتقالية في تونس إلا أن عمل الهيئة كان متعثراً وجدّ نسبي. 40 أنظر المقترح الذي تقدمت به الجمعية التونسية للقانون الدستوري.

ويكتسي وضع شروط وضوابط تحد من سلطة المشرع عند تنظيم الحقوق الدستورية أهمية بالغة لضمان حماية فعالية لها. وقد حدّد الفصل 49 من الدستور جملة الشروط الواجب على السلط اتباعها عند تقييد الحقوق والحريات الدستورية. وأوجب أن تكون هذه القيود تشريعية وضرورية في "دولة مدنية ديمقراطية"، تُتخذ لتحقيق أهداف دستورية محددة، وأن تتم عملية التقييد وفقاً لشرط التناسب. كما أحاط العملية التقييدية بجملة من الضمانات الأخرى تمثلت في تكريس مبدأ عدم التراجع عن المكتسبات في مجال الحقوق والحريات واسناد مهمة النظر في الانتهاكات الى القضاء.⁴¹

ومثّل بذلك الفصل 49 تقدماً هاماً تجاوز هنات الفصل 7 من دستور 1959 الذي مكن السلطة التشريعية والسلطة الترتيبية العامة من اتخاذ نصوص قانونية قيدت الحقوق والحريات العامة بشكل أعدم ممارستها. ويمكن الإحالة على سبيل الذكر إلى القانون عدد 4 لسنة 1969 المتعلق بالاجتماعات العامة والموكب والاستعراضات والمظاهرات وكذلك جملة المناشير السالبة للحرية التي تطبّق على المواطنين كالمشور المتعلق بمنع ارتداء الحجاب والمشور المتعلق بغلق المقاهي في رمضان والمشور المتعلق باختيار أسماء الأبناء...

وتجدر الإشارة الى أن تكريس الفصل 49 في دستور 2014 واعتماد شرط التناسب كمحدد لشرعية التقييد من عدمه قد مكن القضاء التونسي من إرساء بواذر فقه قضاء منتصر للحقوق والحريات في مجمله. وقد حافظ دستور 2022 صلب الفصل 55 منه على المادة الجامعة المتعلقة بضوابط وشروط تقييد الحقوق والحريات⁴² إلا أنه قد تخطى عن أغلب الضمانات المؤسساتية الأخرى التي تمّ تكريسها في نص دستور 2014.

في ما يتعلق بالضمانات المؤسساتية، أسند دستور 2014 مهمة حماية الحقوق والحريات وضمان علوية الدستور وسيادة القانون إلى السلطة القضائية. وقد كرّس الدستور عدة ضمانات لإرساء قضاء مستقل وظيفياً وهيكلية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية وتجاوز بذلك ثغرات وهنات دستور 1959. فقد استجابت أحكام الدستور عموماً الى مطالب منظمات المجتمع المدني التي قدمت المقترحات بهذا الشأن للمجلس الوطني التأسيسي وضغطت لإدراجها صلب الدستور،⁴³ وأوكلت مهمة انتداب ونقله وتأديب القضاة الى هيكل تعديلي يختص بذلك وهو المجلس الأعلى للقضاء.

تميز نص دستور 2014 كذلك بإحداث مؤسسات دستورية لم تكن مكرّسة في دستور 1959. وكان من المفترض أن يكون لهذه المؤسسات دور هام وفعال في الحفاظ على مكتسبات الثورة والانتقال الديمقراطي لكنها بقيت حبراً على ورق.

41 حول الفصل 49 من الدستور أنظر مجموعة الأدلة العملية التي أصدرتها المؤسسة الدولية للانتخابات والديمقراطية منها: منى التابعي *دليل المجتمع المدني في تطبيق الفصل 49 من الدستور الدفاع عن الحقوق والحريات بين الضوابط والموجبات*.

42 ينص الفصل 55 من دستور 2022 على ما يلي: "لا توضع قيود على الحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور إلا بمقتضى قانون ولضرورة يقتضيها نظام ديمقراطي وبهدف حماية حقوق الغير أو لمقتضيات الأمن العام أو الدفاع الوطني أو الصحة العمومية. ويجب ألا تمسّ هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وأن تكون مبرّرة بأهدافها، متناسبة مع دواعيها. لا يجوز لأيّ تنقيح أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور. على كلّ الهيئات القضائية أن تحمي هذه الحقوق والحريات من أيّ انتهاك"

43 على سبيل الذكر: *بيان جمعية القضاة التونسيين*، 14 كانون الثاني/يناير 2014 حول الفصل 103.

فقد أحدث النص الدستوري محكمة دستورية وكرس آلية رقابية مستحدثة تمكّن المواطن من الدفع بعدم دستورية القوانين النافذة، كما أحدث خمس هيئات دستورية مستقلة تعمل على دعم الديمقراطية⁴⁴ وتُعنى بتسيير عدة مجالات عمد النظام السابق الى تطويعها وتسييرها من طرف السلطة التنفيذية. فتنظيم الانتخابات أوكله دستور 2014 للهيئة العليا المستقلة للانتخابات وهي الهيئة الوحيدة التي تم احداثها فعلياً من مجموع الهيئات الدستورية المنصوص عليها في الدستور (هيئة حقوق الانسان، هيئة الاعلام والاتصال السمعي البصري، هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة). وقد ساهم عدم الالتزام بإحداث هذه المؤسسات في فشل ضمان المنظومة الدستورية التي أسس لها دستور 2014 كما سنبينه لاحقاً في القسم الثالث من هذه الورقة.

ثانياً: ازدواجية المرجعية الدستورية في تحديد بعض الأحكام الدستورية: دسترة المفروض

من أهم الانقذات التي وُجّهت لدستور 2014⁴⁵ أنه دستور التوافقات وأنه دستور يحمل في أحكامه جملة من التناقضات وأنه دستور قائم على الازدواجية. ولا يمكن فهم هذه المسألة الدستورية بمعزل عن تأثير الصراعات السياسية التي أحاطت بعملية صياغة أحكام الدستور وموازن القوى داخل المجلس الوطني التأسيسي. فبالرغم من أن شعار "الشعب يريد اسقاط النظام" قد عبّر عن الرغبة في القطع مع النظام الذي كان قائماً، إلا أنه لم يحصل اجماع حول مقومات الدولة المنشودة في النظام الدستوري الجديد⁴⁶ مما فتح الأبواب أمام الأحزاب السياسية المشاركة في العملية التأسيسية لطرح رؤاها وتصوراتها التي كانت في أغلبها متباينة.

مثّلت هوية الدولة والمرجعية الدستورية اشكالاً حقيقياً أثناء فترة صياغة أحكام دستور 2014 رغم أنها مسألة لم تُطرح البتة أثناء الثورة. وعرفت البلاد استقطاباً أيديولوجياً وسياسياً كبيراً حول هذه المسألة وخلف عدة صراعات حادة بين الإسلاميين المحافظين ورؤيتهم للدولة الجديدة وبين الحداثيين التقدميين. انطلق هذا الصراع قبل انتخابات المجلس الوطني التأسيسي وتواصل أثناء فترة صياغة الدستور⁴⁷ وتعمق بنتائج الانتخابات التأسيسية التي أفرزت أغلبية إسلامية لم تشارك ميدانياً في الثورة واحتد بالتحالف اليساري الإسلامي في فترة حكم الترويكا وبمحاولتهم الحياد عن المطالب الأساسية لثورة الحرية وفرض هيمنة النزعة الإسلامية صلب نص الدستور.

تحولت المطالب والشعارات المرفوعة في تلك الفترة من مسألة العدالة الاجتماعية والحرية والمساواة إلى مسألة الهوية. فكانت المطالب متباينة بين ضرورة تكريس الدولة العلمانية بما أنها خير كفيل لضمان كل الحقوق والحریات وتحقيق مقاصد الثورة وفق التطلعات التي عبّرت عنها من جهة، والمطالبين بالدولة الإسلامية التي منع النظام السابق قيامها

44 ينص الفصل 125 على ما يلي : "تعمل الهيئات الدستورية المستقلة على دعم الديمقراطية. وعلى كافة مؤسسات الدولة تيسير عملها."

45 اللغماني، "خاطر نقدية حول دستور 27 يناير 2014"، كتابات في السياسة والدستور على أثر الثورة (تونس: نرفانا، 2020)، ص 51-70

46 منذ سقوط نظام بن علي ليلة 14 كانون الثاني/يناير 2011 طغت على الساحة السياسية رؤى متضاربة واختلافات حول آليات بلوغ الانتقال المنشود (تعديل دستور 1959 ام اعتماد دستور جديد/ حكومة وحدة وطنية أم حكومة تكنوقراط لتسيير المرحلة الانتقالية).

47 موسى، "زمن الدستور"، ص 22-24.

واضطهد أنصارها من جهة أخرى. تحوّل الصراع من صراع سياسي بين الأحزاب داخل المجلس الى صراع مجتمعي عميق تدعّم بظهور تنظيمات جديدة لم تعرفها تونس ما قبل الثورة مثل التيارات السلفية والأحزاب الدينية الرافضة للديمقراطية كحزب التحرير.⁴⁸ خمد الصراع حين تمّ التوافق على الإبقاء على الفصل الأول من دستور 1959 ("تونس دولة...الاسلام دينها"⁴⁹) واعتماد فصل ثاني يكرّس "مدنية الدولة".⁵⁰ وبقي الاشكال الدستوري قائماً واعتبر التوافق "توافقاً يحافظ على التناقضات" ويؤجّل حلّها. ولئن كان التوافق من منظور سياسي محمود الا أنه من وجهة نظر قانونية قد طرح إشكاليات صلب نص الدستور .

لم يحسم نص دستور 2014 مسألة المرجعية الدستورية في ما يتعلق بتحديد مضامين الحقوق والحريات رغم تكريس مبدأ مدنية الدولة وضمنان علوية المعاهدات الدولية على القوانين التي تبقى أدنى من الدستور مرتبة،⁵¹ تاركاً بذلك المسألة رهن التأويل. وفي هذا الإطار تبدو مرجعية دستور 1959 أكثر وضوحاً اذ نصّ الفصل 5 صراحة: "تضمن الجمهورية التونسية الحريات الأساسية وحقوق الانسان في كونيتها وشموليتها وتكاملها وترابطها. تقوم الجمهورية التونسية على مبادئ دولة القانون والتعددية ...". أما دستور 2014 ورغم تطور وتنوع الحقوق والحريات التي كرّسها فقد خلا من مثل هذا الوضوح وكّرّس بعض الأحكام المتضاربة من حيث المحتوى. ففي التوطئة مثلاً، وهي جزء لا يتجزأ من أحكام الدستور، نجد "وتعبيراً عن تمسك شعبنا بتعاليم الإسلام ومقاصده المتسمة بالفتح والاعتدال، وبالقيم الانسانية ومبادئ حقوق الانسان الكونية السامية"، وفي باب المبادئ العامة نجد الفصل الأول ينص على أن "تونس دولة ... الاسلام دينها"⁵² والفصل الثاني ينص على أن "تونس دولة مدنية تقوم على علوية القانون"⁵³ ولا يجوز تعديل كلا الفصلين. أما الفصل 6 فيكرس صراحة هذا التناقض من خلال التنصيص على أن "الدولة راعية للدين، كافلة لحرية المعتقد والضمير وممارسة الشعائر الدينية ... تلتزم الدولة ... بحماية المقدسات ومنع النيل منها". وكذلك الفصل 39 المتعلق بالتعليم الذي وان استند الى المحتوى المعياري للحق كما ورد في القانون الدولي (الزامي، مجاني، واجب التوفير وتحقيق الجودة) إلا أنه يضيف: "تعمل (الدولة) على تأصيل الناشئة في هويتها العربية الإسلامية".

تحتمل هذه الصياغة تأويلات عديدة وتجعل المسألة الحقوقية رهينة موازين القوى على المستوى السياسي وإرادة القاضي في تحديد المضامين الدستورية وتمنح سلطة تقديرية كبيرة في اختيار المرجعية الأنسب للمعتقدات الذاتية لصاحب القرار .

48 وأدّ الصراع بين مناصري إقامة دولة علمانية ومناصري إقامة دولة إسلامية عدة مظاهرات واعتصامات ومواجهات، رفعت شعارات مغايرة للشعارات المرفوعة في المرحلة الأولى وكانت متناقضة بين الشقين على سبيل الذكر "علمانية علمانية لا دساترة لا خوانجية" وفي المقابل "الشعب يريد الخلافة من جديد" "لا إله الا الله والعلماني عدوّ الله".

49 اقترح رئيس لجنة التوطئة ادراج الشريعة كمصدر للتشريع 20 آذار/مارس 2012 فانطلقت المظاهرات المرعبة بذلك ومظاهرات ضد. حسمت الهيئة التأسيسية لحركة النهضة المسألة واعتبرت ان الفصل 1 من دستور 1959 كاف مع ضرورة ادراجه في الاحكام غير القابلة للتعديل.

50 أضيفت في مشروع 22 نيسان/أبريل 2013.

51 ينص الدستور في فصل 20 منه أن المعاهدات الدولية الموافق عليها من قبل المجلس النيابي والمصادق عليها، أعلى من القوانين وأدنى من الدستور. ولكن لا يجعل منها قاعدة مرجعية في تقييم شرعية القوانين.

52 ينص الفصل 1: " تونس دولة حرّة، مستقلة، ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها، لا يجوز تعديل هذا الفصل."

53 ينص الفصل 2: " تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون. لا يجوز تعديل هذا الفصل."

وتجدر الإشارة في هذا المجال أن مسألة حماية الحقوق والحريات وجب أن تستند أساساً إلى مفهوم الحق والحرية حسب مقاربة القانون الدولي بشكل يضمن ممارستها للجميع وبغض النظر عن الانتماء العرقي والديني للفرد. وهي مسألة من المفترض أن تُحسم بوضوح بمقتضى الأحكام الدستورية دون ترك مجال واسع لتأويل محتوى الحق من منظور ديني بحت. إضافة إلى ذلك فإنّ هذا التكريس المزدوج للمرجعيات صلب النص الدستوري جعل من المسألة الدينية مسألة ذات أولوية ومحوراً أساسياً للتنافس السياسي بين المترشحين للانتخابات في إطار النظام السياسي المعتمد مما غيّب مسألة معالجة الإشكاليات الاقتصادية والاجتماعية التي اندلعت على أساسها ومن أجلها الثورة من النقاش المجتمعي.

ويمكن أن نذكر في هذا الإطار تقرير لجنة الحريات الفردية والمساواة⁵⁴ وما أثاره من جدل حول كيفية تأويل أحكام الدستور المتعلقة بالحقوق والحريات من ناحية وحول كيفية تغليب الرهان الانتخابي على الإصلاح القانوني من ناحية أخرى. فقد قدّم التقرير جملة من المقترحات والتعديلات القانونية التي تستجيب لما يفرضه الدستور والشرعة الدولية لضمان الحقوق والحريات (الغاء عقوبة الإعدام، حذف تجريم المثلية، جعل المساواة في الميراث مبدأ قانونياً...)⁵⁵. ولكن نشر التقرير أحدث استقطاباً سياسياً ومجتمعياً حول مدى استجابة هذه المقترحات لتعاليم الدين الإسلامي تأسس على حملات تشويه وتكفير للجنة التي صاغته. وهذا ما حال دون تقديم مشروع قانون من رئاسة الجمهورية صاحبة المبادرة حفظاً للمصالح واعداداً للانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار الى أن مرجعية دستور 2022 بدورها لا تبدو واضحة بل تبدو أكثر تعقيداً، لأن نص الدستور قد خلا بدوره من الإحالة الى مبدأ كونية حقوق الانسان كما تخلّى عن مفهوم الدولة المدنية وعن صياغة الفصل الأول التي كانت معتمدة في الدساتير السابقة ليعتمد في فصله الخامس "تحقيق مقاصد الإسلام الحنيف في الحفاظ على النفس والعرض والمال والدين والحرية".

يمكن الإقرار عموماً بأن دستور 2014 قد استجاب لمقاصد الثورة من خلال تعزيز الحقوق والحريات الدستورية والتنصيب على آليات حمايتها. لكنه شهد كذلك تكريساً لمسائل دخيلة لم تستوجبها الثورة انما فرضتها هيمنة الحزب الإسلامي على الساحة السياسية وصلب المجلس التأسيسي، مما أدى الى اعتماد ازدواجية مرجعية في النص فتحت الباب لتأويلات متعددة ودفعت الأحزاب الى التنافس السياسي على هذا الأساس ولا على أساس برامج انتخابية إصلاحية. ولكنّ الاشكال الحقيقي يكمن في عدم الالتزام بالتطبيق الكلي لأحكام الدستور.

54 أحدث رئيس الجمهورية السابق المرحوم الباجي قايد السبسي لجنة عملت على تقديم الإصلاحات التشريعية الضرورية لاحترام مقتضيات الدستور الجديد في ما يتعلق بالمساواة والحريات الفردية.

55 التقرير منشور على موقع رئاسة الجمهورية.

القسم الثالث: تطبيق دستور 2014: انتقائية تطبيق المنشود وهيمنة الواقع المفروض

قطعت المنظومة الدستورية المكرسة في دستور 2014 مع أحكام دستور 1959 من حيث طبيعة النظام السياسي والبناء المؤسساتي ومجال الحقوق والحريات. وكان من المفترض أن تؤسس بذلك للقطع مع الممارسات الاستبدادية التي عرفتها البلاد التونسية قبل الثورة، لكن أحكام الدستور وعلى تطورها لا يمكن أن تحقق الأهداف المنشودة إذا لم يلتزم الحكام باحترام مقتضياتها ووضع التشريعات والمؤسسات الضرورية لضمان حسن تطبيقها. وقد اتسم تطبيق دستور 2014 بالانتقائية وعدم التزام السلط بحسن تطبيق مقتضياته.

منذ دخول دستور 2014 حيز النفاذ والى حين انتهاء العمل بأحكامه بالاستفتاء على دستور 25 تموز/يوليو 2022، عرفت البلاد مرحلتين انتخابيتين⁵⁶ قبل أن يتم فرض حالة الاستثناء الدستوري في 25 تموز/يوليو 2021 وتجميد عمل مجلس نواب الشعب. شهدت كل مرحلة عدة أزمات سياسية وتغييرات حكومية متتالية، مما جعل تطبيق أحكام دستور 2014 رهين الانتقائية. ففي الانفاذ التشريعي للأحكام الدستورية وعلى الرغم من اعتماد تشريعات جديدة، إلا أن العملية كانت جزئية (أولاً). أما في ما يتعلق بممارسة السلطة، فقد تم فرض سياسة الأمر الواقع من خلال انتقائية التأويلات في تغييب المحكمة الدستورية (ثانياً).

أولاً: تنزيل جزئي لأحكام دستور 2014

تطبيقاً لأحكام دستور 2014 كان من المنتظر أن تتم مراجعة كل الترسانة التشريعية لضمان كل الحقوق والحريات الدستورية الجديدة ومراجعة القوانين التي تتعارض معها ووضع الأطر القانونية الضامنة لأهداف الثورة والنصوص التطبيقية الضرورية لذلك. لكن العمل التشريعي لم يواكب النسق المطلوب رغم التوفيق في وضع قوانين جديدة مهمة. اتخذ مجلس نواب الشعب المنتخب في تشرين الأول/أكتوبر 2014 جملة من القوانين الحمائية تطبيقاً لأحكام الدستور المتعلقة بالحقوق والحريات ومن أهمها:

- قانون عدد 58 لسنة 2017 المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة الذي جرم كل أشكال العنف المسلط على المرأة ووضع آليات وقائية وإجرائية شاملة كما أحدث مرصداً وطنياً لمناهضة العنف ضد المرأة.
- القانون عدد 61 لسنة 2016 المتعلق بمنع الاتجار بالأشخاص وأحدث هذا القانون الهيئة الوطنية لمكافحة الاتجار بالأشخاص التي عملت على رصد الاخلالات ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الظاهرة.

56 أولاً- الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 التي أفرزت صعود أغلبية من حزب نداء تونس تليه حركة النهضة في المجلس التشريعي ورئاسة الجمهورية للباقي قايد السبسي رئيس حزب نداء تونس تليها الانتخابات الرئاسية والتشريعية السابقة لأوانها التي أجريت سنة 2019 بعد وفاة الباقي قايد السبسي والتي أفرزت صعود أغلبية من حركة النهضة تليها حزب قلب تونس في المجلس التشريعي وتقلد قيس سعيد المرشح المستقل لمنصب رئاسة الجمهورية.

- القانون عدد 22 لسنة 2016 المتعلق بالحق في النفاذ الى المعلومة الذي أكد حق الجميع في النفاذ الى المعلومة لدى جميع الهياكل الرسمية وأنشأ هيئة النفاذ الى المعلومة بصلاحيات شبه قضائية لضمان ذلك الحق.
- قانون عدد 54 لسنة 2017 المتعلق بإحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي الذي يوفر إطاراً للحوار بين الحكومة والنقابات العمالية ونقابات الأعراف والتداول في مسائل التنمية والحقوق الاقتصادية.
- قانون عدد 49 لسنة 2015 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص ومجلة جديدة للاستثمار المحدثة بقانون عدد 71 لسنة 2016 وقانون عدد 47 لسنة 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار وهي نصوص تدعم التوجه الاقتصادي الليبرالي وتشجيع المبادرة الخاصة.
- قانون عدد 10 لسنة 2019 يتعلق بإحداث برنامج الأمان الاجتماعي الذي يهدف الى النهوض بالفئات الفقيرة ومحدودة الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية.

وعموماً فإنه لم يقع إحداث أغلب المؤسسات الضرورية لإنفاذ هذه القوانين خاصة المتعلقة بالمجال الاقتصادي والاجتماعي وحتى تلك التي تمّ أحداثها فظلت غير مكتملة البناء.⁵⁷

وقد تمت المصادقة في الفترة النيابية الثانية على قوانين غير قابلة للتطبيق، ولكنها كانت تستهدف تهدئة غضب الطبقات المهمشة وخاصة عاطلين على العمل أمام استفحال الفقر والبطالة⁵⁸ وأمام تواصل الاعتصامات والاحتجاجات تحت شعار "الثورة مستمرة". ونذكر في هذا الإطار القانون عدد 38 لسنة 2020 المؤرخ في 13 آب/أغسطس 2020 والمتعلق بالأحكام الاستثنائية للانتداب في القطاع العمومي. ويمكن هذا القانون أصحاب الشهادات العليا من الالتحاق بالوظيفة العمومية دون اعتماد لمناظرة بالنسبة لمن بلغت مدة بطالتهم 10 سنوات أو من بلغوا سن 35 سنة دون أن يباشروا عملاً. كما يضمن تشغيل فرد من كل عائلة تتكون من عاطلين عن العمل. ويفرض كذلك تخصيص نسبة لا تقل عن 5% من الانتداب السنوي بالوظيفة العمومية لفائدة الأشخاص ذوي الإعاقة. وبغض النظر عن مسألة دستورية أحكام هذا القانون من عدمها، فإنها أحكام غير قابلة للتطبيق نظراً لعدم قدرة الوظيفة العمومية على اعتماد المزيد من الانتدابات بعد أن تمّ انتداب المتمتعين بالعفو العام صلبها هذا من ناحية، ونظراً لعدم التمكن من اصدار النصوص التطبيقية التي يستوجبها انفاذه من ناحية أخرى.

بقيت العديد من الأحكام الدستورية دون اعتماد تشريعات جديدة تتلاءم مع مضامينها، من ذلك عدم سن القوانين الأساسية المتعلقة بالأحزاب السياسية والجمعيات وحرية الصحافة والاتصال السمعي البصري التي تواصل تنظيمها وفقاً لمراسيم المرحلة الانتقالية رغم أن أحكام دستور 2014 تفرض أن يتم اتخاذ قوانين أساسية جديدة لضمان هذه الحريات. وتجدر

57 يراجع لمزيد التفاصيل حول هذه المسألة: وحيد الفرشيشي ومحمد أنور الزباني، "خمسة سنوات من عمل مجلس نواب الشعب في تونس 2014-2019 أي حصيلة تشريعية في مجال الحقوق والحريات؟"، *المفكرة القانونية*، 27 آذار/مارس 2020.

58 حول تراجع مؤشرات التنمية والاحصائيات أنظر: "أهداف تونس الثورية ما تزال عالقة".

الإشارة في هذا الإطار كذلك إلى أن جملة من الحقوق والحريات بقيت دون نصوص قانونية تنظّمها، من ذلك الحق في الاضراب، كما بقيت العديد من القوانين التي تتعارض مع أحكام دستور 2014 سارية المفعول ولم يتم التطرق الى تغييرها، من ذلك مثلاً القانون المنظم للحق في التظاهر والتجمع السلميين وبعض أحكام المجلة الجزائية وبعض أحكام مجلة الأحوال الشخصية...

برهنت ممارسة السلطة بعد دخول الدستور حيز النفاذ عن رغبة في تطويع الاحكام القانونية الجديدة، خاصة أحكام القانون الانتخابي.⁵⁹ حافظ القانون على نفس نظام الاقتراع الذي كرسه المرسوم الانتخابي كما حافظ على المكاسب المتعلقة بتسيير وتنظيم الانتخابات وتلك المتعلقة بالتناصف العمودي بين النساء والرجال صلب القوائم. لكن أثناء مناقشة مشروع القانون صلب المجلس الوطني التأسيسي رفضت الأغلبية ادراج التناصف الأفقي في رئاسة القوائم الانتخابية بين النساء والرجال⁶⁰ وذلك لأن أغلب الأحزاب لازالت تعتبر أن الشأن السياسي هو شأن رجالي بالأساس. شهد هذا القانون بعد تطبيقه جملة من التعديلات المتتالية والمتكررة التي تهدف خدمة المصالح الانتخابية لمباشري الحكم. ونشير في هذا الإطار الى تنقيح القانون الانتخابي المقترح سنة 2019 والذي كان يهدف الى تغيير أحكام انتخابية جوهرية قبل شهرين من اجراء الانتخابات التشريعية وذلك في مخالفة للمعايير الدولية الضامنة لنزاهة الانتخابات التي تفرض أجل سنة لاعتماد تلك التغييرات.⁶¹ ورغم ذلك صادق مجلس النواب حينها على مشروع تنقيح القانون وتم اقرار دستورية أحكامه من قبل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين لكنه لم يدخل حيز النفاذ لعدم ختمه من طرف رئيس الجمهورية.

وفي نفس التوجه، عمدت رئاسة الجمهورية إلى تغيير أحكام القانون الانتخابي بعد قرارها حلّ مجلس النواب وإعلان حالة الاستثناء ورغم التنصيص الصريح لدستور 2014 أن المادة الانتخابية لا يمكن أن تُنظم بالمراسيم، الا أن رئيس الجمهورية اتخذ جملة من المراسيم التي نقحت أحكام القانون الانتخابي في فترة لا يجوز خلالها اقام التعديلات عليه وكان ذلك خدمة لإجراء استفتاء 25 تموز/يوليو 2022.⁶²

أنشأ دستور 2014 جملة من الهيئات الدستورية التعديلية في بابه السادس لم تعرفها المنظومة الدستورية القديمة كما سبق وأشرنا، ورغم تنصيص الدستور في باب الأحكام الانتقالية أن الأحكام المتعلقة بالهيئات الدستورية المستقلة تدخل حيز التطبيق إثر انتصاب مجلس نواب الشعب الا أنها لم تُحدث باستثناء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والتي كان ارساؤها ضرورياً لتولي الحكم والتداول عليه. وغُيب في المقابل الهيئات الدستورية الأخرى لعدم ايمان الساسة بدورها

59 صادق المجلس الوطني التأسيسي على قانون انتخابي جديد بعد دخول أحكام دستور 2014 حيز النفاذ وهو القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 أيار/مايو 2014 يتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

60 موسى، "زمن الدستور".

61 اقترح هذا التعديل تغيير جملة من المسائل الجوهرية تعلقت بإدراج العتبة و إضافة قيود جديدة على شروط الترشيح، لمزيد من التعمق أنظر:

.Salwa Hamrouni, Mouna Tabei et Meriem Aguerbi, "Chronique de la Tunisie," *A./J.C35* (2019) : 1002-1008

62 بن موسى و التابعي، "نوس الاستفتاء على الدستور الجديد".

الضروري لإرساء الديمقراطية كما تم التراجع عن المكتسبات التي تحققت صلب الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من خلال فرض سياسة الأمر الواقع التي عملت على تغيير تركيبها في مخالفة لمقتضيات دستور 2014.

ثانياً: الانتقائية في التنزيل وفرض التأويل: تغييب المحكمة الدستورية كمثال

يمثل تغييب المحكمة الدستورية في اعتقادنا أكبر أشكال عرفه تطبيق دستور 2014 والسبب الرئيسي الذي مكن من إنهاء العمل بأحكامه. ويمثل تعطيل أرسائها أكبر دليل على عدم التزام كل من تداولوا على الحكم بالمقتضيات الدستورية. أسند الدستور للمحكمة الدستورية⁶³ اختصاصات وصلاحيات هامة، وجعلها تختص بصفة حصريّة بمراقبة الدستورية على مشاريع القوانين، محتوى وإجراءات تعديل الدستور، المعاهدات الدولية، النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، والقوانين بناء على إحالة من المحاكم (الفصل 120). كما أسندت لها صلاحيات أخرى تمكّنها من تسليط رقابة على السلطة التنفيذية من خلال الحسم في صراعات تنازع الاختصاص بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الفصل 101) و عزل رئيس الجمهورية في حالة الخرق الجسيم للدستور (الفصل 88)، البت في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية (الفصل 84)، والبت في استمرار حالة الاستثناء من عدمه (الفصل 80). يقطع هذا التكريس الدستوري مع التصور السياسي للرقابة التي كان يتعهد بها المجلس الدستوري سابقاً تحت طائلة دستور 1959 ويقترب من نموذج الرقابة المكرس في الدول الديمقراطية. تعتلي المحكمة الدستورية في دستور 2014 البناء المؤسساتي والقانوني فهي كما يبينه الفصل الأول من قانونها الأساسي⁶⁴ "ضامنة لعلوية الدستور وحامية للنظام الجمهوري الديمقراطي وللحقوق والحريات" ووجب على كل السلط العمومية التقيد بقراراتها. وهي بذلك حجر أساس دولة القانون والمؤول الرسمي والوحيد لأحكام دستور 2014⁶⁵ والذي في غيابها يغدو تطبيقه وفهم أحكامه شأنًا سياسياً بحتاً يفقد الى ما تستوجبه ضمانات دولة القانون.

كرّست السلطة التأسيسية دوراً مفصلياً تعهدت به المحكمة الدستورية وذلك بعد التجاذبات والصراعات التي اتسمت بها النقاشات المتعلقة بتركيبها صلب المجلس الوطني التأسيسي. وتم إقرار ضمانات دستورية لاستقلاليتها من بينها ارساء التعددية في سلطات تعيين أعضائها الاثني عشر على نحو يفرض تعيين 4 أعضاء من طرف رئيس الجمهورية و 4 أعضاء من المجلس الأعلى للقضاء و 4 أعضاء ينتخبهم مجلس نواب الشعب. أتمّ القانون الأساسي المنظم للمحكمة الدستورية الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضائها وأقر أن تتم تسمية الأعضاء تبعاً انطلاقاً من تسمية الأعضاء المنتخبين من مجلس نواب الشعب أولاً وبعتماد أغلبية الثلثين.⁶⁶

63 كرس دستور 2014 في بابه الخامس المتعلق بالسلطة القضائية قسماً ثاني مخصص للمحكمة الدستورية..

64 قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

65 حول المحكمة الدستورية يراجع: سلسيل القليبي، "المحكمة الدستورية في دستور تونس الصادر في 27 يناير 2014"، مجموعة أعمال مهدات الى العميد محمد صالح بن عيسى (تونس: مركز النشر الجامعي، 2020)، ص 107-134.

66 ينص الفصل 11 من قانون المحكمة الدستورية "يعين مجلس نواب الشعب أربعة أعضاء طبقاً لما يلي:

لكل كتلة نيابية داخل مجلس نواب الشعب، أو لكل مجموعة نواب غير منتمين للكتل النيابية يساوي عددهم أو يفوق الحد الأدنى للضرورة لتشكيل كتلة نيابية، الحق في ترشيح أربعة أسماء على الجلسة العامة، على أن يكون ثلاثة منهم من المختصين في القانون.

ينتخب مجلس نواب الشعب الأعضاء الأربعة بالاقتراع السري وبأغلبية الثلثين من أعضائه فإن لم يحرز العدد الكافي من المرشحين الأغلبية المطلوبة بعد ثلاث دورات متتالية يفتح باب الترشيح مجدداً لتقديم عدد جديد من المرشحين بحسب ما تبقى من نقص مع مراعاة الاختصاص في القانون من عدمه. وفي صورة التساوي في عدد الأصوات المتحصل عليها، يصرح بفوز الأكبر سنّاً.

وألزم الدستور صلب الأحكام الانتقالية السلط بتركيز المحكمة الدستورية في أجل أقصاه سنة من تاريخ الانتخابات التشريعية. وأحدث المجلس هيئة وقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين⁶⁷ تباشر الرقابة على مشاريع القوانين الى حين إرساء المحكمة الدستورية.

لكن المجلس المنتخب في تشرين الأول/أكتوبر 2014 بدأ التكريس لتأويل سياسي لأحكام الدستور ممهّداً لتأجيل إرساء المحكمة الدستورية واعتبرت الأغلبية الحاكمة آنذاك أن الآجال التي كرّسها الدستور في هذا المجال ليست سوى "آجال استنهاضية" وغير ملزمة للمجلس وأدى هذا التأويل الذي ضرب أسس إلزامية القاعدة الدستورية الى تبرير خرق أحكام الدستور.

وقد عجز المجلس النيابي في الفترة البرلمانية الأولى والثانية عن انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية لعدم حصول التوافق حول أسماء المرشحين، فرغبة الكتل البرلمانية في وضع اليد على المحكمة الدستورية من خلال تنصيب أعضاء موالين لهم حالت دون انتخابهم للكفاءات التي تم ترشيحها وانتهت الدورة البرلمانية الأولى بانتخاب عضو واحد من الأربع أعضاء إثر دورات متعددة.

دفع عجز النواب في الفترة البرلمانية الأولى عن إيجاد "توافق سياسي" حول ترشيح الأعضاء الى تعديل القانون الأساسي للمحكمة الدستورية والحط من الأغلبية المطلوبة لتعيين القضاة من 145 صوتاً الى 131 صوتاً في الفترة البرلمانية الثانية. وتمت المصادقة على التتقيح في 25 آذار/مارس 2021. ويُستشف من تبني هذا التتقيح رغبة في التطويع السياسي للمنظومة القانونية الذي اعتمده المجلس النيابي خدمة لمصلحته في تواجد المحكمة الدستورية في تلك الظروف التي اتسمت بتوتر علاقته برئاسة الجمهورية. لم يختم رئيس الجمهورية القانون المتعلق بالتعديل ليُدخل حيز النفاذ انما قام برده الى البرلمان. وقدم الرئيس قيس سعيد تأويله الشخصي للأحكام الانتقالية لدستور 2014 حول هذه المسألة معتبراً أن عدم تنصيب المحكمة الدستورية في أجل سنة من تاريخ انتخاب المجلس النيابي يحول دون انتصابها لاحقاً، وقد طوّع رئيس الجمهورية بدوره في هذا الإطار مقتضيات الدستور واعتبر نفسه المسؤول الوحيد عن تأويل الدستور. وتمسك الرئيس بعدم ختم تتقيح القانون بعد أن امتنعت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عن اصدار قرار يقضي بدستورية المشروع المعروف على أنظارها من عدمه لعدم توفر الأغلبية صلب مجلسها⁶⁸ مما حال معه احداث المحكمة الدستورية.

إن تغييب المحكمة الدستورية من المنظومة المؤسساتية أدى الى تغييب الرقابة الفعلية على دستورية القوانين التي تمّ اتخاذها وأدى الى تقاوم الأزمات السياسية بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية في غياب محكم بينهما وتولّد الأزمات

67 قانون أساسي عدد 14 لسنة 2014 مؤرخ في 18 نيسان/أبريل 2014 يتعلّق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.
68 قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 1 لسنة 2021 المؤرخ في 2 حزيران/يونيو 2021 يتعلّق بتتقيح القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 المتعلّق بالمحكمة الدستورية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 49 الصادر في 09 حزيران/يونيو 2021.

الدستورية في غياب مؤوّل لأحكام النص وفتح الباب أمام تسيير الحكم وفقاً لسياسة الأمر الواقع وعملاً بموازين القوى بدلاً من الاحتكام إلى قواعد العقد الاجتماعي. انطلق الاشكال من رغبة المجلس النيابي في تسيير السلطة عن طريق رئيس الحكومة الذي يزكّيه ومن تحديد المضامين الدستورية وفقاً للقاعدة العددية. وفرضت المجالس المنتخبة توجهها مجلسياً لنظام سياسي يبدو برلمانياً قائماً على توازن السلط، وانتهى إلى إعلان رئيس الجمهورية لحالة الاستثناء الدستوري دون أن يكون عليها رقيب مما خول له حلّ البرلمان المنتخب والمؤسسات السياسية القائمة ومكّنه من الانفراد بالسلطة وفرض الغاء العمل نهائياً بأحكام دستور 2014.

الخاتمة

إن هذا العرض السريع لمراحل وضع وتنزيل وإنفاذ القواعد الدستورية التي أسست لها الثورة بما هي توفيق للحرية والعدالة الاجتماعية وبما هي تحول نحو نظام ديمقراطي فعلي يكفل العيش الكريم للجميع يجعلنا نخلص إلى أن حكّام ما بعد الثورة قد حوّلو وجهة الثورة إلى صراعات التموقع السياسي وامتلاك السلطة من خلال تطويع نص الدستور وتغييب المؤسسات الضامنة لعلويته.

قائمة المراجع

- الاجماع الدولي: العناصر الأساسية للديمقراطية. برلين: Democracy Reporting International، (2011).
- أهداف تونس الثورية ما تزال عالقة. بيروت: مركز مالكوم كير-كارنيغي، 2018.
- بن عاشور، عياض. "الشعب، مصدر القانون وترجمان الدستور"، المدونة الالكترونية للكاتب، 16 شباط/فبراير 2015.
- ———. تونس، ثورة في بلاد الإسلام. ترجمة مفتحي بن الحاج يحيى. تونس: معهد تونس للترجمة - سراس للنشر، 2018.
- بن موسى، إقبال، ومنى التابعي. تونس: الاستفتاء على الدستور الجديد، مسار الإعداد والاقرار. بيروت: المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2022.
- البوعزيزي، محسن. "شعارات الثورة التونسية: لغة الحرية والكلمة-الفعل". بدايات، العدد 1 (2021).
- بوقرة، عبد الجليل. المجلس القومي التأسيسي التونسي الولادة العسيرة لدستور جوان 1959. ط 2. تونس: دار آفاق للنشر، 2012.
- التابعي، منى. دليل المجتمع المدني في تطبيق الفصل 49 من الدستور الدفاع عن الحقوق والحريات بين الضوابط والموجبات. ستوكهولم: المؤسسة الدولية للانتخابات، 2021.
- ———، وإقبال بن موسى، "قراءة أولية في مشروع الدستور الجديد"، مدونة دستور توك، 14 تموز/يوليو 2022.
- ———، ———. تونس: الاستفتاء على الدستور الجديد، مسار الإعداد والاقرار. بيروت: المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2022.
- التقرير النهائي للجنة الحريات الفردية والمساواة. تونس: لجنة الحريات الفردية والمساواة، 2018.
- حاتم، مراد، وآخرون. الحوار الوطني في تونس. تونس: الجمعية التونسية للدراسات السياسية، نرفانا، 2015.
- الحمروني، سلوى. من أجل مشاركة سياسية فعلية وفاعلة للنساء: تجارب الأردن، تونس والمغرب. منتدى الفدراليات، 2022.
- الرديسي، حمادي. التحول السياسي في تونس 2011-2014 المسار والرهانات. باريس: مبادرة الإصلاح العربي، 2018.
- رينولدز أندرو وآخرون. أشكال النظم الانتخابية دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ط 2. ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2010.

- عزمي، بشارة. *الثورة التونسية المحيطة: بنية ثورة وصيرورتها من خلال يومياتها*. الدوحة: المركز العربي للدراسات والأبحاث السياسية، 2012.
- الفرشيشي وحيد، ومحمد أنور الزباني. "خمس سنوات من عمل مجلس نواب الشعب في تونس 2014-2019 أي حصيلة تشريعية في مجال الحقوق والحريات؟" *المفكرة القانونية*، 27 آذار/مارس 2020.
- القليبي، سلسبيل. "المحكمة الدستورية في دستور تونس الصادر في 27 يناير 2014". *مجموعة أعمال مهدات إلى العميد محمد صالح بن عيسى*. تونس: مركز النشر الجامعي، 2020.
- اللغمانى، سليم. *كتابات في السياسة والدستور على أثر الثورة*. ط 2. تونس: نرفانا، 2020.
- موسى، فاضل. "زمن الدستور". *المحاضرة الافتتاحية للسنة الجامعية 2016/2017. المجلة التونسية للعلوم القانونية والسياسية*، العدد 1 (2017).
- Bras, Jean-Philippe et Éric Gobe. "Légitimité et révolution en Tunisie. Les leçons tunisiennes de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution" *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* 142 (2017).
- Hamrouni, Salwa, Mouna Tabei, et Meriem Aguerbi. "Chronique de la Tunisie," *A.I.J.C* 35(2019) : 989-1008.
- Moussa, Fadhel. "Débat majorité-opposition au sein de la constituante." In : *Gouvernement de coalition et enjeux politiques*, ed., Sadok Belaid et al. Tunis : Association Tunisienne d'études politiques, 2012.

عملية صياغة الدستور أثناء الاضطرابات السياسية والتغيير:

مصر 2011-2014

د. أحمد مرسي*

ملخص

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

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

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

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

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

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

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

قائمة المحتويات

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

المقدمة

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

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

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

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

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

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

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

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

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

القسم الأول: الدستور: المعنى والعملية

أولاً: المعاني المختلفة للدستور

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

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

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

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

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

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

Pitkin, "The Idea of a Constitution." 4

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

Pitkin, "The Idea of a Constitution."

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

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

ثانياً: تصميم الدستور وصياغته

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ginsburg (ed.), 4. ⁹

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

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

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

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

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

خلال المحاكم.¹³

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

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

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

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

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

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

القسم الثاني: مصر: أوقات ثورة، أوقات اضطرابات

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

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

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

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

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

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

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

أولاً: ثورة عام 2011 وديناميكيات القوة اللاحقة

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

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

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

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

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

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

18. El Ghobashy, 125.

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

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

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

ثانياً: 2011-2012: قواعد من دستور من

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

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

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

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

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

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

21 تتوفر نسخة عربية من الوثيقة على:

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

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

ثالثاً: مجلس النواب والجمعية التأسيسية والمحاكم

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

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

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

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

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

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

El Ghobashy, *Bread and Freedom*, 131. ²⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

رابعاً: 2013-2014: صعود العسكر وخارطة طريق جديدة

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

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

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

El Ghobashy, 164. 31

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

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

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

خامساً: العودة إلى المستقبل: الاستبعاد والتمكن من السلطة

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

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

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

34 ترجمة غير رسمية للتعديلات المقترحة متوفرة على الإنترنت على:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

الخاتمة

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al-Ali. 45

قائمة المراجع

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

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

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

الدستور اللبناني أو العبور المتشعر من دولة الطوائف الى دولة القانون

ميراي نجم - شكرالله*

ملخص

لبنان خصوصيات تميّزه عن سائر الدول المجاورة وتتجلى في دستوره، يمكن اختصارها بثلاث: طابع الدولة العلماني، وتكوين مجتمعه التعددي ونظامه الليبرالي. فنشأ الدستور اللبناني حول فكرة التعددية الدينية والمذهبية لمجتمعه، بحيث تجمع الدولة مختلف الطوائف في كيان واحد، وتقف على مسافة واحدة منها جميعاً. قام في لبنان حكم مركزي على أساس التوزيع الطائفي يعرّف عليه بالديمقراطية التوافقية. فيلعب الانتماء الديني دوراً محورياً إذ ترعى أنظمة الأحوال الشخصية مفاصل حياة الانسان منذ ولادته حتى وفاته، مروراً بزواجه وطلاقه وأحواله الشخصية كافة. لكنّ الأزمة الأخيرة الحادة كشفت عن اخفاق نظام الحكم منذ انطواء صفحة الحرب عام 1990 في إعادة تكوين الدولة ومؤسساتها وقضائها وترسيخ حكم القانون فيها، بما يضمن حقوق المواطنين الأساسية ويؤمن الاستقرار السياسي والمجتمعي. فهل أن الدستور اللبناني لا يزال يشكّل إطاراً سليماً للانتقال من دولة يتحكّم بها المنطق الطائفي وزعماء الطوائف، الى دولة القانون حيث الاعتراف بالطوائف لا يتمّ استغلاله من أجل تقويض الدولة والحدّ من الحريات؟

تجسد العقد المجتمعي بين مختلف الطوائف المعترف بها تاريخياً بضمانات دستورية أعطيت لها على صعيد الحكم المركزي وفي إدارة شؤونها الذاتية. غير أنّ مفهوم الدولة الراعية للطوائف تراجع مع الممارسة، بحيث انكفأت في تنظيم علاقتها بها. فتحوّلت فكرة الدولة السامية والراعية للتعددية الطائفية شيئاً فشيئاً بالممارسة الى دولة خاضعة لمنطق الطوائف ولمصالح زعمائها الفئوية الضيقة على حساب الصالح العام. ما جعلها غير قادرة على بسط سلطتها والقيام بوظائفها وبناء شرعية لها على أساس العلاقة المباشرة مع المواطن (القسم الأول).

* عضو في المجلس الدستوري اللبناني وأستاذة في القانون الدستوري في كلية الحقوق في جامعة القديس يوسف (بيروت).

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

غير أن الدستور اللبناني تضمّن ركائز وأهداف أساسية يمكن أن تصلح للبناء عليها والانتقال الى حكم القانون. فأرسى ركائز الدولة المدنية غير الدينية التي تسمو سيادتها على جميع مكوناتها، وضمن الحقوق الأساسية والحريات العامة ووسّع نطاقها من خلال التعديلات الدستورية لعام 1990. وحمل أيضاً تصوّراً مستقبلياً للبنان يبدو واعداً، تجسّد بإلغاء الطائفية السياسية كهدف أساسي. كما تضمّن أهدافاً أخرى اجتماعية واقتصادية بتكريسه العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن بين المناطق في مقدّمته (القسم الثاني).

الكلمات المفتاحية: لبنان، تعددية، علمانية، طائفية سياسية، أحوال شخصية، المجلس الدستوري، حريات وحقوق أساسية، عدالة اجتماعية، لا مركزية، انماء متوازن للمناطق.

قائمة المحتويات

66	المقدمة.....
68	القسم الأول: الدستور اللبناني المعبر عن عقد مجتمعي بين الطوائف.....
68	أولاً: الضمانات الدستورية لحقوق الطوائف على الصعيدين السياسي والاجتماعي.....
71	ثانياً: انكفاء الدولة عن تنظيم علاقتها بالطوائف.....
74	القسم الثاني: الدستور اللبناني الحاضن لدولة القانون.....
74	أولاً: الركائز والمقومات الدستورية لدولة القانون.....
79	ثانياً: الأهداف الدستورية المستقبلية ومدى ملاءمتها لتوطيد دولة القانون.....
82	الخاتمة.....
84	قائمة المراجع.....

المقدمة

قد يبدو غريباً أن يطرح موضوع تقييم انعكاس الربيع العربي على المسار الدستوري في لبنان إذ بدا بلدنا، للوهلة الأولى، في أوج اندلاع تلك الثورات، في وضع المتفّرّج غير المتأثر بما يدور حوله في محيطه من تحوّلات وتقلبات. وكان لا بدّ أن تظهر ارتدادات تلك الاحتجاجات الشعبية عاجلاً أم آجلاً في لبنان، فتبدّت آثارها على مراحل متفرّقة في السنوات التي تلت. فتبلورت من خلال مظاهرات خجولة في العامين 2012 و2015، وصولاً إلى الحركات الشعبية التي تبعت الأزمة المالية والاقتصادية الحادة التي عصفت بالبلاد في تشرين الأول/أكتوبر من العام 2019. وتميّزت هذه الحركات الاحتجاجية الأخيرة بطابعها العابر للمناطق والطوائف، وبالعنصرين الشبابي والنسائي بشكل خاص. فالتحق لبنان، ولو بصورة متأخرة، بقافلة الدول التي عرّفت ما سمي بالربيع العربي. وهذا ما يدلّ بشكل أكيد على أنّه فعلاً "عربي الهوية والانتماء" كما نصت عليه الفقرة (ب) من مقدمة الدستور، فضلاً عن أنّه عضو مؤسس لجامعة الدول العربية. وهو يرتبط بصورة عضوية بالدول العربية، بفعل موقعه الجغرافي وانتمائه اللغوي والثقافي، فيتأثر من قريب أو من بعيد بالتحوّلات التي تطاله ويتفاعل معها، أيّاً كان نوعها. ولا شك مثلاً في أن القضية الفلسطينية والحرب السورية أثرتا وما زالتا تؤثران بشكل مباشر على استقرار لبنان الداخلي، على جميع الأصعدة السياسية والأمنية والاقتصادية.

غير أنّ للبنان خصوصيات تميّزه عن سائر الدول المجاورة وتتجلّى في دستوره، يمكن اختصارها بثلاث: فهو يميّز بشكل أساسي بطابع الدولة العلماني (بمعنى أن الدولة لا تتسم بطابع ديني)، وتكوين مجتمعه التعددي ونظامه الليبرالي. فقد نشأ الدستور اللبناني حول فكرة التعددية الدينية والمذهبية لتكوينه المجتمعي، بحيث تجمع الدولة مختلف هذه الطوائف في كيان واحد. وهي تتسم بطابع حيادي علماني إذ تقف على مسافة واحدة من جميع تلك الأديان والمذاهب، بدون اعتناق أو تأييد عقيدة أي منها. كما أنّ الدستور اللبناني وُضع على خلفية المبادئ الليبرالية المقتبسة من الغرب، لا سيما تلك المنقولة من الجمهورية الثالثة في فرنسا.

لا بدّ من التذكير بتركيبة مجتمعه المسيحي-الإسلامي المتعدد الطوائف، والتي تشكّل المرتكز الأساسي لتوزّع السلطات وتحكم جميع مفاصل القرار في الدولة. فالمجتمع اللبناني مكوّن من ثماني عشر (18) طائفة معترف بها قانوناً موزعة بين اثنتي عشر طائفة مسيحية وخمس طوائف مسلمة، يضاف إليها الطائفة اليهودية.¹ لذا، فإن الانتماء الديني يلعب دوراً محورياً في لبنان، إذ ترعى أنظمة الأحوال الشخصية مفاصل حياة الإنسان اللبناني منذ ولادته حتى وفاته، مروراً بزواجه وطلاقه وجميع الأمور العائدة إلى أحواله الشخصية. علماً أنّ الدستور اللبناني لم يعتمد مصطلحاً واحداً للإشارة إلى المجموعات الدينية التي يتألّف منها المجتمع اللبناني، بل أشار في عدد من مواده إلى هذه المجموعات تحت تسميات مختلفة كالطائفة أو الطوائف (المواد 10 و19 و24 و-95²) والملل (م. 9) والأهلين (م. 9) والعائلات الروحية (م. 22)،

1 أصبح عدد المنتميين إلى الطائفة اليهودية والقاطنين في لبنان يحدّون على أصابع اليد.

2 المادة 95 (ب) من الدستور: "تُلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويُعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة".

تمّ اعتمادها في مراحل تاريخية مختلفة.³ ومن الملفت أنّه لم يقدّم الدستور بتحديد الطوائف الدينية المعترف بها في لبنان، إلاّ أنّه يُفهم من نص المادة 19 أنّ بعض الحقوق الدستورية تنحصر في "الطوائف المعترف بها قانوناً"، فيكون بذلك ترك للمشترع أمر الاعتراف بالطوائف وتنظيمها، والتي يترتب لها حقوق كفلها لها الدستور. وقد تمّ تحديد مفهوم "الطوائف ذات النظام الشخصي" في المادة 1 من القرار رقم 60 ل.ر. الصادر في 13/3/1936 كالاتي: "إنّ الطوائف المعترف بها قانوناً كطوائف ذات نظام شخصي هي الطوائف التاريخية التي حدّد تنظيمها ومحاكمها وشرائعها في صك تشريعي".⁴ وقد قام في لبنان حكم مركزي على أساس التوزيع الطائفي يعرّف عليه بالديمقراطية التوافقية (consociationalisme ou démocratie consensuelle). ويصف الأب جورج حبيقة النظام الطائفي القائم في لبنان على أنّه "نظام اشراكي لمكوّنات غير متجانسة، تعاهدت على العيش السلمي معاً في تألف الاختلاف".⁵

كشفت الأزمة الأخيرة الحادة التي لا يزال يتخبّط فيها لبنان عن اخفاق نظام الحكم منذ انطواء صفحة الحرب عام 1990 في إعادة تكوين الدولة ومؤسساتها وقضائها وترسيخ حكم القانون فيها، بما يضمن حقوق المواطنين الأساسية ويؤمّن الاستقرار السياسي والمجتمعي للشعب اللبناني. ولا شكّ في أن ما وصلت اليه البلاد من تدهور مجتمعي ومالي واقتصادي له أسباب عديدة لا يمكن تفنيدها في إطار دراستنا هذه. غير أنه من ناحية القانون الدستوري، تحملنا أزمة الحكم التي تمرّ بها البلاد على طرح أسئلة عدّة حول نظام الحكم التوافقي السائد في لبنان والذي ترسّخ بعد اتفاق الطائف والتعديلات الدستورية التي تبعتها عام 1990، وعن مدى ملاءمته. فننطلق من مفهوم الدستور في المجتمعات السياسية الحديثة حيث يقوم الدستور مقام الشرعة التأسيسية للدولة (l'acte fondateur de l'Etat)، وننضم الى النظرية القائلة بأن الدستور ليس مجرد مجموعة قواعد قانونية وضعية تقتصر على تنظيم الحكم وعلاقة السلطات العامة في ما بينها، بل أنّه يتضمن في أحكامه وفي روحه، إضافة الى ذلك، أبعاداً فلسفية تعبّر عن قيم المجتمع ومبادئه، كما يحمل في طياته رؤية مستقبلية لمجتمع معيّن.

إن ما تقدّم يحتمّ علينا طرح السؤال الذي يتردد اليوم في ذهن العديد من اللبنانيين: هل أن الدستور اللبناني لا يزال يمثّل واقع الشعب اللبناني وهل أنّه يعبر حقاً عن طموحاته ومصالحه عبر الأهداف التي حدّدها؟ وبمعنى آخر، هل ينبغي إعادة النظر في الدستور اللبناني أو أنّه لا يزال يشكل إطاراً سليماً للانتقال من دولة يتحكم بها المنطق الطائفي وزعماء الطوائف، الى دولة المواطنة والقانون حيث الاعتراف بالطوائف لا يتمّ استغلاله من أجل تقويض الدولة والحدّ من الحريات؟

لذا سوف ننطلق من البعد الاجتماعي والفلسفي للدستور اللبناني المعبر عن عقد مجتمعي بين الطوائف (القسم الأول)، ومن ثمّ نتناول الركائز والأهداف التي أوجدها الدستور اللبناني والتي قد تشكّل إطاراً حاضناً للعبور الى دولة القانون (القسم الثاني).

3 يعود هذا التنوّع في المصطلحات الى أن بعض هذه التعبيرات تمّ اعتمادها سنة 1926 عند وضع الدستور، والبعض الآخر سنة 1990 عندما تمّ تعديله عملاً باتفاق الطائف.

4 تمّ تعداد هذه الطوائف في الملحق رقم 1 من القرار ر.ل. 60، وتمّ الاعتراف لاحقاً بالطائفة البروتستانتية سنة 1938 والطائفة القبطية الأرثوذكسية سنة 1996. كما تكلم الدستور عن "إلغاء الطائفية السياسية" (الفقرة "ح" من مقدمة الدستور والمادة 95) وقانون انتخاب "وطني لا طائفي" (المادة 22) يوضع "خارج القيد الطائفي" (المادة 24) و"التمثيل الطائفي" ضمن كل من الفئتين الدينيتين الكبيرتين: الإسلامية والمسيحية (المادة 24 و المادة 95).

5 الأب جورج حبيقة، "لبنان الكبير وفلسفة تألف الاختلاف"، نداء الوطن، 25 حزيران/يونيو 2021.

القسم الأول: الدستور اللبناني المعبر عن عقد مجتمعي بين الطوائف

تجسد العقد المجتمعي بين مختلف الطوائف المعترف بها تاريخياً بضمانات دستورية أعطيت لها على صعيد الحكم المركزي وفي إدارة شؤونها الذاتية (أولاً). غير أن مفهوم الدولة الراعية للطوائف تراجع مع الممارسة، بحيث انكفأت في تنظيم علاقتها بها (ثانياً).

أولاً: الضمانات الدستورية لحقوق الطوائف على الصعيد السياسي والاجتماعي

يطرح العلامة موريس هوريو (Maurice Hauriou) فكرة وجود دستورين في نص واحد، الأول هو الدستور السياسي والذي يتعلق بتنظيم السلطات العامة وعملها، والثاني هو الدستور الاجتماعي، والذي يعكس الفلسفة السياسية للمجتمع، من خلال القيم والمبادئ الذي يقرها وحقوق المواطنين وحرّياتهم التي يضمنها.⁶ من العودة الى العام 1926، نرى أنّ العقد الأساسي الذي نشأ بين اللبنانيين قبيل وضع الدستور والذي تطور مع الوقت لحين إقرار التعديلات الدستورية عام 1990، تمحور حول الواقع التعددي الطائفي في كلا الشقين اللذين تكلمّ عنهما هوريو. فانعكس من ناحية أولى في شقه السياسي من خلال توزيع السلطات العامة والمراكز الإدارية والقضائية والأمنية على أساس التمثيل الطائفي، وتبلور لناحية الشق المجتمعي من خلال الاعتراف بالمكوّنات الطائفية ومنحها تفويضاً تشريعياً وقضائياً في مواد الأحوال الشخصية، مع ضمان حقها في إدارة شؤونها الذاتية (المادة 9) وإنشاء مدارسها الخاصة (المادة 10).

أ. توزيع مراكز الحكم على الطوائف أو ما يُسمّى بـ "الطائفية السياسية"

من العودة الى الحقبة الزمنية التي رافقت وضع الدستور اللبناني في الأول من أيلول/سبتمبر عام 1926، نرى أنّه قام أساساً بمبادرة من الدولة الفرنسية المنتدبة، بعد مرور ست سنوات على انشاء "لبنان الكبير" بحدوده الحالية.⁷ وهذا ما يُستدلّ أيضاً من أحكامه المقتبسة بغالبيتها من القوانين الدستورية الفرنسية لعام 1875، والتي كانت ترعى الجمهورية الثالثة في عهد الانتداب الفرنسي. هذا عدا أن مشروع الدستور وُضع أساساً باللغة الفرنسية ومن ثمّ تُرجم الى العربية. ولكن دستور 1926 لا يقتصر على هذا الاقتباس الغربي المصدر، إذ امتزجت أحكامه بركائز ومبادئ تراعي خصوصية البلد وبنيته المجتمعية التعددية. وكان صك الانتداب الصادر عن عصبة الأمم أوجب على فرنسا أن تضع نظاماً قضائياً "يضمن للأهلين،

⁶ Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel* (Paris : Dalloz, 1929), 624.

⁷ وقد وصف بعض الفقهاء الدستوريين طريقة وضع الدستور اللبناني بأنها أقرب الى "منحة" (octroi) من الدولة الفرنسية: يراجع على سبيل المثال: زهير شكر، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني*، المجلد الأول (بيروت: 2006)، ص 184. غير أنّنا نرى أن الدستور اللبناني لم يكن منحة بالمعنى المتعارف عليه كلاًسيكياً في القانون الدستوري من حيث طريقة وضعه، خاصة أنّ إقراره تمّ من قبل المجلس التمثيلي اللبناني.

على اختلاف ملهم، احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية⁸. وقد تم تشكيل لجنة صياغة لهذا الغرض مؤلفة من اثني عشر عضواً في المجلس التمثيلي آنذاك، يترأسها رئيس المجلس موسى نمور. وقامت هذه الأخيرة باستفتاء رؤساء الطوائف وعدد من الوجهاء والنخب الفكرية ذوي الصفة التمثيلية⁹ بتوجيه لائحة من الأسئلة اليهم¹⁰. ويمكننا أن نستخلص من تلك الأسئلة¹¹ والتي تمحورت بغالبيتها حول نظام الحكم والتوزيع الطائفي للمراكز، أن العقد المجتمعي الذي قام عليه دستور عام 1926 هو "عقد بين الطوائف"، مع غلبة الطوائف المسيحية على سائر الطوائف برعاية فرنسية. علماً أن شريحة من الشعب اللبناني، خاصة من المسلمين، كانت ترفض حينئذ الانتماء الى الكيان اللبناني الجديد وتطالب بانضمامها الى سوريا، ما يفسر تمتع قسم من تلك الفعاليات عن الاجابة على الأسئلة التي وُجّهت اليهم. وعلى الرغم من عدم تأييد جميع اللبنانيين في حينه للدستور الجديد، إلا أن المواد 9 و10 و24 و95 منه جسدت بشكل خاص هذه الخصوصية. فكرّس الدستور اللبناني في صيغته الاولى لعام 1926 التي وُضعت تحت الانتداب الفرنسي، في الباب السادس منه المعنون "أحكام نهائية ومؤقتة"، التمثيل الطائفي في الوظائف العامة وفي تشكيل الوزارة. كما حدّد التوزيع الطائفي في مجلس الشيوخ في المادة 96 منه، والذي سرعان ما ألغي بعد عام ونيف على اقرار الدستور (في 17 تشرين الأول/أكتوبر 1927)، فأصبح البرلمان مؤلفاً من مجلس واحد هو مجلس النواب، منذ العام 1927 ولتاريخه¹². وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني لم يكن يعبر في العام 1926 عن إرادة جميع اللبنانيين، غير أن التطورات السياسية والدستورية أدت الى الانتقال الى حالة من "التعايش السلبي" بين جميع هذه المكونات تحت عهد الانتداب، بحسب تعبير الدكتور زهير شكر¹³. وقد تنامي مع الوقت شعور الانتماء الى الوطن والاعتراف بكيانه النهائي¹⁴ لدى معظم اللبنانيين، لا سيما بعد الاستقلال والميثاق الوطني الذي نتج عنه في العام 1943، وصولاً الى وثيقة الوفاق الوطني (المعروف باتفاق الطائف) التي أدت الى التعديلات الدستورية لعام 1990.

8 نصت المادة السادسة من صك الانتداب الذي تم اقراره من مجلس عصبة الأمم في 24 تموز/يونيو 1922 على ما يلي: "تنشئ الدولة المنتدبة في سوريا ولبنان نظاماً قضائياً يصون حقوق الأجانب والوطنيين صيانة تامة، ويضمن أيضاً للأهلين، على اختلاف ملهم، احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية، وتقوم الدولة المنتدبة، على وجه خاص، بمراقبة إدارة الأوقاف طبقاً لما تقضي به الشرائع الدينية وإرادة الواقفين". كما أن المادة التاسعة من هذا الصك حظرت على الدولة المنتدبة التدخل في إدارة الطوائف الدينية ومجالها ومعابدها، والتي تظّل "حصاناتها" السابقة مكفولة "بشكل صريح".

9 كان هؤلاء يمثلون "القوى المعنوية في البلاد" بحسب تعابير أحد أعضاء المجلس التمثيلي، الشيخ يوسف الخازن.

10 Rapport de Chebl Dammous, contenant le résumé des réponses au questionnaire adressé par la Commission de la Constitution aux notables et à l'élite intellectuelle du Liban, cité in : Antoine Hokayem, *La genèse de la Constitution libanaise de 1926* (Antélias : Les Editions Universitaires du Liban, 1996), 342.

11 لا سيما السؤال السادس: "هل يجب اعتماد القاعدة الطائفية في توزيع المقاعد في المجلس النيابي؟"، والسؤال الثاني عشر: "هل يجب اعتماد الممثل الطائفي في الوظائف العامة، وخاصة في تأليف الحكومة؟".

12 علماً أن المادة 22 من الدستور نصّت بعد تعديلها بالقانون الدستوري رقم 18 تاريخ 21/9/1990 على أنه: "مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يُستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية". غير أنه لم يتم إنشاء مجلساً للشيوخ لغاية اليوم.

13 شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ص 203.

14 وهذا ما عبّرت عنه الفقرة (أ) من مقدمة الدستور التي أضيفت عليه عام 1990: "لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمُعترف بها دولياً".

في صيغته الحالية، يقوم نظام الحكم في لبنان على توزّع السلطة في الدولة على أساس طائفي، حسب ترتيب مزدوج: مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، ونسبياً بين مختلف الطوائف التي تتكوّن منها كل من تلك الفئتين. فيتمّ في درجة أولى توزيع المقاعد في المجلس النيابي على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين، وفي درجة ثانية نسبياً بين مختلف المذاهب التي تتألف منها كلّ من هاتين الفئتين الدينيتين الكبيرتين (المادة 24 من الدستور). كما تُمثّل الطوائف في تشكيل مجلس الوزراء بصورة عادلة وفقاً لما نصّت عليه الفقرة (أ) من المادة 95 من الدستور، وتُعتمد قاعدة التمثيل الطائفي في وظائف الفئة الأولى في الدولة وفي ما يعادلها فيها، وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسلمين والمسيحيين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة، عملاً بأحكام الفقرة (ب) من المادة 95 عينها. علاوةً على ذلك، تكرست قاعدة التوزيع الطائفي على مناصب الرئاسات الثلاث للدولة في الفترة التي تلت الاستقلال بشكل اتفاق عرفي غير مدوّن. فتوزعت على المذاهب الدينية الثلاثة الكبرى في لبنان، بحيث يكون رئيس الجمهورية من المذهب الماروني، ورئيس مجلس النواب من الطائفة الشيعية ورئيس الحكومة من الطائفة السنية. ومن اللافت أنّ اتفاق الطائف لعام 1989، كما والتعديل الدستوري الذي تبعه، إعتدما القواعد التي أرسّتها الممارسة السياسية والتي يعتبر بعض المؤرخون أنها تعود بجذورها الى الميثاق الوطني لعام 1943،¹⁵ فكرّسها في نصوص دستورية. إلا أن هذا التعديل لم يأت على نكر توزيع الرئاسات الثلاثة الذي بقي بمثابة اتفاق عرفي غير مدوّن تمّ اعتماده بصورة مستمرة منذ ما بعد الاستقلال ولتاريخه.

كما تجدر الإشارة الى أنّ فكرة العدل والمساواة بين الطوائف بمفهومها الجماعي، في ضوء الواقع الاجتماعي الطائفي السائد عشية وضع الدستور اللبناني عام 1926، كانت بدون شكّ توازي - إن لم نقل تطغى على - مفهوم المساواة بين اللبنانيين بمفهومها الفردي. ما أدّى الى امتزاج مفهوم المساواة بين الأفراد بمعناه الغربي الضيق مع مبدأ العدالة بين الطوائف والمساواة في ما بين أبنائها، لا بل نشأ نوع من التعارض بينهما. مع الإشارة الى أن ضمان حقوق الطوائف تجسّد، إضافة الى التمثيل النسبي في الحكم المركزي، بضمان نوع من الاستقلالية الذاتية في إدارة شؤونها الشخصية وفي ممارسة شعائرها الدينية بحريّة.

ب. ضمان حق الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية وفي ممارسة شعائرها الدينية

ورث لبنان بعد سقوط السلطنة العثمانية وخضوعه للانتداب الفرنسي ازدواجية التشريع والقضاء، والتي تمثلت بازدواجية بين التشريعات المدنية الحديثة التي تطبقها محاكم الدولة، وتشريعات دينية تطبقها محاكم شرعية أو روحية في مواد الأحوال الشخصية. فتبلورت استقلالية المكونات الطائفية الذاتية من خلال الاعتراف بها ومنحها الشخصية المعنوية والتفويض التشريعي والقضائي في مواد الأحوال الشخصية، مع ضمان حقّها في إدارة شؤونها الذاتية (المادة 9) وإنشاء مدارسها الخاصة (المادة 10).

15 تطلق تسمية "الميثاق الوطني" على الاتفاق الذي تمّ بين بشاره الخوري ورياض الصلح عشية الاستقلال عام 1943، بشكل شفهي غير مدوّن. وقد اختلفت السرديات حول مضمون هذا الاتفاق الذي يقال أنّه وضع أسساً لاستقلال لبنان عن الدولة الفرنسية المنتدبة، وانتمائه العربي والتعايش بين أبنائه. ويبقى الجدل قائماً حول مسألة تناوله توزيع المناصب العامة على أسس طائفية.

ج. الاعتراف بالطوائف التاريخية وضمان حقوقها

اعترف الدستور بالطوائف ككيانات مذهبية لها حقوق وضمانات، فكفلت لها المادة 9 منه حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على ألا يكون في ذلك إخلال في النظام العام. كما ضمنت المادة 10 منه حرية التعليم، والتي يتفرع منها حق الطوائف في انشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفاقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية. علماً أن جميع هذه الضمانات والحقوق تبقى خاضعة للقانون وتتقيد ممارستها بامتثال الطوائف للنظام العام، والذي يعود أمر تقديره للقضاء العادي المختص، سواء أكان القضاء العدلي أم القضاء الإداري.

شكل القرار التشريعي ل.ر. /60 الصادر في 13 آذار/مارس 1936 في عهد الانتداب، والذي تضمن "إقرار نظام الطوائف الدينية"، حجر الزاوية لناحية علاقة الطوائف بالدولة. ويعتبر هذا القرار بمثابة القانون العضوي المتمم للدستور،¹⁶ بل بمثابة "الدستور الثاني" للدولة اللبنانية. وقد اعترف بالشخصية المعنوية للطوائف التاريخية والتي تمّ تعدادها في ملحق القرار، كما أقرّ لها بحقوق أعضائها كافة للقيام بفرائضهم الدينية ووضع نظام أحوال شخصية خاص بهم، وتأليف مجالسها الطائفية.

د. التفويض التشريعي والقضائي المعطى للطوائف بموجب القرار 60 ل.ر. /1936

تم تفويض الطوائف بتأليف محاكمها المذهبية والتشريع في جميع المواد الداخلة في اختصاصاتها بموجب القرار 60 ل.ر. المذكور. غير أنّ أهمية هذا القرار تكمن في أنّه أوجد نظام قانون عادي للأحوال الشخصية، والذي يسمح للمواطنين بالالتحاق بنظام مدني وعدم الانتماء الى إحدى الطوائف الدينية المعترف بها من قبل الدولة. وقد ميّز بين الطوائف ذات النظام الشخصي *communautés de statut personnel* والطوائف الخاضعة للقانون العادي *communautés de droit commun*. وهذا ما أثار غضب الطوائف الإسلامية حينئذٍ، ما اضطر المفوض السامي بتعليق مفاعيله إزاء المسلمين (بموجب القرار رقم 53 ل.ر. تاريخ 30 آذار/مارس 1939). ويعتبر هذا التعليق أول أشكال انكفاء للدولة أمام ضغوطات السلطات الدينية.

ثانياً: انكفاء الدولة عن تنظيم علاقتها بالطوائف

نظم الدستور اللبناني منذ العام 1926، والقرار ل.ر. /60/1936 المتمم له، علاقة الدولة بالطوائف، على أن تقوم تلك العلاقة تحت سقف الدولة وبرعايتها. غير أن الممارسة أظهرت مع الوقت انكفاء سلطة الدولة أمام سلطة الطوائف، إن في مجال الأحوال الشخصية، أو لناحية الحكم المركزي.

16 كما يشير إليه أيضاً أحد بناءاته حيث ورد: "وبناء على الباب الأول الفصل الثاني من الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار سنة 1926".

أ. اخفاق الدولة في نطاق الأحوال الشخصية

بموازاة ضمان حقوق الطوائف واستقلاليتها الذاتية، يعترف الدستور للفرد بحرية المعتقد المطلقة (المادة 9 منه) والتي يجعلها في طليعة الحريات العامة (مع حرية الرأي في الفقرة (ج) من مقدمته). كما ضمن القرار رقم 60 ل.ر. المذكور أنفاً حرية المعتقد للمواطنين لا سيما في ما يختص بأحوالهم الشخصية. فمن جهة أولى، ومن العودة الى المادتين 10 و11 منه بشكل خاص، يتبين بوضوح أن الانتماء الطائفي هو عملية اختيارية مرتبطة بسن الرشد وليس أمراً حكماً، أي ليس واقعاً ملزماً بفعل الولادة. وعليه، فإنه يعود للمواطن التعبير إرادياً عن انتمائه الإفرادي الى طائفة ما. وعلى الرغم من أن القرار رقم 60 ل.ر. يعترف بوجود لبنانيين لا ينتمون إلى طائفة ما، أخفقت الدولة في إقرار قانون مدني للأحوال الشخصية يرفع هذه الفئة. ما جعل الفرد في لبنان أسيراً للطوائف، بفعل التفويض التشريعي المعطى لها في مجال الأحوال الشخصية، بحيث لا وجود له من خارجها، الا في حال عقد زواجاً مدنياً خارج الأراضي اللبنانية. غير أنه تم تعليق مفعول القرار 60 ل.ر. بالنسبة الى الطوائف الاسلامية كما سبق وذكرناه، وهذا ما يشكل أول تراجع للدولة إزاء السلطات الدينية. وعلى الرغم من أن القانون اللبناني يكفل للفرد حرية تبديل الدين،¹⁷ غير أنه وبفعل الضغوط التي ما زالت تمارس على الدولة من المرجعيات الدينية والسياسية، عجزت هذه الأخيرة لغاية تاريخه عن استحداث عدد من القوانين التي تكمل القواعد التي أقرها القرار 60 ل.ر.، ونعطي على سبيل المثال لا الحصر:

- عدم التوصل الى اقرار قانون مدني موحد للأثر يطبق على جميع اللبنانيين: إن المفاوضات الحاصلة مع المرجعيات الدينية الاسلامية بين 1949 و1959 واضراب نقابة المحامين في بيروت الذي رافق عملية وضع المشروع، لم تسفر عن إقرار هكذا قانون موحد يطبق على جميع اللبنانيين. وانتهت بإقرار قانون مدني عام 1959 يطبق فقط على الطوائف غير الاسلامية، هو قانون الارث لغير المحمديين.
- عدم اعتراف الدولة بالزواج المدني المعقود في الخارج بين زوجين مسلمين (المادة 79 من قانون أصول المحاكمات المدنية¹⁸)، ما يشكل مخالفة لمبدأ المساواة بين هؤلاء الأزواج وسائر الأزواج من الطوائف الأخرى أو من طوائف مختلطة.
- عدم اجراء أي رقابة من قبل الدولة على عمل المحاكم الشرعية والروحية ولا على أصول المحاكمات المتبعة لديها، بما يضمن في حدّه الأدنى مبادئ المحاكمة العادلة للمواطنين.

17 جرى تكريس حرية تبديل الدين بموجب القرار ر.ل. 60/1936 وكذلك الأمر بموجب القانون المختص بقيد وثائق الأحوال الشخصية سنة 1951، حيث تنص المادة 41 منه على التالي: "كل طاب يختص بتغيير مذهب أو دين يرسل الى قلم الاحوال الشخصية لتصحيح القيد ويجب أن يكون هذا الطلب مؤيداً بشهادة من رئيس المذهب أو الدين الذي يراد اعتناقه ومشملاً على توقيع الطالب. فيستدعيه موظف الأحوال الشخصية ويسأله بحضور شاهدين عما اذا كان يصر على طلبه. وفي حالة تأييد الطلب ينظم محضر بذلك على الطلب نفسه ويصحح القيد".

18 المادة 79 من قانون أصول المحاكمات المدنية (م.إ. رقم 90 الصادر في 1983/9/16): "تختص المحاكم اللبنانية المدنية بالنظر في المنازعات الناشئة عن عقد الزواج الذي تم في بلد أجنبي بين لبنانيين أو بين لبناني وأجنبي بالشكل المدني المقرر في قانون ذلك البلد، وتراعى أحكام القوانين المتعلقة باختصاص المحاكم الشرعية والدرزية إذا كان كلا الزوجين من الطوائف المحمدية وأحدهما على الأقل لبنانياً".

- عدم التوصل الى اقرار نظام زواج مدني اختياري يطبق على اللبنانيين كافة (مع الإشارة الى المحاولات في هذا الخصوص: مبادرة العميد ريمون إدّه ومشروع قانون الرئيس الياس الهراوي في ما بعد).
 - أزمة الزيجات المدنية المعقودة أمام كتاب العدل في لبنان، والتي ترفض حالياً وزارة الداخلية والبلديات تسجيلها.
- يهمنا الإشارة الى أن الدستور جعل من مبدأ المساواة ومن العدالة الاجتماعية ركيزتين للنظام الديمقراطي البرلماني القائم عليه لبنان. ولا بدّ من الإشارة هنا الى الأهمية القصوى التي يعترتها مبدأ المساواة في النظام الدستوري الفرنسي، والذي تم تكريسه في الدستور اللبناني. فيعتبر مبدأ المساواة عنصراً أساسياً من "الهوية الدستورية لفرنسا" (*l'identité constitutionnelle française*)، لا بل كأحد الركائز الأساسية لدولة القانون، بحسب فردينان ميلان-سوكرامانيان.¹⁹ علماً أن مبدأ المساواة بين الأفراد كان يمثّل في العام 1789 في فرنسا، "القوة الدافعة" للثورة الفرنسية كما أشار اليه موريس هوريو.²⁰ فكان مرسوم إلغاء الامتيازات الذي تمّ تبنيه في ليلة 4 آب/أغسطس 1789 والذي تبعه اعتماد إعلان حقوق الإنسان والمواطن بعد بضعة أسابيع، رافعة أدت الى إلغاء النظام الملكي القديم الذي كان قائماً قبيل الثورة. وهذا ما يفسر أيضاً مكانة المساواة في الشعار التي تبنته الجمهورية الفرنسية: "حرية، مساواة، أخوة" (*liberté, égalité fraternité*) (المنصوص عليه في المادة 2، الفقرة 4 من دستور عام 1958). في المقابل، لا يزال مبدأ المساواة بين المواطنين (والمواطنات) بعيداً من أن يحتلّ المكانة عينها في لبنان، على الرغم من تكريسه في الدستور اللبناني، للأسباب التي سبق ذكرها. فأضحت المعضلة الأساسية قائمة في التعارض المتأتي من ضرورة التوفيق بين مبدأ المساواة بين الأفراد وحقوق الطوائف.
- علاوة على هذا الاخفاق في تنظيم علاقة الدولة بالمكوّنات الطائفية بما يضمن للأفراد حريتهم باختيار نظام مدني للأحوال الشخصية ويرتب علاقة مباشرة مع الدولة في هذا المجال، تراجعت أيضاً سلطة الدولة على صعيد الحكم المركزي، وإن هذا الانكفاء وصل الى حد انهيار شبه كامل لها ولمؤسساتها.

ب. تراجع سلطة الدولة على صعيد الحكم المركزي

لا بد لنا من العودة الى الظروف التي جرى فيها اتفاق الطائف عام 1989، والتي تجسّدت معظم بنوده في التعديلات الدستورية التي تبعتها عام 1990. وكانت الارادة منكبةً آنذاك على ايجاد اطار يضع حداً للحرب الدامية التي فتكت بالبلاد وارساء الأمن والاستقرار فيها، وإعادة اللحمة بين أبنائها. غير أن الفترة التي تلت 1990 شهدت ترسيخاً لحكم الزعامات التي غلبت المصالح الفئوية والطائفية على منطق دولة القانون. فبدلاً من تعزيز مؤسسات الدولة وفعاليتها، والسعي الى تفعيل عمل القضاء واستقلاليتها، طغى منطق المحاصصة والمحسوبيات والزبائنية على مفهوم دولة القانون والمؤسسات والمساواة بين الأفراد.

Ferdinand Mélin-Soucramanien, "Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. 19
[Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ?](#) " *Cahiers du Conseil constitutionnel*
no. 29 (2010) : 89-100.

Maurice Hauriou, *La science sociale traditionnelle* (Paris : Larose, 1896), 80. 20

شهدت فترة ما بعد انتهاء الحرب حقبات طويلة من التعطيل والفراغ على مستوى الحكم، إضافة إلى تمديد ولاية مجلس النواب ثلاث مرات متتالية بين 2013 و2017، ما عكس عدم قدرة الدولة المركزية على بسط سلطتها وهيبتها على أراضيها. كما انكشف عبر السنين التي مضت عجز الدستور عن حلّ تلك الأزمات، وقد يكون مرد ذلك جزئياً إلى عدم وضوح النصوص الدستورية أو الثغرات التي تعترضها.²¹ لذا فإنه لا بد من معالجة نواقص الدستور لجهة آليات حلّ الأزمات وحالات الشغور أو الفراغ التي غالباً ما تؤدي إلى شلل المؤسسات الدستورية وتعطيلها، والتي تتطلب دراسة معمّقة لا مجال لعرضها في متن الدراسة الحاضرة. غير أنه يقتضي التنبّه إلى أنّ أي تعديل دستوري من النوع التقني سوف يبقى غير مجدٍ وغير كافٍ طالما أن الإرادة السياسية لا تصب في تغليب المصلحة العامة. وبالخلاصة، يتبدّى مع الوقت أنه منذ تأسيس لبنان الكبير وحتى أيامنا هذه، غلبت الممارسة السياسية المصالح الفئوية على المصلحة العامة، على درجات متفاوتة عبر العهود، تحت ذريعة المحافظة على حقوق الطوائف.

يتبيّن إذاً أن فكرة الدولة السامية والراعية للتعددية الطائفية تحوّلت شيئاً فشيئاً بالممارسة إلى دولة خاضعة لمنطق الطوائف ولمصالح زعمائها الفئوية الضيقة على حساب الصالح العام. ما جعلها غير قادرة على بسط سلطتها والقيام بوظائفها وبناء شرعية لها على أساس العلاقة المباشرة مع المواطن. ما يجعلنا نطرح السؤال عما إذا كان الدستور اللبناني لا يزال صالحاً كإطار سليم لإعادة تكوين السلطة، بفعل أنه يحمل في طياته المقومات والركائز الحاضنة لدولة القانون.

القسم الثاني: الدستور اللبناني الحاضر لدولة القانون

تضمّن الدستور اللبناني ركائز ومقومات يمكن أن تصلح للبناء عليها والانتقال إلى حكم القانون (أولاً). غير أنه حمل أيضاً في أحكامه وفي طياته تصوّراً مستقبلياً للبنان قد يكون واعداً، تجسّد في أهداف أساسية، لا سيما تلك التي أدخلت عليه عام 1990 (ثانياً).

أولاً: الركائز والمقومات الدستورية لدولة القانون

أرسى الدستور اللبناني من ناحية أولى ركائز الدولة المدنية غير الدينية التي تسمو سيادتها على جميع مكوناتها (1)، ومن ناحية ثانية ضمن الحقوق الأساسية والحريات العامة ووسّع نطاقها من خلال التعديلات الدستورية لعام 1990 (2).

21 إن الفراغ الرئاسي الذي يعيشه لبنان منذ 31 تشرين الأول/أكتوبر 2022، تاريخ انتهاء ولاية الرئيس ميشال عون، هو خير دليل على ذلك. وقد سبق ذلك عجز في تشكيل حكومة ذات صلاحيات مكتملة منذ أن باتت حكوك الرئيس ميقاتي حكومة تصريف أعمال منذ الانتخابات النيابية الأخيرة الجارية في 15 أيار/مايو 2022، وذلك عملاً بالمادة 69 من الدستور. والاستئلة التي تُطرح والتي لا تجد جواباً صريحاً في الدستور تدور حول تعقيد عملية تشكيل الحكومة، مع عدم وضع مهل أو آليات لضبطها بزمن محدد، والضعف التي تحوم حول انتخاب رئيس للجمهورية، من دون نصوص تفرض الترشح لهذا المنصب، وحول الغالبية اللازمة لانتخابه في الدورة الثانية، وكيفية عمل مجلس الوزراء في ظل الفراغ الرئاسي: هل يمكن لحكومة تصريف الأعمال الحلول مكان رئيس للجمهورية؟ وما هي كيفية اتخاذ القرارات الرئاسية في مجلس الوزراء، هل تتطلب إجماع الوزراء؟ من يصدر القوانين ومن يوقع المراسيم وينشرها في الجريدة الرسمية؟ وهل يمكن لمجلس الوزراء مجتمعاً رد القانون أو الطعن بدستورته أمام المجلس الدستوري، عندما يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية في ضوء أحكام المادة 62 من الدستور؟

أ. الطابع العلماني للدولة وسموها على المكونات الطائفية

أسّس الدستور لنظام حكم قائم على قواعد ثابتة وجامعة، وكرّس سيادة الدولة ووحدتها. فتتخذ الدولة شكلاً وحدوياً (État unitaire)، ما يعني أن المواطنين يخضعون لسلطة واحدة هي سلطة الدولة. وشدّد الدستور في أكثر من مكان على وحدة لبنان وأراضيه، وعدم جواز تجزئتها أو تقسيمها. وجعل من رئيس الجمهورية رمزاً لوحدته وأوجب عليه السهر عليها وعلى دستوره (المادتان -49 رئيس الدولة و-50 حلف اليمين). وتكمن أهمّ تجلّيات هذه السيادة على الصعيد الداخلي في صلاحية الدولة التشريعية الأصلية والشاملة.²²

كما أقرّ الدستور شكل النظام في لبنان على أنّه جمهورية ديمقراطية برلمانية، قائم على مبدأ الفصل بين السلطات. وتتصف الدولة بالحيادية تجاه جميع مكوناتها الطائفية وتقف على مسافة واحدة منها جميعاً. وهذا ما أوضحه شبلي دموس، مقرّر لجنة صياغة الدستور، في جلسة 20 أيار/مايو 1926 التي أقرّ فيها المجلس التمثيلي المادة 9 من الدستور، عندما سأله أحد النواب: ماذا تعني عبارة "الدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى"، فأجابته دموس: "هذا يعني أن البلاد مجموعة أديان وكلها أقلية، والدولة لا تنتمي الى أحدها ولكنها "لا دينية" بل تحترم الجميع". وهذا ما يميّز الدولة اللبنانية عن الدولة العثمانية مثلاً حيث كان المذهب السني الحنفي هو مذهب الدولة المعتمد، وكان يشكّل القانون العام المطبّق على جميع رعايا السلطنة، باستثناء الامتيازات التي كانت تُعطى لسائر الطوائف. فالدولة اللبنانية لا تميّز بين طائفة وأخرى، وتضمن حقوقها جميعاً على حدّ سواء في إدارة شؤونها الذاتية. غير أن هذا التفويض الذي أُعطي للطوائف لوضع الأنظمة والشرائع التي ترعاها ليس مطلقاً، بل يظلّ وضع هذه الأنظمة وتطبيقها يخضعان لرقابة السلطة العمومية تحت حماية القانون، كما نصّت عليه صراحةً المادة 2 من القرار 60 ل.ر.²³

فضلاً عن ذلك، نصّت المادة 27 من الدستور على أن النائب يمثّل الأمة جمعاء. عملاً بهذه القاعدة الدستورية، اعتمد النظام الانتخابي مبدأ الهيئة الناجبة الواحدة والتي ينتج عنها حق الناخب اللبناني بأن يصوّت لمجمل المرشحين في الدائرة الانتخابية مهما كانت المقاعد النيابية التي يترشحون عليها على أساس طائفي. وإن بعض مشاريع القوانين الانتخابية الأخيرة والتي طرحت حصر الاقتراع للمرشح المنتمي الى طائفة معيّنة بأبناء هذه الطائفة في الدائرة الانتخابية من دون غيرهم من الناخبين من الطوائف الأخرى، لم تجد سبيلاً الى التحقيق، وهي تتناقض بشكل صريح وواضح القاعدة الدستورية المنصوص عليها في المادة 27 من الدستور. كما أن القانون اللبناني أوجد وسيلة تخفف من وطأة قاعدة توزيع المقاعد النيابية على أساس طائفي بالنسبة للمواطنين الذين ينتمون الى الأقليات، بأن أعطى الحق للمرشحين بأن يترشحوا عن أية دائرة يرغبون، ما يسمح للمواطنين من الأقليات بأن يتمثلوا في مجلس النواب ايأ كانت دائرة قيدهم.²⁴

22 المادة 27 من الدستور اللبناني- معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ 1927/10/17 والقانون الدستوري تاريخ 1947/01/21 والتي تنص على ما يلي: "عضو مجلس النواب يمثّل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكرّسه بقيد أو شرط من قبل منتخبيه".

23 المادة 2 من القرار 60 ل.ر.: "إن الاعتراف الشرعي بطائفة ذات نظام شخصي يكون مفعوله إعطاء النص المحدد به نظامها قوة القانون ووضع هذا النظام وتطبيقه تحت حماية القانون ومراقبة السلطة العمومية".

24 عصام سليمان، "الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية من منظور دستوري"، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري 4 (2009-2010): ص 416.

ب. ضمان الحقوق والحريات الأساسية و توسيع نطاقها المترافق مع انشاء المجلس الدستوري

كفل الدستور للبنانيين العديد من الحقوق والحريات الأساسية، والتي توسّع نطاقها مع احالة مقدّمة الدستور الى الاعلان العالمي لحقوق الانسان. وقد شكّل إنشاء المجلس الدستوري ضماناً إضافيةً لصون تلك الحقوق والحريات.

1. ضمان الدستور للحقوق والحريات الأساسية

كرّس الدستور اللبناني في مقدّمته وفي الفصل الأول منه الحريات العامة وجعلها في حماية القانون. وقد نصّت المادة السابعة منه على أنّ "كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحمّلون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم". كما أن الفقرة (ج) من مقدّمة الدستور وضعت حرية الرأي والمعتقد في طبيعة الحقوق والحريات المصانة في الدستور. وأعطت المادة 9 من الدستور حرية الاعتقاد قيمة مطلقة، ما يعني أنّ لا شيء يحدّ من هذه الحرية، وأنّ الدولة تضمن ممارستها إن لناحية الأفراد أم لناحية الجماعات. وقد كفلت حق الطوائف في ممارسة شعائرها الدينية تحت رعاية الدولة وبحدود الانتظام العام كما كفلت المادة 10 من الدستور حرية التعليم. إضافة الى ذلك، كفل الدستور عدداً من الحريات والحقوق الأساسية والتي وُضعت في حمى القانون.²⁵ فضمن في الفصل الثاني منه المعنون "في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم"، الحرية الشخصية ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات (م. 8)، ومبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة (م. 12)، وحرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات (م. 13)، وحرمة المنزل (م. 14)، والملكية الفردية (م. 15).

وقد شكّلت احالة المقدمة الى الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 والمواثيق ذات الصلة، أهم التعديلات التي أدخلها اتفاق الطائف على الدستور اللبناني عام 1990 لناحية تعزيز الحريات والحقوق الاساسية. علماً أنّ هذا الإعلان له رمزية خاصة بفعل أنّ اللبناني شارل مالك كان عضواً في لجنة الصياغة التي ترأستها وقتئذ اليانور روزفلت.

2. دور المجلس الدستوري في حماية الحريات والحقوق الاساسية والنظام الدستوري العام

شكّل استحداث المجلس الدستوري عام 1990، بموجب المادة 19 من الدستور، قفزة نوعية نحو تحقيق دولة القانون. وقد بادر منذ بدء عمله في مطلع التسعينيات الى ترسيخ دوره الحامي للحريات، فاعتمد في اجتهادات عديدة ومستقرة، على غرار نظيره الفرنسي، مبدأ "الكتلة الدستورية" (le bloc de constitutionnalité)، بحيث أكّد على أنّ مقدّمة الدستور، كما والاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور، تؤلّف مع

25 يكفل الدستور في الفصل الثاني منه المعنون "في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم"، عدداً من الحقوق والحريات الأساسية، كالحرية الشخصية ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات (المادة 8)، حرية التعليم (المادة 10)، مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة (المادة 12)، حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات (المادة 13)، حرمة المنزل (المادة 14)، الملكية الفردية (المادة 15). وقد وضع جميع هذه الحقوق والحريات في حماية القانون.

هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية. فيمتد بذلك إطار اختصاص المجلس الدستوري الى الحريات العامة والحقوق الأساسية المكرّسة في مقدمة الدستور،²⁶ كما تنسحب رقابته على تلك المنصوص عليها في المواثيق والاتفاقيات الدولية المحال اليها صراحة في مقدمة الدستور، والتي اعتبرها المجلس مبادئ ذات قيمة دستورية.²⁷ كما أكدّ المجلس على وجوب تطبيق المبادئ الدستورية العامة في غياب نص دستوري صريح،²⁸ وأقرّ أنّ للتشريعات الدستورية مفعولاً أنياً تطبيقاً وتنفذ فور صدورها. كما أصرّ من خلال اجتهاد وفير على أهمية الحريات العامة والحقوق الأساسية، فكرّس المبدأ الآيل الى عدم جواز الانتقاص من هذه الحريات او الحقوق الأساسية في معرض سنّ تشريع جديد أو تعديل تشريع سابق (ما يسمى بالفرنسية *L'effet cliquet*).²⁹ ويكون بذلك كرّس العديد من المبادئ والأهداف ذات القيمة الدستورية، وذلك على الرغم من صلاحياته المحدودة، خاصة بعد أن سلخت عنه صلاحية تفسير الدستور التي أقرّتها له وثيقة الوفاق الوطني بشكل مباشر وصريح.

علاوة على دوره الحامي للحريات والحقوق الأساسية، يلعب المجلس الدستوري دور المؤتمن على ضمان إحترام النظام الدستوري في الدرجة الأولى، وعلى توازن السلطات في ما بينها.³⁰ فقد أقرّ من خلال اجتهاد مستمر أهمية مبدأ الفصل بين السلطات كركن أساسي للنظام الديموقراطي، وحدد في عدد من قراراته مهام كل من السلطات العامة ووجوب التزام كل سلطة حدود صلاحياتها، بحيث لا تطغى أية سلطة على سلطة أخرى. كما انه حدد مفهومي التوازن والتعاون بين السلطات العامة.³¹ كما أقرّ المجلس الدستوري مبدأ الاختصاص المحجوز الذي يستتبع أن بعض المواضيع المحددة في الدستور هي محفوظة للقانون ومحجوزة لمجلس النواب دون سواه، كموضوع الجنسية والحريات العامة اجمالاً. ما يؤدي الى عدم جواز تفويض هذه الصلاحيات الى سلطة أخرى بحيث تكون المواضيع المحفوظة محجوبةً عن السلطة التنفيذية بشكل خاص.³²

26 من أولى القرارات التي اعترفت بقيمة المقدمة الدستورية: قرار المجلس الدستوري رقم 4/96 تاريخ 1996/8/7 (القانون رقم 530/1996 تاريخ 1996/7/11: تعديل أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ 1960/4/26)، والقرار رقم 1/97 تاريخ 1997/9/12 (القانون رقم 654 تاريخ 1997/7/24 المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية).

27 قرار رقم 2/2001 تاريخ 2001/5/10 (طلب ابطال الفقرة الثانية من المادة (1) الجديدة من القانون رقم 296 الصادر بتاريخ 2001/4/3 الرامي الى تعديل بعض احكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم 11614 تاريخ 1969/1/4: اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان)، حيث أكدّ المجلس لأول مرة بشكل صريح على أن المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ.

28 قرار المجلس الدستوري رقم 1/2001 تاريخ 2001/5/10 (القانون رقم 295/2001 تاريخ 2001/4/3: دمج وإلغاء وإنشاء وزارات ومجالس).

29 براجع: قرار المجلس الدستوري رقم 2/1995 تاريخ 1995/2/25 (قانون تنظيم القضاء الشرعي، السنّي والجعفري)، والقرار رقم 1/99 تاريخ 1999/11/23 (قانون إنشاء مجلس أمناء أوقاف الطائفة الدرزية)، والقرار رقم 1/2005 تاريخ 2005/8/6 (القانون رقم 679 تاريخ 19 تموز 2005 الرامي الى تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري) والقرار رقم 23/2019 تاريخ 2019/9/12 (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2019).

30 وهذا ما عبّر عنه الفقيه الفرنسي بسكال جان كالاتي:

“Or le Conseil constitutionnel est une juridiction, dotée de nombreuses attributions, qui répondent au concept classique de la juridiction, mais également à celle dégagée à l’instant. C’est là son originalité et celle de l’instance ouverte devant lui, en clair le procès constitutionnel si l’on veut bien donner à ce terme une dimension purgée de toute référence aux juges ordinaires. Que le juge constitutionnel statue sur une demande contentieuse ou non contentieuse (gracieuse) n’a pas réellement d’importance dès lors que, dans les deux hypothèses, sa mission est de garantir le respect de l’ordre constitutionnel.” Jan Pascal, *Le procès constitutionnel*, 2^{ème} éd. (Paris : L.G.D.J., 2010), 25.

31 قرار المجلس الدستوري رقم 2/2012 تاريخ 2012/12/17، الآيل الى ابطال القانون رقم 244/2012 المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للامن العام.

32 قرار المجلس الدستوري رقم 1/2002 تاريخ 2002/1/31.

وأكد المجلس الدستوري على مبدأ سيادة المجلس التشريعي وعلى مبدأ الاختصاص الشامل للسلطة التشريعية وحق الولاية الشاملة في التشريع المستمدين من مبدأ السيادة هذا، وما ينطوي على ذلك بالنسبة الى تنظيم أوضاع الطوائف. وتناول المجلس الدستوري في عدد من قراراته علاقة الدولة بالطوائف، ككيانات تتمتع بالشخصية المعنوية. ففسر المادة 9 من الدستور على أنها تقرّ حياد الدولة عن الأديان وتعترف بالوقت عينه بالاستقلال الذاتي للطوائف في إدارة شؤونها ومصالحها الدينية. وقد كرّس مبدأ السيادة التشريعية ومبدأ تمثيل النائب للأمة جمعاء، ورسم حدود الاستقلالية الذاتية للطوائف. فأقرّ أنه يعود لمجلس النواب حق التشريع في ما يتعلق بتنظيم أوضاع الطوائف، بما له من سيادة وبما له من حق الولاية الشاملة في التشريع، وذلك ضمن الحدود التي عينها الدستور، ودون أن يتعدى ذلك الى المساس باستقلال الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية أو أن يؤدي الى الحل محلها في إدارة هذه الشؤون.³³ فاعتبر أن حق الدولة في التشريع هو حق من حقوق السيادة التي تستمد مصدرها من الشعب وتمارسها الدولة عبر المؤسسات الدستورية، على اقليمها وعلى كل المتواجدين في هذا الاقليم. وقد أكد في عدد من قراراته على حصر السلطة التشريعية بمجلس النواب، معتبراً أن سلطة التشريع هي سلطة أصيلة ومطلقة وقد حصرها الدستور بهيئة واحدة بدون غيرها وهي مجلس النواب، وفقاً لما نصت عليه المادة 16 من الدستور.³⁴

ويكون بذلك وضع المجلس الدستوري حداً واضحاً لميل الطوائف الى التعدي على صلاحيات الدولة، مذكراً بسيادة مجلس النواب واختصاصه الشامل في التشريع حتى في الأحوال الشخصية، مع وضع ضوابط من أجل المحافظة على نوع من التوازن بين صلاحيات الدولة من جهة، وواجبها في احترام حقوق الطوائف التي صانها أيضاً الدستور، من جهة أخرى. إن جميع تلك الركائز التي أقرها الدستور اللبناني والمبادئ الدستورية التي تضمنتها، والتي يساهم المجلس الدستوري في ترسيخها، تشكل ركائز ومقومات يمكن البناء عليها من أجل تحقيق دولة القانون. علاوة على ذلك، لقد حدّد الدستور عدداً من المبادئ والأهداف الأساسية، يمكن استنباطها بشكل خاص من المقدمة التي أضيفت عليه عام 1990 ومن مواد دستورية أخرى، والتي قد تساهم مستقبلاً في توطيد دولة القانون.

33 قرار المجلس الدستوري رقم 2/2000 تاريخ 2000/6/8، حيث جاء: "وبما ان حق الدولة في التشريع هو حق من حقوق السيادة التي تستمد مصدرها من الشعب تمارسها الدولة عبر المؤسسات الدستورية، على إقليمها وعلى كل المتواجدين على هذا الاقليم. وبما أن سلطة التشريع سلطة أصيلة ومطلقة وقد حصرها الدستور بهيئة واحدة هي مجلس النواب (المادة 16 من الدستور). وبما ان لمجلس النواب حق التشريع إذن في ما يتعلق بتنظيم أوضاع الطوائف، بما له من سيادة وبما له من حق الولاية الشاملة في التشريع، وذلك ضمن الحدود التي عينها الدستور، ودون ان يتعدى ذلك المساس باستقلال الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية أو أن يؤدي الى الحل محلها في إدارة هذه الشؤون."

وأيضاً بالمعنى عينه: القرار رقم 1/2000 تاريخ 2000/2/1، والقرار رقم 1/2002 تاريخ 2002/1/31، حيث جاء: "وبما أن المجلس الدستوري قد سبق له أيضاً ان قرر أن مجلس النواب يتمتع باختصاص شامل على صعيد التشريع، على ما جاء في المادة 16 من الدستور بحيث لا يقتصر اختصاصه على المواضيع التي حجزها له الدستور صراحة، بل أنه يمكنه أن يشرع صحيحاً في أي موضوع يريده بقانون يصدر عنه بشرط توافقه وأحكام الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، حتى لو كان هذا الموضوع من الشؤون التنظيمية والتطبيقية، (...)"
34 يراجع قرار المجلس الدستوري رقم 3/1995 تاريخ 1995/9/18 (طلب إبطال بعض المواد من القانون رقم 452 الصادر في 1995/8/17: تعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، السنّي والجعفري)، والقرار رقم 2/2000 تاريخ 2000/6/8 (طلب وقف تنفيذ وإبطال القانون رقم 208 تاريخ 2000/5/26: تنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز).

ثانياً: الأهداف الدستورية المستقبلية ومدى ملاءمتها لتوطيد دولة القانون

حمل الدستور اللبناني مشروعاً مستقبلياً تجسّد بالهدف المنصوص عليه في الفقرة (ح) من مقدمة الدستور وهو الغاء الطائفية السياسية، والمواد المكّملة لها وهي المواد 22 و24 و95 من الدستور (1). كما تضمّن أيضاً أهدافاً أخرى ذات طابع اجتماعي واقتصادي قلّما يُحكى عنها، بتكريسه العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن بين المناطق، كمبادئ عامة تمّ نقلها من اتفاق الطائف الى مقدّمة الدستور (2).

أ. الغاء الطائفية السياسية: هدف أساسي أم خيالي؟

نصت الفقرة (ح) من مقدّمة الدستور على هدف وطني أساسي وهو الغاء الطائفية السياسية، يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية. كما تجلّى هذا الهدف في المواد المتممة لها وهي المواد 22 و24 و95 من الدستور. في موازاة ذلك، رسّخ الدستور نظام الحكم على أساس طائفي، بحيث أن المادتين 24 و95 عينهما تركزان نظام التوزيع الطائفي على صعيد مجلس النواب وفي الحكومة وفي وظائف الفئة الأولى أو ما يعادلها في الدولة، علماً أنه جعل من هذا التقاسم ظرفاً استثنائياً ومؤقتاً. ورغم أن اتفاق الطائف جعل من إلغاء الطائفية السياسية في صيغته الأخيرة هدفاً وطنياً أساسياً، يتم تحقيقه على مراحل، فإنّه لم يحدد إطاراً زمنياً لذلك. ومن اللافت أيضاً أنه لم يتطرق الى نظام الأحوال الشخصية والذي يوجب استحداث نظام مدني موحد لجميع اللبنانيين، ولو ذي طابع اختياري، بهدف صون حرية المعتقد وبناء علاقة مباشرة بين الدولة ومواطنيها في هذا المجال.

وفي الواقع، نرى أنّ الممارسة السياسية اتبعت مساراً معاكساً للخطة المرحلية التي خطط لها الدستور، بحيث رسخت قواعد التوزيع الطائفي التي لا يزال النظام اللبناني قائماً عليها نصّاً وممارسةً. ما أدى الى تعزيز الطائفية السياسية لغاية اليوم، من دون ولوج المرحلة الانتقالية نحو الغاء الطائفية، والتي جعل منها الدستور أولوية وطنية. ما يحملنا على السؤال عما اذا كان نظام الطائفية السياسية هو مرحلي ومؤقت وهو قابل للاضمحلال أم على العكس، هل أنّه متجدّد وراسخ في النظام اللبناني، فينطبق عليه المثل الفرنسي القائل بأنه لا يدوم غير المؤقت. (Il n'y a que le provisoire qui dure)

ولا بد في هذا المضمّار من العودة في الزمن الى العام 1926، لنستذكر جواب البطريرك الماروني الياس الحويك ومجمع الأساقفة الموارنة على السؤال السادس الذي طرحته عليهم لجنة صياغة الدستور آنذاك: "هل يكون التمثيل النيابي طائفيّاً أم لا؟ ولماذا؟" فأتى الجواب كالآتي: "إن البلاد تتألف من طوائف مختلفة، وهذه الطوائف لا تختلف بعضها عن بعض في العقيدة الدينية فقط، بل تختلف أيضاً في التقاليد والعادات والأخلاق والرأي في الأمور الاجتماعية. فالانتخاب على قاعدة الطائفية يمثل هذه الطوائف على نسبة معيّنة في ذلك المجلس، فتتعارف فيه وتتألف ويضحّي كل منها بشيء من مطلبه بحكم الأخذ والعطاء، ويؤدي ذلك تدريجياً الى الامتزاج وتوحيد السياسة، حال كون الغاء القاعدة الطائفية في الوقت الحاضر يزيل التوازن، فترجّح طائفة على أخرى وينتج عن ذلك التحاسد والتباغض، ولذلك نرى أن يكون التمثيل طائفيّاً".³⁵

35 وثائق البطريرك الياس الحويك، الوثيقة A 46 من الملف 45 (تمّ ذكرها في مداخلة الأب جورج حبيقة، "لبنان الكبير وفلسفة تألف الاختلاف").

فجواب البطيريك حويك يذكرنا تماماً بالمادة 95 من الدستور والخطة المرحلية التي تلحظها وصولاً الى الغاء الطائفية السياسية. ولعلّ حكمة الأساقفة الموارنة آنذاك ترشدنا الى أنّ هذا الحين لم يأت بعد وأنّ التلاحم والتواؤم بين مختلف شرائح المجتمع يجب أن يتغذّى بأهداف وقيم مشتركة، يقوم القيمون على الشأن العام بتجسيدها والعمل على تحقيقها بشكل فعلي. وهذا ما ينقلنا الى الأهداف الأخرى التي لحظها الدستور.

ب. التأسيس على مبدأى العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق، وعلى مشروع اللامركزية الادارية الموسّعة

تضمّن الدستور اللبناني شرعة اقتصادية تقوم على مبدأى العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق، بموازاة مبدأى المبادرة الفردية وحق الملكية الفردية. كما أنّه حمل في باطنه مشروع اللامركزية الموسّعة التي ذكرها اتفاق الطائف من بين الاصلاحات الأساسية.

1. شرعة اقتصادية مبنية على العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق

قام النظام اللبناني، خاصة منذ الخمسينيات، على فكرة الليبرالية الاقتصادية والتي تركزت في الفقرة (و) من مقدّمة الدستور التي تنصّ على أنّ "النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة". ولا شك في أنّ الأزمة المالية والاقتصادية الحادة التي يعيشها لبنان منذ أكثر من ثلاث سنوات أظهرت حدود الاقتصاد الحر المنقّلت. فضلاً عن أنّها أظهرت الحاجة الملحة الى تدخّل الدولة في القطاعات المالية والاقتصادية والصناعية وغيرها من القطاعات المنتجة من أجل تنظيمها، ولو بحدّها الأدنى، لدرء المخاطر الناتجة عن ترجيح مصالح فئوية على الصالح العام. كما كشفت عن ضرورة تكييف السياسة الضريبية والمالية ووضع خطط حكومية إنمائية متوسطة وطويلة الأجل من أجل تشجيع المبادرة الفردية والاستثمارات وتعزيز الطاقات الهائلة الموجودة في القطاع الخاص. كما بيّنت الحاجة للتدخل في مجالات حيوية كالصحة والتعليم والسكن والنقل وغيرها لتأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية، والتي تحقق عيشاً لائقاً وكريماً للإنسان في لبنان. ومن اللافت أنه حتى في الدول التي تعتبر مثلاً للبرالية كالولايات المتحدة، وتحديداً في نيو يورك وغيرها من الولايات، هناك قوانين تقيد بدلات الاجارات مثلاً. علماً أنّ السلطين الاجرائية والاشتراعية في لبنان لا تزالان تخفقان في تحقيق تلك الأهداف، أو حتى في الشروع الى تحقيقها، ما أدّى الى أزمة اقتصادية ومالية واجتماعية حادة وغير مسبوقه ما زالت البلاد تعاني منها منذ العام 2019. وقد أبدأنا عن تقاعس لافقت في ارساء خطط وسياسات عامة، مالية واجتماعية وصحية، تحقق العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق، كتأمين المسكن الذي كرّسه المجلس الدستوري كهدف ذي قيمة دستورية في قراره رقم 6/2014،³⁶ والنقل المشترك وضمان الشيوخوخة والاستشفاء وغيرها.

36 قرار المجلس الدستوري، رقم 6 تاريخ 2014/8/6 (قانون الاجارات).

كما أن قرار المجلس الدستوري الأخير المتعلق بقانون الموازنة العامة للعام 2022، والمخالفتين الواردتين عن إثنين من أعضائه في شأنه، كشفت كلاًها عن مدى خطورة تمادي السلطتين الاجرائية والتشريعية في عدم إقرار قطع الحساب خلافاً لما نصت عليه المادة 87 من الدستور، وذلك منذ العام 2004 ولغاية اليوم، مع ما يترافق ذلك من تجاهل لأبسط قواعد الصدقية والشفافية الراعية للقوانين المالية.³⁷

إن دور الدولة هذا يتوافق مع الرؤية التي رسمها المشتري التأسيسي عام 1990، بجعل مبدأي العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق³⁸ ركيزتين للنظام الديمقراطي ووحدة لبنان، بموازاة تكريس حق الملكية والمبادرة الفردية أيضاً كمبادئ دستورية. وكان سبق للمجلس الدستوري أن تطرق لمفهوم العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق وربطهما ببعضهما، في قراره رقم 6/2014 المتعلق بقانون الاجارات والمذكور آنفاً. فاعتبر "أن الديمقراطية لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية انما يتطلب تحقيقها توافر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أيضاً للمواطنين"، و"أن الغاية من الانماء المتوازن للمناطق تحقيق العدالة الاجتماعية وتعميمها على جميع المواطنين، وتوفير شروط العيش الكريم لهم". فألقى الضوء في قراره هذا على واجب الدولة في توفير المسكن والذي اعتبره هدفاً ذا قيمة دستورية.³⁹ غير أن التعديلات الدستورية لم تأت على ذكر اللامركزية الإدارية الموسعة والتي كان عددها اتفاق الطائف من بين الإصلاحات الضرورية.

2. مشروع اللا مركزية الإدارية الموسعة غير الواضح المعالم

نص اتفاق الطائف على اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، وذلك تأميناً للمشاركة المحلية.⁴⁰ وارتبطت فكرة اللامركزية بمفهوم الانماء المتوازن للمناطق، حيث نص الاتفاق في الفقرة عينها على وجوب "اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً".

37 قرار المجلس الدستوري رقم 1/2023 تاريخ 2023/1/5 (القانون النافذ حكماً رقم 10 تاريخ 2022/11/15) (قانون الموازنة العامة للعام 2022)، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 49 تاريخ 2022/11/15).

38 نصت الفقرة (ز) من مقدمة الدستور على أن "الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام". يراجع أيضاً بهذا الصدد قرار المجلس الدستوري رقم 6/2014، تاريخ 2014/8/6 (قانون الاجارات).

39 قرار المجلس الدستوري رقم 6/2014 المذكور آنفاً.

40 نصت الفقرة (أ) من البند (3) من اتفاق الطائف على ما يلي:

3- الإصلاحات الأخرى أ- اللامركزية الإدارية:
1- الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.

2- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

3- إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.

4- اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية.

5- اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.

إن فكرة اللامركزية الإدارية ليست بجديدة وهي مطبقة حالياً في لبنان على صعيد البلديات. غير أن اتفاق الطائف حمل من بنوده الإصلاحية مشروع "لامركزية إدارية موسعة". وقد شاب عبارة "موسعة" الإبهام، إذ فهمها البعض بأنها تهدف الى توسيع نطاق صلاحيات السلطات المحلية المعنية، بينما فسرها آخرون بأنها موسعة على صعيد مناطقي، ما يعني أنها لا تتخطى حدود القضاء، وذلك بقصد تفادي تجزئة الوحدات المحلية وفرزها على أساس طائفي. وهذا ما يرجح هذا التفسير الأخير إذ أنه يتماشى مع فكرة وحدة الأرض والشعب التي شكّلتها هاجساً لدى مشترع 1990.

في المقابل، نلاحظ أنه لم يتم ربط فكرة الانماء المتوازن للمناطق باللامركزية الإدارية في الدستور، ولكنه تم وصلها بمفهوم "وحدة الدولة واستقرار النظام" فيها، فاعتبر الانماء المتوازن للمناطق ركيزة لهذه الوحدة، وركناً أساسياً من أركانها واستقرار النظام فيها. علماً أنه لم يتم استخدام مصطلح "اداري" أو "مالي" في الفقرة (ز) من مقدمّة الدستور، بل تناولت أحكامها الانماء المتوازن على الصعيد المنطقي من النواحي "الثقافية" و"الاجتماعية" والاقتصادية". ومن هنا نرى أن المشترع التأسيسي تنبّه الى ضرورة ارساء الانماء بصورة متوازنة بين مختلف المناطق اللبنانية من أجل تحقيق الوحدة المنشودة، غير أنه تفادى في الوقت عينه استعمال "مصطلح" اللامركزية الادارية". ويبدو أن سبب عدم ادخال اللامركزية في التعديلات الدستورية يعود الى حرص المشترع حينها على تعزيز وحدة الشعب ووحدة الدولة وأراضيها، في حين كان يخشى أن تفهم فكرة اللامركزية الموسعة من منظور تقسيمي، فضّل عدم التطرق إليها في الدستور.⁴¹ وهذا ما أكدّه عدد من النواب الذين شاركوا في اتفاق الطائف وفي اقرار التعديلات الدستورية التي تبعتها عام 1990.

في مطلق الأحوال، عادت فكرة اللامركزية الإدارية الموسعة الى الواجهة في الآونة الأخيرة، وقد حان الوقت لمعاودة مناقشة هذا المشروع بشكل جدي، خاصة أن الأزمة الأخيرة أظهرت ضرورة تحمّل السلطات المحلية مسؤوليات أكبر وممارسات صلاحيات أوسع من تلك التي تتمتع بها البلديات حالياً.

الخاتمة

أختم بهذا السؤال: هل لبنان ما زال قائماً كمشروع دولة توافيقية، مبني على تقاسم السلطة والعيش معاً؟

لا شك أن الركائز والمبادئ التي تضمّنها الدستور والتي تكلمنا عنها، تشكّل أسساً متينة تصلح كأرضية لبناء دولة القانون، إذا تحققت الإرادة السياسية لذلك. وقد يكون مؤسفاً أن تضيع تلك المكتسبات والمقومات، فلا نعمل على تفعيلها وتعزيزها وصولاً الى الدولة التي نطمح إليها، وهي دولة موحّدة وقادرة على بسط سيادتها على جميع مواطنيها ومكوناتها وأراضيها وعلى تأمين الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والعيش الكريم لأبنائها. فهل تتحقق دولة القانون هذه

41 يجب العودة الى ظروف وضع اتفاق الطائف الذي وضع حداً للحرب التي عرفها لبنان منذ 1975 والتي شهدت تفككاً للدولة وتقسيماً لأراضيها ولعاصمتها بيروت على أساس طائفي.

عبر المحافظة على الأسس الطائفية لنظام الحكم مع ايجاد آليات تصحيحية لها، كما تطرحه النظريات القائمة على الديمقراطية التوافقية، أم عبر السير نحو إلغاء الطائفية السياسية، من خلال الآليات التي نصّ عليها الدستور؟ أو وفق صيغ أخرى؟ هذا ما سوف يكشفه لنا المستقبل. لكن، بكل تأكيد، إن أي تعديل دستوري يتطلب توافقاً واسعاً بين القوى السياسية النافذة، لا بل اجماعاً بينها جميعاً. فالمشترع التأسيسي أراد دستوراً ذا طابع ثابت (constitution rigide)، لذا قيّد عملية التعديل بشروط عديدة ومعقّدة. وفي مطلق الأحوال، ينبغي أن تتسم أي عملية تتناول تعديلات دستورية هامة بالتشاركية والشفافية على مستوى واسع، فنتجاوز القوى السياسية الفاعلة لتشمل جميع شرائح المجتمع من نقابات مهنية وعمالية وهيئات المجتمع المدني والجمهور بشكل عام، وأشراكهم جميعاً في النقاش الذي يدور حول المسائل المصيرية، كي يمثّل الدستور العقد الاجتماعي الحقيقي بين جميع أبنائه، يحقق آمالهم وحلمهم بمستقبل أفضل.

قائمة المراجع

- حبيقة، جورج. "لبنان الكبير وفلسفة تألف الاختلاف". *نداء الوطن*. 25 حزيران/يونيو 2021.
- سليمان، عصام. "الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية من منظور دستوري". *الكتاب السنوي للمجلس الدستوري* 4 (2009-2010): 403-422.
- شكر، زهير. *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني*، المجلد الأول. بيروت: 2006.
- *قانون أصول المحاكمات المدنية* (م.إ. رقم 90 الصادر في 16/09/1983).
- *قرار المجلس الدستوري رقم 2/95*، تاريخ 25/2/1995.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 4/96* تاريخ 7/8/1996.
- *القرار المجلس الدستوري رقم 1/97* تاريخ 12/9/1997.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 1/99* تاريخ 23/11/1999.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 1/2000* تاريخ 1/2/2000.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 2/2000* تاريخ 8/6/2000.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 1/2001* تاريخ 10/5/2001.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 2/2001* تاريخ 10/5/2001.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 1/2002* تاريخ 31/1/2002.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 1/2005* تاريخ 6/8/2005.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 2/2012* تاريخ 17/12/2012.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 23/2019* تاريخ 12/9/2019.
- *قرار المجلس الدستوري رقم 1/2023* تاريخ 5/1/2023.
- Hauriou, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 1929.
- ———. *La science sociale traditionnelle*. Paris : Larose, 1896.

Hokayem, Antoine. *La génèse de la Constitution libanaise de 1926*. Antélias -
Les Editions Universitaires du Liban, 1996.

Mélin–Soucramanien, Ferdinand. [“Le principe d’égalité dans la jurisprudence du Conseil
constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ?”](#) -
Cahiers du Conseil constitutionnel no. 29 (2010) : 89–100.

Pascal, Jan. *Le procès constitutionnel*, 2 me  d. Paris : L.G.D.J., 2010. -

فعالية التعديلات الدستورية في الجزائر

د. زهية عيسى*

ملخص

تنشأ دساتير الدول وفقاً لمعطيات وظروف متعددة قد تعيشها الدولة، وتتنوع طبيعة هذه الظروف من دولة لأخرى، منها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والأمنية... وغيرها من الظروف التي تتطلب إصلاحات ضرورية تبدأ بإعادة النظر في مضمون الوثيقة الدستورية للدولة.

عاشت أغلب الدول العربية محطات تاريخية مهمة في فترة ما يسمى بالربيع العربي، نتج عنها ضرورة التكيّف مع المعطيات الجديدة ومن أبرزها إعادة النظر في مضمون دساتيرها بإجراء تعديلات دستورية تتماشى وتساير هذه الظروف، وعاشت الجزائر تلك الفترة بنوع من الخصوصية لاختلاف المعطيات الداخلية التي أدت إلى الإصلاحات الدستورية.

تأتي هذه الورقة البحثية لإبراز التعديلات الدستورية التي عرفتها الجزائر بالتركيز خاصة على التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم التعديل الدستوري لسنة 2020 لما عرفه من تعديل نوعي سواء من حيث الشكل أي تقسيمات مواضيع الدستور أو من حيث المضمون.

الكلمات المفتاحية: التعديل الدستوري، المؤسسات الدستورية، تنظيم السلطات، المحكمة الدستورية، البرلمان.

* أستاذة القانون العام ورئيسة الفريق البحثي بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أمحمد بوقرة بومرداس.

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

قائمة المحتويات

88	المقدمة.....
89	القسم الأول: خصوصية المبادرة بالتعديل الدستوري لسنة 2016.....
90	أولاً: أرضية التحضير للتعديل الدستوري لسنة 2016
90	ثانياً: الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور سنة 2016.....
92	القسم الثاني: فعالية مضمون التعديل الدستوري لسنة 2016
92	أولاً: فعالية التعديلات المرتبطة بتعزيز دولة القانون وترقية حقوق وحرريات المواطن
94	ثانياً: فعالية التعديلات الدستورية من حيث تنظيم المؤسسات الدستورية.....
96	القسم الثالث: أثر الحراك الشعبي الأصيل في الاستمرارية في التعديلات الدستورية.....
97	أولاً: التنظيم الشكلي الجديد للتعديل الدستوري لسنة 2020
99	ثانياً: مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020 من حيث الموضوع.....
107	الخاتمة.....
108	قائمة المراجع.....

المقدمة

عرفت بعض من البلدان العربية تحولات سياسية فرضتها انتفاضات شعبية لطالما كانت تصبو إلى حياة كريمة في ظل دول قوية بمؤسساتها واقتصادها وأمنها ومكانتها داخلياً، إقليمياً، ودولياً. باشرت هذه الدول من خلال ذلك إلى وضع إستراتيجية لتخطي هذه المراحل التاريخية المهمة بالاستجابة إلى التطلعات الشعبية من خلال الولوج في إصلاحات سياسية عميقة تستجيب لمتطلبات الشعب.

اختلفت طريقة إدراج هذه الإصلاحات من دولة لأخرى نظراً لخصوصيات كل واحدة منها ونظراً للتجارب التاريخية التي عايشها أفراد هذه الشعوب والتي أكسبت البعض منها الحنكة في التعامل مع الأزمات السياسية تفادياً لأي إنزلاقات تعود سلباً على التوجهات الشعبية وأهدافها الرامية إلى بناء دول قوية يسودها العدل والأمن والاستقرار. ترد الجزائر ضمن هذه الدول التي تقطنت شعوبها لضرورة مسايرة هذه الأزمات والسعي للخروج منها بكل يقظة نظراً للفترات الصعبة التي عايشها الشعب الجزائري منادياً للتغيير بكل سلمية.

وقد عرفت الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية منذ استقلالها في الخامس من تموز/يوليو 1962، الدساتير التالية: دستور 1963،¹ دستور 1976،² دستور 1989،³ ودستور 1996⁴ الذي عدّل في السنوات 2002، 2008، 2016، وأخيراً 2020، مع العلم أنه فيه توجه دستوري يعتبر أن إخضاع التعديل الدستوري للاستفتاء الشعبي يُعد دستوراً جديداً، خلافاً للحالات التي يخضع التعديل فيها للهيئات النيابية أي البرلمان حيث يُعد تعديلاً للدستور الذي سبقه.

تميّز دستور 1996 مقارنة بالدساتير السابقة له بمجموعة من الخصائص عززت من بناء دولة القانون، نذكر منها العمل على تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، تعزيز وتطوير العمل السياسي من خلال تفعيل التعددية الحزبية، إذ ذُكر مصطلح التعددية الحزبية لأول مرة في دستور 1996 رغم تبنيها في دستور 1989 بتسمية الجمعيات ذات الطابع السياسي، تعزيز الحقوق والحريات، وتكريس ضمانات استقلالية السلطة القضائية.

عرف دستور 1996 عدة تعديلات بطريقتين أقرهما واستقر عليهما في تعديلاته المتعاقبة، لما تكون المبادرة من رئيس الجمهورية، بإمكانية تعديل الدستور بعرضه على الاستفتاء الشعبي، أو دون عرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز على

1 دستور الجمهورية الجزائرية (1963)، صادق عليه المجلس الوطني في 1963/08/28 واستتقى عليه الشعب في 1963/09/08 ونشر بالجريدة الرسمية في 1963/09/10. للاطلاع على النصوص القانونية للجزائر أنظر موقع الجريدة الرسمية على الرابط التالي: www.joradp.dz.

2 الأمر رقم 97-76 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق لـ 22 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 94، لـ 02 ذو الحجة 1396 الموافق لـ 24 تشرين الثاني/نوفمبر 1976.

3 المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق لـ 28 شباط/فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 شباط/فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 9 المؤرخة في 23 رجب 1409 الموافق لـ 1 آذار/مارس 1989.

4 المرسوم الرئاسي رقم 438-96 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق لـ 07 كانون الأول/ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 تشرين الثاني/نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 المؤرخة في 27 رجب 1417 الموافق لـ 08 كانون الأول/ديسمبر 1996.

موافقة ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.⁵ وقد وظف رئيس الجمهورية الإقرار النهائي للتعديل الدستوري عن طريق البرلمان في سنوات 2002، 2008، 2016،⁶ في حين تم عرض التعديل الدستوري لسنة 2020 على الاستفتاء الشعبي. بدأت تعديلات دستور 1996 في سنة 2002⁷ من خلال إدراج اللغة الأمازيغية كلغة وطنية لأول مرة في الجزائر، ثم تعديل سنة 2008⁸ الذي استحدث بعض التغييرات بخصوص تنظيم السلطة التنفيذية وإمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية لعهدات مفتوحة عوض عهدين فقط، مع ترقية التمثيل السياسي للمرأة في المجالس المنتخبة. طرأ على دستور 1996 تعديل آخر في سنة 2016،⁹ الذي أدرج وعدل وتضمن أحكام جديدة سوف نبينها في هذه الورقة البحثية. تأتي هذه الورقة البحثية لإعطاء نظرة شاملة حول ظروف وإجراءات إعداد مسودة الدستور لسنة 2016 (المحور الأول)، ثم مضمون وآفاق هذا التعديل الدستوري وما شملته من جديد وفقاً للمتطلبات الشعبية (المحور الثاني)، وما تبعه من تعديل جديد في سنة 2020 (المحور الثالث).

القسم الأول: خصوصية المبادرة بالتعديل الدستوري لسنة 2016

شهدت العديد من الدول العربية حركات شعبية طالبت بإصلاحات سياسية عميقة من خلال ثورات شعبية أدت في بعض من البلدان إلى إسقاط أنظمة الحكم السائدة. وقد حملت تلك الثورات تسمية الربيع العربي نظراً لتطلعات الشعوب لغد أفضل سياسياً واقتصادياً يضمن لمواطني تلك الدول حياة محترمة وكريمة ومن أهم هذه البلدان الجمهورية التونسية التي تعد مهد الثورات الشعبية وكذلك جمهورية مصر العربية وليبيا.

خلافاً لما شهدته هذه البلدان من ثورات شعبية من خلال الربيع العربي، تميز التغيير في الجمهورية الجزائرية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 بنوع من الخصوصية إذ لم تشهد الجزائر هذه الثورات في تلك الفترة، نظراً للتجارب الذي عايشها الشعب الجزائري في حقبة زمنية أمنية صعبة أكسبته الفطنة في كيفية مساندة الأحداث السياسية تفادياً لأي إنزلاقات أمنية قد تعود بالسلب على استقرار البلاد. وعليه سيتم التوضيح من خلال هذا المحور أرضية التحضير للتعديل الدستوري لسنة 2016 (أولاً)، ثم إجراءات تبني التعديل الدستوري لسنة 2016 (ثانياً).

5 المواد 174، و175 و176 من دستور الجمهورية الجزائرية (1996) تقابلها المواد 208، 209 و210 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
6 يشترط في التعديل الدستوري غير الخاضع للاستفتاء الشعبي ضرورة صدور رأياً معللاً من المجلس الدستوري يتحقق فيه على أن مشروع التعديل لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية قبل عرضه على البرلمان لإقراره. أنظر لمزيد من التفصيل بهذا الخصوص: زهية عيسى، "قراءة في آراء المجلس الدستوري المتعلقة بمشاريع القوانين المتضمنة التعديلات الدستورية لسنوات 2002، 2008، 2016"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية* 53، العدد 1 (2016): ص 109-119.
7 قانون رقم 02-03 المؤرخ في 27 محرم عام 1423 الموافق لـ10 نيسان/أبريل 2002 والمتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25 المؤرخة في أول صفر عام 1423 الموافق لـ14 نيسان/أبريل 2002.
8 قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق لـ15 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63 المؤرخة في 18 ذي القعدة عام 1429 الموافق لـ16 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 2008.
9 قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ6 آذار/مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ7 آذار/مارس سنة 2016.

أولاً: أرضية التحضير للتعديل الدستوري لسنة 2016

شكلت الأزمات الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية ابتداء من سنة 2011 مرجعية أساسية لتبني تعديل دستوري استجابة للمطالب الشعبية وكان ذلك في سنة 2016 بعد تأجيل هذا المشروع لعدة مرات. وما ميز التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه بني على مجموعة من المشاورات المتعاقبة خلال السنوات 2011، 2012، و2014، وسبقه إصدار قوانين عضوية مهمة في سنة 2012 تدعياً للإصلاحات السياسية نذكر منها قانون الانتخابات، قانون الجمعيات، وقانون الأحزاب السياسية، القانون المتعلق بتوسيع حظوظ المرأة في المجال النيابية.

برز هذا التميز من خلال الإشراف في المشاورات أطراف متعددة في مشروع التعديل الدستوري شملت الطبقة السياسية، الكفاءات والشخصيات الوطنية، وممثلي المجتمع المدني. وسبق ذلك جدلاً كبيراً على الساحة السياسية حول طريقة إعداد وثيقة مشروع تعديل الدستور لازدواجية الآراء حول تنصيب هيئة أو مجلس تأسيسي لذات الغرض من عدمه، ليتم الفصل في ذلك من خلال اعتماد بموجب بيان مجلس الوزراء المنعقد في 2 أيار/مايو 2011 صيغة تعيين رئيس الجمهورية للجنة المختصة تتولى إعداد المشروع بالرجوع إلى ما يصلها من اقتراحات وعروض واستشارات من أحزاب سياسية وشخصيات وطنية لتبني إصلاحات سياسية ضمن الوثيقة الدستورية.¹⁰

وقد اكتسبت طريقة إعداد مسودة التعديل الدستوري لسنة 2016 طابعاً توافقياً من خلال توسيع دائرة المشاورات بإشراك جهات متعددة، أمراً لم يكن مألوفاً بهذه الصيغة في التعديلات السابقة.¹¹ وانتهت اللجنة المختصة بإعداد هذه المسودة وتقديمها لرئيس الجمهورية.

ثانياً: الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور سنة 2016

ورد التعديل الدستوري لسنة 2016 طبقاً للفصل الرابع من دستور 1996 الذي يقر بموجب مادته 174 بإمكانية المبادرة بالتعديل الدستوري لكل من مؤسسة رئيس الجمهورية والبرلمان. وقد بادر رئيس الجمهورية بذلك من خلال تبنيه نمط تعديل الدستور بعرضه على مؤسسة البرلمان دون الاستفتاء الشعبي، بناء على المادة 176 منه والتي كانت تتيح لرئيس جمهورية قابلية تعديل الدستور بطريقتين، من خلال عرضه أو دون عرضه على الاستفتاء الشعبي وفق إجراءات محددة في الدستور.

يبرز من خلال هذه الآلية الأخيرة، أي عدم اللجوء للاستفتاء الشعبي المؤسسات الفاعلة في تعديل الدستور، والتي تتمثل أساساً في كل من مؤسسة رئيس الجمهورية، المجلس الدستوري، والبرلمان، إذ تقتصر المبادرة بالتعديل الدستوري في هذه الحالة على رئيس الجمهورية وحده، الذي يمكنه أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز على موافقة ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان. إلا أن المؤسس الدستوري

10 نفيسة بختي، "مضمون التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية 2، العدد 4 (2016): ص 96.

11 عباس عمار، "مبادرة الإصلاحات السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 27 (2011): ص 78.

ربط هذه الإمكانية بضرورة توافر مجموعة من الشروط تمثلت أساساً في ضرورة عرض مشروع تعديل الدستور على المجلس الدستوري الذي يصدر رأياً معللاً بشأنه، يتحدد من خلاله مدى عدم مساس مشروع التعديل بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وإذا توصل المجلس الدستوري إلى نتيجة مفادها عدم المساس بهذه الأحكام، يعرض رئيس الجمهورية مشروع التعديل الدستوري على البرلمان لإقراره نهائياً دون عرضه على الاستفتاء الشعبي.¹²

وتمت إجراءات التعديل الدستوري لسنة 2016 بهذه الصيغة، من خلال الإخطار الوارد للمجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ أول من ربيع الثاني عام 1437 الموافق لـ 11 كانون الثاني/يناير 2016، والمسجل بالأمانة العامة للمجلس في نفس التاريخ تحت رقم 16/01، مضمونه إبداء رأياً معللاً في تعديل ديباجة دستور 1996، وخمسة وسبعون مادة منه، وإضافة سبع وثلاثون مادة مكررة.¹³ ويتبين من خلال ذلك حجم وأهمية هذا التعديل.

صدر بعد هذا الإخطار رأي المجلس الدستوري رقم 01/16 ر.ت.د/م د/ المؤرخ في 18 من ربيع الثاني عام 1437 الموافق لـ 28 كانون الثاني/يناير 2016،¹⁴ ووافق البرلمان على مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 المنعقد بغرفتيه في 7 شباط/فبراير 2016 بعد حيازته على 499 صوتاً ورفضه بصوتين وامتناع 16 آخرين عن التصويت،¹⁵ ليصدر التعديل الدستوري في الجريدة الرسمية بموجب القانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 آذار/مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 7 آذار/مارس سنة 2016.

قد يتبادر في الذهن انتقاد حول الإقرار النهائي للتعديلات الدستورية عن طريق مؤسسة البرلمان باعتباره يفقر للإرادة الشعبية الحقيقية رغم أن التصويت عليه ورد من ممثلي الشعب في هذه الهيئات النيابية، في حين يمكن أن يشكل التعديل عن طريق مؤسسة البرلمان ضرورة تستدعيها بعض الحالات التي تقتضي الاستعجال، إذ تُجنَّب هذه الطريقة الإجراءات الطويلة من حيث المدة الزمنية لبرمجة الاستفتاء والإعلان عن نتائجه، أضف إلى ذلك تجنَّب تسخير الوسائل البشرية والمادية المكلفة من أجل تنظيمه. وقد يشكل شرط صدور رأي من المجلس الدستوري للفصل في مدى مقبولية مضمون مشروع التعديل وفقاً لما حدده الدستور وتماشياً مع أهم المبادئ والأسس التي تقوم عليها الدولة ضماناً لشرعية التعديل باعتبار أن مؤسسة المجلس الدستوري مؤسسة مهمة في هرم المؤسسات الدستورية في الدولة، وأن آرائها ملزمة للجميع.

12 تقابلها المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

13 تجدر الإشارة إلى أن عبارة مادة... مكرر لم ترد عندما تم إصدار القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لـ 2016، بل نصت المادة 2 منه على أن نشر هذا القانون يكون بعد تنسيق وإعادة ترقيم مواد في الجريدة الرسمية، وتم بذلك الاستغناء على عبارة مادة مكرر، ليتم ترقيم نص الدستور بصفة منتظمة من المادة 1 إلى 218 وحسناً فعل المؤسس الدستوري باعتبار أن عدد المواد المكررة كان معتبراً وحتى يتم ترتيب نص الدستور من حيث الشكل.

14 رأي المجلس الدستوري رقم 01 / 16 ر.ت.د/م د/ المؤرخ في 18 من ربيع الثاني عام 1437 الموافق لـ 28 كانون الثاني/يناير 2016، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 24 ربيع الثاني عام 1437 الموافق لـ 3 شباط/فبراير سنة 2016. أنظر لمزيد من التفصيل حول آراء المجلس الدستوري حول التعديلات الدستورية لسنوات 2002، 2008، و 2016 : عيسى، "قراءة في آراء المجلس الدستوري".

15 معمري نصر الدين، "قراءة في التعديل الدستوري 2016"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية 17، العدد 2 (2020): ص85.

ومن بين أهم المواضيع التي استقر عليها المؤسس الدستوري منذ دستور 1996 حتى آخر تعديل لسنة 2020 هو الباب المتعلق بالتعديل الدستوري، باستبدال فقط مؤسسة المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية. ويبقى أن نقول أن مسألة تحكيم الضمير سواء بالنسبة للمجلس الدستوري أو البرلمان في عملية التعديل الدستوري دون استفتاء هو العامل الرئيسي في إكساب هذه الطريقة مقبولية في الأوساط الشعبية دون أي تردد.

القسم الثاني: فعالية مضمون التعديل الدستوري لسنة 2016

تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 مجموعة من الأحكام تبرز أهميتها من خلال ما ورد فيه من إضافات أو تعديل أو حذف في مواضيع عدة، منها المرتبطة بتعزيز دولة القانون وترقية حقوق وحرريات المواطن (أولاً) وأخرى متعلقة بالمؤسسات الدستورية (ثانياً).

أولاً: فعالية التعديلات المرتبطة بتعزيز دولة القانون وترقية حقوق وحرريات المواطن

شمل التعديل الدستوري لسنة 2016 مجموعة من الأحكام تصبو إلى تكريس دولة القانون وقد وردت في كل أجزاء الدستور من ديباجته باعتباره جزء لا يتجزأ من الدستور إلى أبوابه الأربعة وكذلك الأحكام الانتقالية.

فورد ضمن ديباجة الدستور في فقرته التاسعة التأكيد على نبذ العنف وتشجيع الحوار من خلال ما جاء فيها: "إن الشعب يعتزم على جعل الجزائر في منأى عن الفتنة والعنف وعن كل تطرف من خلال ترسيخ قيمة الروحية والحضارية التي تدعو إلى الحوار والمصالحة والأخوة في ظل احترام الدستور وقوانين الجمهورية".

ومن أهم ما ورد في هذا التعديل ضمن الباب الأول المنظم للمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، في فصله الأول المتعلق بالشعب، إدراج لأول مرة اللغة الأمازيغية كلغة رسمية، باعتبارها جزء من الهوية الوطنية تسعى الدولة لترقيتها من خلال هيئات تُنشأ لهذه الغاية.¹⁶ كما ورد ضمن هذا التعديل تعزيز دولة القانون بتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات من خلال نص المادة 15 منه في الفصل المنظم للدولة. وتجسيدا لمبادئ الديمقراطية أسس التعديل الدستوري لسنة 2016 مبدأ مهم بالنسبة للكثيرين وهو مبدأ التداول على السلطة في أعلى هرم سلطة في دولة من خلال اقتصار تولي رئاسة الجمهورية لعهدتين فقط مع الحظر الكلي والقاطع لتعديل هذه العهدة ضمن المواد المحظور تعديلها في الدستور وهي إضافة لم تشملها الدساتير الجزائرية السابقة.¹⁷ وتجدر الإشارة له أن مدة عهدة رئاسة الجمهورية كان لعهدتين في دستور 1996، وتم فتح عدد العهديات في التعديل الدستوري لسنة 2008 لعدد غير محدد، ليتم العودة والاستقرار على عهدتين فقط في التعديل الدستوري لسنة 2016 مع حظر تعديل هذه المدة.

16 المادة 4 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016.

17 أنظر بخصوص ذلك المواد 88 و212 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وما يُضاف في التعديل الدستوري لسنة 2016 التوسيع من مجال الحقوق والحريات وترقيتها، إذ وردت أحكام جديدة بخصوصها وبتنوع طبيعتها سواء السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية منها والتي تصبو إلى تحقيق حياة كريمة للمواطن.

فمن بين ما ورد من أحكام تعزيز المسار الديمقراطي والحرية السياسية والشفافية والعدالة، ترقية التناسف بين الرجال والنساء في تقلد الوظائف، حرية الرأي، حرية التعبير، حرية التظاهر السلمي، وحرية الصحافة المكتوبة المسموعة المرئية والإلكترونية. مع العلم أن هذه الحريات تم تأطيرها في حدود عدم المساس بكرامة الغير وحرياتهم وحقوقهم مع ضمان نشر المعلومات والأفكار والصور والآراء بكل حرية في إطار القانون واحترام ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية، والذي يؤكد حرية الصحافة ضمن الإطار الدستوري المخصص لها هو عدم إمكانية إخضاع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية.¹⁸

كما أدرج المؤسس الدستوري حقوق أخرى لم تكن واردة في الدساتير السابقة منها ضمان الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات ونقلها للمواطن، والنقطة الايجابية التي ترافق هذا الحق عدم إمكانية مساس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات ومقتضيات الأمن الوطني.¹⁹

كما عزز التعديل الدستوري مبادئ مهمة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي من خلال حماية الاقتصاد الوطني وتطويره بالتأسيس لحرية التجارة والاستثمار، حماية المستهلك، المساواة في أداء الضريبة، حماية الملكية الخاصة، حماية الموارد المائية والأراضي الزراعية، ومعاقبة كل إخلال قد يمس بالاقتصاد الوطني كالتهرب الضريبي، والمنافسة غير المشروعة.²⁰ أما في المجال الاجتماعي وحماية المواطن فقد عزز المؤسس الدستوري وأكد مكانته الاجتماعية من خلال حماية الدولة للأسرة، والطفل وتوفير ظروف معيشية ملائمة من خلال حقوق متعددة منها الحق في بيئة سليمة.²¹

وتجدر الإشارة له أن أهم ضمانة دستورية وردت في التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص حماية الحقوق والحريات، في المادة 188 الفقرة الأولى من الدستور، هي التي فتحت لأول مرة إمكانية إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.²²

18 أنظر المواد 34، 35، 36، 48، 49، 50 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

19 المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

20 وردت هذه الحماية في مواقع عدة في الدستور بدء من الديباجة، فصل الحقوق والحريات العامة والواجبات، لمزيد من التفصيل أنظر المواد: 8، 9، 18، 19، 20... من التعديل الدستوري لسنة 2016.

21 المواد 68، 72 و73 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

22 تعد هذه الطريقة بمثابة فتح إمكانية للمواطن بإخطار المجلس الدستوري بطريقة غير مباشرة من طرف المواطن للدفع بعدم دستورية القوانين التي تمس بحقوقه وحرياته.

ثانياً: فعالية التعديلات الدستورية من حيث تنظيم المؤسسات الدستورية

مس التعديل الدستوري لسنة 2016 المؤسسات الدستورية من خلال إدراج أحكام جديدة في تنظيم السلطات (1)، كما عدل من أحكام بعض مؤسسات الرقابة وأدرج هيئات استشارية جديدة (2).

أ. مستجدات تنظيم السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2016

تعزيزاً لمكانة السلطة التنفيذية أقر المؤسس الدستوري أحكام جديدة في ما يخص شروط انتخاب رئيس الجمهورية من خلال المادة 87 منه، التأكيد على عدم تجنس المترشح بجنسية أخرى، إثبات الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم، إثبات الجنسية الأصلية فقط لزوج أو زوجة المترشح، وإثبات الإقامة في الجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشيح. جاءت هذه الشروط لتأكيد أحقية المترشح لرئاسة الجمهورية بإثبات وطنيته وانتمائه الضروريين لتقلد مثل هذه المهام.

أضف إلى ذلك وتجسيدا لمبدأ التداول على السلطة حددت كما ذكر سابقاً مدة عهدة رئيس الجمهورية بخمس سنوات ولا يمكن تجديدها إلا مرة واحدة مع عدم قابلية تعديل هذه المدة بالتصميم على ذلك في الأحكام المحظور تعديلها تماماً.²³

وما ميز تنظيم السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لسنة 2016 تعزيز مكانة الحكومة من خلال استشارة البرلمان في تعيين الوزير الأول وكذلك عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان للمصادقة عليه حتى تتمكن الحكومة من مباشرة مهامها. كما عزز مكانة الوزير الأول في المجال التنفيذي من خلال إمكانية توقيعه للمراسيم التنفيذية دون الرجوع لموافقة رئيس الجمهورية،²⁴ وجاء ذلك خلافاً لما تضمنه التعديل الدستوري الذي سبقه لسنة 2008 الذي أدرج مخطط برنامج رئيس الجمهورية، والذي اشترط أيضاً موافقة رئيس الجمهورية للتوقيع على المراسيم التنفيذية.

أما في ما يخص السلطة التشريعية فما يمكن ملاحظته بخصوص هذه السلطة هو محاولة التعديل الدستوري لسنة 2016 من جهة ترقية مكانة هذه السلطة وتأطير عملها السياسي، ونذكر في هذا السياق مادتين مهمتين بهذا الخصوص:

أولاً المادة 114 التي تؤكد على مكانة المعارضة في البرلمان من خلال نصها على أنه: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لا سيما منها:

1. حرية الرأي والتعبير والاجتماع،
2. الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان،
3. المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية،
4. المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة،

23 المواد 87 و 88 و 212 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016.
24 المواد 91 الفقرة 5، 99 الفقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

5. تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان،

6. إخطار المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 187 (الفقرتان 2 و 3) من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان“.

والمادة 117 التي تمنع ما يُعرف بالتجوال السياسي، إذ يُجرب المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة المنتهي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعاً بالانتماء الذي انتخب على أساسه من عهده الانتخابية بقوة القانون، وأحسن فعلاً المؤسس الدستوري قصد أخلاقة العمل السياسي. ويُعد إدراج هذه المواد ضمانات مهمة في ممارسة المعارضة لوظيفتها التشريعية.

وقد عُززت مكانة البرلمان في نفس التعديل الدستوري من خلال: تقييد التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في المسائل العاجلة فقط طبقاً للمادة 142 منه، كما تم طبقاً للمادة 187 الفقرة 2 توسيع الإخطار لخمسين نائب و ثلاثين عضواً في مجلس الأمة.

يتبين من خلال ما ذُكر أن المؤسس الدستوري سعى من خلال هذا التعديل إلى تعزيز مكانة السلطة التنفيذية والتشريعية بما يتلاءم والمسار السياسي في تلك الفترة. ويبقى وأنه في كثير من الأحيان تُجسد النصوص القانونية على نحو يصبو إلى تحقيق الأهداف التي وُجدت من أجلها هذه التعديلات، إلا أن الممارسة هي التي تُثبت فعالية هذه التعديلات، فبالنسبة للسلطة التشريعية يبقى أداؤها لا يستجيب للطموحات المرجوة، ويرجع الأمر لضعف أداء الطبقة السياسية في الواقع من خلال محدودية أداء الأحزاب السياسية، لسببين أولهما كثرة عدد الأحزاب التي تتنافس على السلطة،²⁵ ونسبية السعي لتجسيد البرامج المنتخب عليها في الواقع.

ب. مستجدات تنظيم مؤسسات الرقابة والهيئات الاستشارية في التعديل الدستوري لسنة 2016

ما يلاحظ في مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2016 بالنسبة لمؤسسات الرقابة، ترقية مكانة المجلس الدستوري من خلال التوسيع في تشكيلته، وشروط العضوية ومدة العهدة وأداء اليمين الدستورية.

حيث تم رفع عدد أعضاء المجلس من 9 إلى 12 عضواً، مُثلت من خلاله السلطات الدستورية التنفيذية، التشريعية والقضائية بعدد متساو، أربعة أعضاء لكل سلطة، أو من حيث السن وهو بلوغ أربعين سنة يوم التعيين أو الانتخاب ولما لهذا السن من حكمة ووقار، وكيف لا وأن الوحي نزل على الرسول محمد عليه أزرى الصلاة والتسليم في الأربعين من عمره، أضف إلى ذلك أن هذا السن يتوافق و سن الترشح لرئاسة الجمهورية، الذي له علاقة مع رئاسة الدولة من طرف رئيس المجلس الدستوري في حال شغور كل من منصب رئيس الجمهورية مع منصب رئيس مجلس الأمة، فالمنطق يتطلب أن يتوافق سن رئيس الدولة ولو أنه يرأس الدولة مؤقتاً مع سن رئيس الجمهورية.

25 وتتأكد هذه الفكرة من خلال احترافية العمل السياسي في بعض من البلدان التي تقتصر المنافسة السياسية فيها على ثلاثة أو أربعة أحزاب.

كما تجلت أهمية هذا التعديل من حيث اشتراط التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة، أو في وظيفة عليا في الدولة للعضوية في المجلس الدستوري، ومن حيث إقرار الحصانة القضائية في المسائل الجزائية لأعضاء المجلس، ومن خلال تمديد مدة العهدة إلى ثماني سنوات. كل هذه التعديلات الجوهرية تعزز من مكانة وعمل المجلس الدستوري، وفي ضمان إصداره لأراء وقرارات ذات نوعية تعكس المكانة التي يحتلها المجلس الدستوري في الوثيقة الدستورية.²⁶

وزماناً لنزاهة الانتخابات أنشأ التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 194 منه هيئة عليا لمراقبة الانتخابات مهمتها السهر على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وكذلك الاستفتاء. وتشرف على عملية مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية، صياغة التوصيات التي تحكم العمليات الانتخابية، تنظيم دورات في التكوين المدني لقائدة التشكيلات السياسية حول مراقبة الانتخابات وصياغة الطعون.

أما في مجال المؤسسات الاستشارية فقد ضم التعديل الدستوري لسنة 2016 عدة مؤسسات جديدة نذكر منها المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجلس الأعلى للشباب والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، كما تم دسترة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.²⁷

يتبين من خلال ما ذكر سعي المؤسس الدستوري من خلال ما تضمنه من أحكام جديدة في التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى دعم بناء دولة القانون سعياً لتحقيق المطالب الشعبية، يبقى وأنه في كثير من الأحيان يطرح تساؤل حول فعالية هذه التعديلات في الواقع، ليتبين أن الأمر لا يقتصر على نوعية النصوص القانونية إذ قد تكون هذه الأخيرة ممتازة، يبقى وأنه ضمان فعالية هذه النصوص تظهر من خلال تطبيقها في الواقع ونرجح أن نجاح هذه المسألة هي مسؤولية الجميع، فلا يمكن نجاح دولة في إصلاحاتها السياسية دون مشاركة كل الأطراف، دولة، شعباً، أفراداً، هيئات ومؤسسات، وقد يلعب المجتمع المدني من خلال نشر الوعي السياسي والثقافي والأمني دوراً مهماً بهذا الخصوص، وقد تشكل الأحزاب السياسية والجمعيات باعتبارها قريبة من مواطن المنعرج الحقيقي لنشر الوعي وتسويق المصلحة الوطنية عن المصلحة الفردية، هذا ما أدى بالشعب للمناداة بالمواصلة في مسار الإصلاحات بكل صورها وجسدها في مطالبه الشعبية في سنة 2019.

القسم الثالث: أثر الحراك الشعبي الأصيل في الاستمرارية في التعديلات الدستورية

نظراً للحركة الشعبية السلمية التي عرفتها الجزائر في 22 شباط/فبراير 2019 من خلال الحراك الشعبي الأصيل والذي أعطى درساً للبشرية في نضج ووعي الشعب الجزائري الأبى الذي ناد بالتغيير بطريقة حضارية وسلمية لم يُعرف لها مثيل من قبل والتي أثبتت سمو أخلاق هذا الشعب، استدعى الأمر تماشياً مع مطالبه، تدعيم أسس تجسيد دولة القانون

26 المواد من 183 الى 185 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
27 أنظر المواد من 198 الى 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

من خلال ضرورة إجراء التعديل الدستوري، وتم ذلك فعلاً بمبادرة من رئيس الجمهورية بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي طبقاً للمواد 8، 6-91، و 208 الفقرة 3 من دستور 2016.

تم الاستفتاء على التعديل الدستوري في يوم الأحد الأول من تشرين الثاني/نوفمبر 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-251²⁸ المؤرخ في 15 أيلول/سبتمبر سنة 2020 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بتعديل الدستور وصدر الدستور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 كانون الأول/ديسمبر 2020،²⁹ وقد أدرج هذا التعديل مستجدات جديدة سواء من حيث الشكل (أولاً) أو من حيث الموضوع (ثانياً).

أولاً: التنظيم الشكلي الجديد للتعديل الدستوري لسنة 2020

بالرجوع لمضمون التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن محتويات التعديل الدستوري شملت الديباجة وهي جزء لا يتجزأ من الدستور طبقاً لما أشارت له الفقرة الأخيرة منها،³⁰ وتُعد مدخلاً مهماً في الوثيقة الدستورية، بإشارتها لمحطات تاريخية مهمة مرت بها الجزائر، كما تضمنت تطلعات الشعب الجزائري والأسس التي تقوم عليها الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 ستة أبواب خلافاً للتعديل الدستوري لسنة 2016 المتضمن أربعة أبواب، وسبب اعتماد هذا التقسيم هو التفصيل بشكل أدق في بعض مضامين الدستور الواردة سابقاً في أبواب موحدة، إلا أنه رأى المؤسس الدستوري أن تخصيص أبواب منفصلة للبعض منها أصبح أمراً أكيداً وضرورياً لما تشكله هذه الأحكام من أهمية في الوثيقة الدستورية. وعليه جاءت أبواب التعديل الدستوري لسنة 2020 مفصلة على النحو التالي: الباب الأول خصص للمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وهو باب استقرت عليه اغلب دساتير الجمهورية، تضمن في هذا التعديل على ثلاثة فصول فقط نظم من خلالها الجزائر، الشعب، الدولة.

يُعد الباب الثاني المنظم للحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات باباً إضافياً جديداً من حيث التقسيم الشكلي للدستور، إذ وردت الحقوق والحريات في الدساتير السابقة ضمن الباب الأول المنظم للمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري. لترد في هذا التعديل الجديد في باب مستقل، قُسم إلى فصلين، فصل أول للحقوق الأساسية والحريات العامة، وفصل ثانٍ خصص للواجبات.³¹

28 المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق لـ 15 أيلول/سبتمبر سنة 2020 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بتعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 54 المؤرخة في 28 محرم عام 1442 الموافق لـ 16 أيلول/سبتمبر 2020.

29 مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 كانون الأول/ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول تشرين الثاني/نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 82 المؤرخة في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 كانون الأول/ديسمبر 2020.

30 الفقرة 27 من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020.
31 وزع هذا الباب من المادة 34 إلى المادة 83 من دستور الجمهورية الجزائرية (2020). أنظر بخصوص حماية الحقوق والحريات في الدستور الجزائري: كمال فنيش، "دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان حقوق وحريات المواطنين"، مجلة المجلس الدستوري 8، العدد 3 (2020): ص 11-24.

وقد تضمن الباب الثالث من الدستور تنظيم السلطات والفصل بينهما وتجدر الإشارة له أن مصطلح "الفصل بينهما" قد تمت إضافته في هذا التعديل.³² وتم الاستغناء فيه عن مصطلح السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية في عنونة فصوله، لتُستبدل بمؤسسات خُصت على التوالي : لرئيس الجمهورية في فصله الأول،³³ الحكومة في الفصل الثاني وهو فصل جديد باعتبار أن الحكومة أُدرجت في كل الدساتير السابقة في فصل السلطة التنفيذية، ثم البرلمان في فصله الثالث، والقضاء في الفصل الرابع والأخير.³⁴

تأكيداً على الطابع الشكلي الجديد في التعديل الدستوري لسنة 2020³⁵ تم إضافة الباب الرابع المنظم لمؤسسات الممارسة للرقابة من المواد 184 إلى 205 قُسم إلى أربعة فصول، تضمن الفصل الأول المحكمة الدستورية والتي تعتبر أهم إنجاز في التعديل الدستوري لسنة 2020، والفصل الثاني مجلس المحاسبة، والفصل الثالث للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي تم دسترتها بموجب هذا التعديل، وأخيراً الفصل الرابع المتضمن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من المواد والتي تم ترقيتها من المؤسسات الاستشارية³⁶ إلى المؤسسات الرقابية لأهمية وخصوصية اختصاصها.

وشمل الباب الخامس من الدستور الهيئات الاستشارية جاءت مفصلة على شكل عناوين فرعية خلافاً للأبواب السابقة التي قُسمت إلى فصول، تضمنت هيئات استشارية مهمة منها ما كانت موجودة في التعديل الدستوري السابق، ومنها ما كانت موجودة مع تعديلها ومنها ما أُستحدثت لأول مرة وتُعد حسب نظرنا مكسباً مهماً في هذا التعديل. وهي على التوالي المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى لأمن، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (تم إضافة البيئة لهذا المجلس في هذا التعديل)، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المرصد الوطني للمجتمع المدني وهو أكبر مكسب في التعديل الدستوري لسنة 2020 في مجال الهيئات الاستشارية، المجلس الأعلى للشباب، ثم المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، وأخيراً الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات وهي هيئة جديدة تؤكد الأهمية التي يوليها المؤسس الدستوري للبحث العلمي.³⁷

يعد الباب السادس آخر أبواب التعديل الدستوري لسنة 2020 قبل الأحكام الانتقالية تضمن أحكام تعديل الدستور وإجراءاته وكذلك الأحكام التي يحظر تعديلها، وقد تم الاستمرار على مضمون هذا الباب، ما عدا استبدال مؤسسة المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية، وإضافة بعض من المواضيع التي يحظر تعديلها (بإضافة حظر تعديل الطابع الاجتماعي

32 نظم الباب الثالث من المادة 84 إلى المادة 183.

33 نظم هذا الفصل من المادة 84 إلى المادة 102. تضمن هذا الفصل عنواناً فرعياً تعلق بالحالات الاستثنائية.

34 نظمت الحكومة من المادة 103 إلى المادة 113، ونظم البرلمان من المادة 114 إلى المادة 162 بمعدل (49 مادة)، وحاز هذا الفصل على أكبر عدد من المواد في الباب الثالث، مما يؤكد أهمية البرلمان ضمن الوثيقة الدستورية. أُدرج ضمن الفصل الرابع المتعلق بالقضاء عنواناً فرعياً متعلقاً بالمحكمة العليا للدولة، ونُظم فصل القضاء في تعديل 2020 من المادة 163 إلى المادة 183.

35 تجدر الإشارة له أن الباب الرابع والخامس كان مدمجين في باب واحد في التعديل الدستوري لسنة 2016 المنظم لهيئات الرقابة والهيئات الاستشارية مما يفسر تضاعف عدد أبواب دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

36 وردت هذه المؤسسة في الباب الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المواد 202 و203 من الفصل الثالث المنظم للمؤسسات الاستشارية تحت تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

37 نظمت هذه الهيئات من المادة 206 إلى المادة 218 من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

للدولة، تمازجت كلغة وطنية ورسمية، اعتبار العلم الوطني والنشيد الوطني من رموز ثورة تشرين الثاني/نوفمبر 1954 المجيدة والجمهورية والأمة، وفي الأخير عدم جواز تولي أكثر من عهدين رئاسيتين متتاليتين أو منفصلتين ومدة كل عهدة خمس سنوات).³⁸

حُتم دستور 2020 بالأحكام الانتقالية في إطار المادتين 224 و225، مفادها استمرار المؤسسات والهيئات التي طرأ على نظامها القانوني تعديل أو تغيير أو إلغاء في أداء مهامها إلى غاية تعويضها بالمؤسسات والهيئات الجديدة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ نشر الدستور في الجريدة الرسمية. كما يستمر سريان مفعول القوانين التي يستوجب تعديلها أو إلغاؤها وفق أحكام دستور 2020 إلى غاية إعداد قوانين جديدة أو تعديلها في أجل معقول. وقد وُفق المؤسس الدستوري في صياغة الأحكام الانتقالية سواء بتحديد فترتها بالنسبة لاستحداث الهيئات الجديدة وتنصيبها في مدة لا تتعدى السنة الواحدة من تاريخ نشر الدستور في الجريدة الرسمية وهو أمر معقول، في حين ترك الأمر مفتوح بعدم تحديد الفترة الزمنية مع التأكيد على أجل معقول بالنسبة للقوانين التي يستوجب تعديلها أو إلغاؤها لما يتطلبه تعديل القوانين وإعادة صياغتها من إجراءات طويلة.

ثانياً: مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020 من حيث الموضوع

بالرجوع لمضمون التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المؤسس الدستوري قد أدرج عدة أحكام تتماشى وبناء وتعزيز دولة القانون مطلباً أساسياً ناد به الحراك الشعبي الأصيل في 22 شباط/فبراير 2019، ويمكن أن تستنتج هذه الأحكام في عدة محطات بدءاً بالديباجة، ثم مضمون الدستور سواء من حيث تعزيز المبادئ التي يقوم عليها المجتمع الجزائري، تعزيز الحقوق والحريات (1)، تنظيم السلطات، تعزيز مؤسسات الدولة بمؤسسات رقابية وهيئات استشارية جديدة تدعم بناء دولة القانون (2).

أ. المبادئ الدستورية الأساسية في التعديل الدستوري لسنة 2020

عززت كل هذه المبادئ في الدستور في الباب الأول والثاني المتعلقين بالمبادئ العامة التي يقوم عليها المجتمع الجزائري وكذلك الحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات التي نظمها الدستور. نوه المؤسس الدستوري بكل فخر واعتزاز الانتماء التاريخي للشعب الجزائري ودور أبنائه في تجسيده بقيم نبيلة تدعو للحرية والوحدة والرقى وبناء دولة قوية ديمقراطية مزدهرة، وأجمل ما يبدأ به الدستور الجزائري أن "الشعب الجزائري شعب حر ومصمم على البقاء حراً"، والدليل على ذلك ما خاضه هذا الشعب من تضحيات قصد الظفر بالحرية والاستقلال من المستعمر الغاشم بفضل ثورة مجيدة ثورة الأول من تشرين الثاني/نوفمبر 1954، وهي محطة تاريخية مخلدة في ديباجة الدستور.

38 نظم هذا الباب من المواد 219 إلى 223 من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

وإنصافاً لتضحيات هذا الشعب من خلال الحراك الشعبي الأصيل الذي ناد بالتغيير كان لا بد من تخليد حركة 22 شباط/فبراير 2019 ضمن ديباجة الدستور عرفاناً بأنها محطة تاريخية متميزة أثبتت وعي ونضج والأخلاق السامية التي يتسم بها الشعب الجزائري.

كما أكدت ديباجة الدستور على ضرورة إشراك المواطن والمجتمع المدني بما فيه الجالية الجزائرية بالخارج في تسيير الشؤون العمومية للدولة وتعزيز الروابط الوطنية وضمان الحريات الديمقراطية للمواطن ومكافحة الفساد بكل أشكاله، وبناء دولة القانون التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينهما واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي.

أما على الصعيد الدولي فتعزز الجزائر بانتمائها الإسلامي العربي الأمازيغي، الإفريقي والمتوسطي، وهي دولة متمسكة بالسلم وحقوق الإنسان والتنمية وتوجه سياستها الخارجية نحو تعزيز حضورها ونفوذها في محافل الأمم عبر عمليات الشراكة القائمة على المصالح المتبادلة التي تكون منسجمة كل الانسجام مع خياراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الوطنية وفي ظل احترام أهداف ومبادئ منظمة الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية. ولعل أهم ما ميز تعديل 2020 على المستوى الدولي هو إمكانية مشاركة الجزائر في حفظ السلم في إطار احترام مبادئ وأهداف الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية.³⁹

وتميز دستور 2020 بترقية الحقوق الأساسية والحريات العامة للمواطن وحمايتها، وبرز ذلك من خلال المادة 34 بإدراجها خلافاً لسابقه في بداية الفصل الأول المتضمن الحقوق الأساسية والحريات العامة من الباب الثاني للدستور بالتأكيد أولاً على إلزامية الحقوق الأساسية والحريات العامة على كل السلطات والهيئات إذ نصت في فقرتها الأولى: "تُلزم الأحكام الدستورية ذات صلة بالحقوق الأساسية والحريات العامة وضماناتها، جميع السلطات والهيئات العمومية". وهي ضمانات دستورية هامة لحماية الحقوق والحريات ثم قيدت نفس المادة نطاق الحقوق الأساسية والحريات العامة بأسباب منطقية وردت في الفقرة الثانية بنصها: "لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور".

وجاء هذا التقييد نسبياً إذ تم ربطه بشرط عدم مساس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات طبقاً لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 34: "في كل الأحوال لا يمكن أن تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات، لتختتم المادة بضمانة أساسية في مجال الحقوق والحريات وهي تحقيق الأمن القانوني الذي تسهر من خلاله الدولة عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره.

39 المادة 31 الفقرة 3 من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

إن ورود هذه المادة في بداية الفصل المنظم للحقوق الأساسية والحريات العامة وبهذه الصياغة يضمن من جهة ضمانات حماية الحقوق الأساسية والحريات العامة المكرسة دستورياً، ومن جهة أخرى ومن خلال نطاق تقييدها يضمن استمرارية الدولة التي تعلو على هذه الحقوق والحريات في بعض الحالات، وأيضاً التأويل الواسع الذي قد تحمله بعض الحقوق والحريات وصعوبة ضبطها بما يتوافق وخصوصية الدولة والمجتمع الجزائري.

ومن مكتسبات التعديل الدستوري بالتحقيق أو بإضافة حقوق وحريات أخرى متعددة، نذكر منها حماية الاقتصاد الوطني مع تحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي، حماية البيئة، مكافحة الفساد، حماية الحياة الشخصية الخاصة والشرف، حماية المستهلك، حرية التعبير، الحق في التربية، حق إنشاء أحزاب سياسية، الحق النقابي الخ... كما وردت إضافات جوهرية في مجالات متعددة منها حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وحق إنشاء الجمعيات مضمون، وتمارس هذه الحقوق بمجرد التصريح بها، ولا تحل الجمعيات إلا بمقتضى قرار قضائي. كما تم التفصيل في مضمون حرية الصحافة ولعل أهم ما ورد فيها حظر نشر خطاب التمييز والكرهية، والذي حسب رأينا كان من الممكن أن يعمم أو يمدد على كافة الأفراد والمؤسسات وليس فقط الصحافة بكل أشكالها، كما يحظر توقيف النشاط الصحفي إلا بمقتضى قرار قضائي. كما تم التفصيل في موضوع حماية المستهلك، ضمان حياد المؤسسات التربوية وعلى الحفاظ على طابعها البيداغوجي والعلمي، قصد حمايتها من أي تأثير سياسي أو إيديولوجي. كما تم دسترة بعض الأحكام منها ضرورة إعلام كل شخص موقوف بأسباب توقيفه، إجبارية إخضاع القصر للفحص الطبي عند انتهاء مدة التوقيف للنظر.⁴⁰

ومن أهم مكاسب التعديل الدستوري لسنة 2020 في مجال الحقوق الأساسية والحريات العامة أيضاً، تعزيز حماية الدولة للمرأة من كل أشكال العنف في كل الأماكن والظروف في الفضاء العمومي وفي المجالين المهني والخاص. كما يضمن القانون استفادة الضحايا من هياكل استقبال ومن أنظمة التكفل ومن المساعدة القضائية.⁴¹ وتستحق هذه الإضافة كل التقدير والاحترام لإحاطة المرأة بالحماية في كل الأحوال سواء كانت مأكثة في البيت أو عاملة ومهما كانت حالتها الاجتماعية أو مركزها السياسي.⁴²

وتعزيزاً لتقريب الإدارة من المواطن في مساندة شؤونه وحماية حقوقه أُدرجت المادة 77 المهمة التي تنص: "لكل مواطن الحق في تقديم ملاحظات إلى الإدارة، بشكل فردي أو جماعي، تطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات خاصة بحقوقه الأساسية.

يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملاحظات في أجل معقول".

40 أنظر بخصوص ذلك وعلى سبيل المثال المواد : 21، 24، 26، 27، وفي مجال الحقوق والحريات 34، 37، 38، 44، 45، 47، 50، 51، 52، 53، 54، 55، 57، 62، 65، 69... من التعديل الدستوري لسنة 2020.

41 المادة 40 من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

42 أنظر بخصوص ذلك: أحسن غانم، "الحقوق السياسية للمرأة في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة"، (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2019-2020).

ب. مكانة المؤسسات الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2020

تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 أحكاماً جديدة في ما يخص تنظيم السلطات، ومن مستجداته بخصوص الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية، بلوغ المترشح سن الأربعين سنة كاملة عند إيداع ملف الترشح وليس يوم الانتخاب، مع دسترة بعض الأحكام التي كانت واردة في قوانين الانتخابات السابقة ويتعلق الأمر أساساً بإثبات تأدية الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها. ونرى أن إدراج هذا الشرط في الدستور ضروري، وأكثر من ذلك نعتبر أن أداء الخدمة الوطنية هو شرط جوهري لتولي منصب رئاسة الجمهورية حتى يكون متقلد المنصب على دراية على الأقل بأبجديات الدفاع عن الوطن وسلامة التراب الوطني.⁴³

أضف إلى ذلك كما ذكر سابقاً اقتصار العهدة الرئاسية لعھدين (خمس سنوات لكل واحدة منها) مع نوع من التوضيح بإمكانية تتابع العھدين أو الفصل بينهما، كما تعد العهدة كاملة في حالة استقالة رئيس الجمهورية.⁴⁴ وقد اختلف الفقه بخصوص فتح العھد من عدمه بين مؤيد ومعارض، والأصل أن صاحب السلطة في تحديد عھدات رؤساء الجمهورية هو الشعب، من خلال إما تجديد أو عدم تجديد انتخابهم، باعتبار أن الشرط الرئيسي في البقاء في السلطة هي الكفاءة بمفهومها الواسع.

ومن مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020 بخصوص مؤسسة رئيس الجمهورية أن النصاب المقرر لاقتراح إثبات المانع أي استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن على البرلمان من طرف المحكمة الدستورية هو بلوغ أغلبية 3/4 ثلاثة أرباع أعضائها⁴⁵ خلافاً لما كان معمول به في التعديل الدستوري لسنة 2016 أين اشترط الاقتراح بالإجماع على البرلمان من طرف المجلس الدستوري للتصريح بثبوت المانع. ولعل أبرز نقطة وردت بهذا الخصوص في المادة 94 الفقرة الأولى في التعديل الدستوري لسنة 2020 هو إضافة عبارة "تجتمع المحكمة الدستورية بقوة القانون وبدون أجل" إذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب خطير ومزمن، مما يفتح المجال وبكل مسؤولية واستقلالية للمحكمة الدستورية بإثارة هذه الحالة.

من إيجابيات التعديل الدستوري لسنة 2020 بخصوص ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه في مجال التشريع بأوامر التي ينصب موضوعها على المسائل العاجلة، إجبارية إخطار رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، التي تقصل في مدى دستورتها في أجل أقصاه عشرة أيام⁴⁶ وهذا يتعد مكسباً مهماً يُضمن من خلاله احترام الدستور. كما تم في الحالات الاستثنائية، تقييد إقرار رئيس الجمهورية لحالتي الطوارئ والحصار بمدة أقصاها ثلاثون يوماً،

43 تجدر الإشارة له أن قانون الخدمة الوطنية مفتوح للرجال والنساء على حد سواء إذ في مضمونه يخاطب المواطنين المعنيين بالخدمة دون تمييز، وإن كان من الناحية العملية إجباري على الرجال لم نصادف بعد إقبال العنصر النسوي لأداء الخدمة الوطنية.

44 المادة 88 من دستور الجمهورية الجزائرية (2020). وقد تم التأكيد على عدم إمكانية تولي رئاسة الجمهورية لأكثر من عھدتين مدة كل عھدة (5) خمس سنوات من خلال إدراج هذا المنع في المادة 223 الفقرة 10 من الدستور المتضمنة المواضيع التي يحظر تعديلها.

45 المادة 94 الفقرة الأولى من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

46 المادة 142 الفقرة الثانية من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

والحالة الاستثنائية بمدة أقصاها ستون يوماً، مع إمكانية تمديدتها بموافقة البرلمان،⁴⁷ تقييد زمني وإشراك البرلمان في الموافقة لم تكن واردة في الدساتير السابقة، وهذا يعزز مكانة البرلمان في الوثيقة الدستورية ويوازن في توزيع الصلاحيات بين السلطات.

أما بخصوص قيادة الحكومة، أدرج المؤسس الدستوري صفتين لها، إذ يقودها وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، في حين يقودها رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية.⁴⁸ ومن نتائج هذا التمييز أن البرنامج المطبق سيكون برنامج رئيس الجمهورية في حال تعيين وزير أول، الذي يقترح تشكيل حكومته على رئيس الجمهورية ويُعد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي في حين يطبق برنامج الأغلبية البرلمانية في حال تعيين رئيس الحكومة، الذي يتولى تشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية،⁴⁹ يمنح هذا التمييز الفرصة للأغلبية البرلمانية لإثبات وجودها.

وبخصوص البرلمان نصت المادة 114 من الدستور: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، مستقراً في ذلك على الثنائية البرلمانية، ولعل ما ميز البرلمان في هذا التعديل تحديد العهدة البرلمانية لعهدتين فقط منفصلتين أو متتاليتين⁵⁰ ويبدو ذلك منطقياً، لوجود طاقات وكفاءات في المجتمع الجزائري يمكنها التداول في التمثيل البرلماني، كما يعطي الفرصة لمنخرطين جدد في الأحزاب السياسية للعضوية في البرلمان.⁵¹ ليتبين في الأخير جهود ترقية مكانة البرلمان من خلال هذا التعديل.

عزز التعديل الدستوري لسنة 2020 السلطات الرقابية باستحداث مؤسسات رقابية جديدة وترقية هيئة استشارية إلى مؤسسات رقابية، ولعل من أبرز مؤسسات الرقابة المستحدثة المحكمة الدستورية، أين تم تخصيص لها فصل مستقل وهو الفصل الأول من الباب الرابع من الدستور المنظم للمؤسسات الرقابية من المواد 185 إلى 198. وتتشكل المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً، أربعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة، عضو واحد تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها، و عضو واحد ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه، ستة أعضاء ينتخبون بالاقتراع من أسانذة القانون الدستوري مع تولي رئيس الجمهورية تحديد شروط وكيفيات انتخاب هؤلاء الأعضاء.

47 لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة المنعقد بغرفتيه (المادة 97 الفقرة 2)، كما لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا (المادة 98 الفقرة 5).

48 المادة 103 من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

عرفت الجزائر ثنائية السلطة التنفيذية ابتداء من تعديل سنة 1988 الذي استحدث منصب رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، وتم إدراج منصب الوزير الأول ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 2008، ليتم إدراج الصفتين في التعديل الدستوري لسنة 2020 مع العلم أن تحديد الصفة التي يؤخذ بها سيكون وفقاً لما تسفر إليه الانتخابات التشريعية.

49 المواد 105 و 110 الفقرة الأولى من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

50 المادة 121 الفقرة الأخيرة من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

51 ما ميز البرلمان الجزائري دون تقييد مدد ممارسة العهدة البرلمانية تداول نفس الأشخاص على الترشح للعضوية في البرلمان من عدة أحزاب سياسية.

ويشترط للعضوية في المحكمة طبقاً للمادة 187 من الدستور، بلوغ سن خمسين سنة كاملة يوم الانتخاب أو التعيين، التمتع بخبرة في القانون لا تقل عن عشرين سنة والاستفادة من تكوين في القانون الدستوري، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأن لا يكون محكوماً عليه بعقوبة سالبة للحرية، وأخيراً عدم الانتماء الحزبي، مع العلم أنه يُضاف طبقاً للمادة 108 من الدستور في شروط رئيس المحكمة الدستورية ضرورة توافر في هذا الأخير الشروط المنصوص عليها في المادة 87 من الدستور ما عدا السن وهي شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، ونعتبره شرط منطقي ما دام أنه يمكن لرئيس المحكمة الدستورية أن يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

وخلافاً للدساتير السابقة أين تم تمثيل السلطات الثلاث، التنفيذية، التشريعية والقضائية في تشكيلة المجلس الدستوري، لم يدرج التعديل الدستوري لسنة 2020 مؤسسة البرلمان من التمثيل في المحكمة الدستورية، ولعل الهدف من ذلك هو عزل الطابع السياسي في تشكيلتها وتم تأكيد ذلك في إحدى شروط العضوية في المحكمة الدستورية وهو عدم الانتماء الحزبي، كما تم تقليص عدد ممثلي السلطة القضائية من أربعة أعضاء إلى عضوين ولو أنه يتبين تمثيل القضاء في هذه المؤسسة بطريقتين: طريقة مباشرة من خلال انتخاب العضوين في المحكمة وطريقة غير مباشرة من خلال الدور الذي يلعبه القضاء في موضوع الدفع بعدم الدستورية قبل إحالته على المحكمة الدستورية.

ومن مستجدات تشكيلة المحكمة الدستورية ولأول مرة في التاريخ الدستوري الجزائري تُعطى صراحة أهمية للخبذة في مجال الأستاذية في القانون بعضوية ستة أعضاء ينتخبون من أساتذة القانون الدستوري. وقد صدر بهذا الخصوص المرسوم الرئاسي رقم 304-21 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1442 الموافق لـ 04 آب/أغسطس 2021 الذي يحدد شروط وكيفيات انتخاب أساتذة القانون الدستوري، أعضاء المحكمة الدستورية.⁵² وزع هذا المرسوم طبقاً للمادة الثالثة منه المقاعد الستة للأساتذة، بتخصيص مقعدين لكل ندوة جهوية للجامعات وعددها ثلاثة ندوات، ندوة الوسط (مقرها جامعة الجزائر 1)، ندوة الغرب (مقرها جامعة وهران 2)، وندوة الشرق (مقرها جامعة سطيف 1).⁵³ وينظم الانتخاب تحت إشراف وإدارة ومراقبة لجنة انتخابية وطنية تنشأ على مستوى الندوة الوطنية للجامعات.

وقد فصل المرسوم نفسه في شروط الترشح في المحكمة الدستورية في مادته التاسعة منه كما يلي:

- أن يكون المترشح بالغا خمسين سنة كاملة يوم الانتخاب،
- أن يكون برتبة أستاذ،
- أن يكون أستاذاً في القانون الدستوري لمدة خمس سنوات، على الأقل، وله مساهمات علمية في هذا المجال،
- أن يكون في حالة نشاط في مؤسسات التعليم العالي وقت الترشح،

52 المرسوم الرئاسي 304-21 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1442 الموافق لـ 04 آب/أغسطس 2021 الذي يحدد شروط وكيفيات انتخاب أساتذة القانون الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 60، المؤرخة في 26 ذي الحجة 1442 الموافق لـ 05 آب/أغسطس 2021.
53 أنظر ملحق المرسوم الرئاسي 304-21، المرجع نفسه ص9.

- أن يكون متمتعاً بخبرة في القانون لا تقل عن عشرين سنة في مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي،
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية،
- ألا يكون محكوماً عليه نهائياً بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جريمة أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية،
- ألا يكون منخرطاً في حزب سياسي، على الأقل خلال السنوات الثلاث السابقة للانتخاب.

وبصدور هذا المرسوم صدر عن رئيس المجلس الدستوري القرار رقم 01 مؤرخ في 6 محرم 1443 الموافق لـ15 آب/أغسطس 2021 يتضمن استدعاء الأساتذة الناخبين للانتخاب أساتذة القانون الدستوري أعضاء المحكمة الدستورية.⁵⁴ وحسب رأينا وإقحام متخصصين في مجال القانون الدستوري وبالشروط المذكورة أعلاه، سيدعم ذلك من أداء المحكمة الدستورية بفعالية في مجال اختصاصاتها بما يضمن احترام الدستور.

إضافة لمستجدات التشكيلة في المحكمة الدستورية تم التوسيع من اختصاصات المحكمة الدستورية، ومن مظاهره فصل المحكمة الدستورية بقرار حول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات، إمكانية إخطار المحكمة من طرف الجهات المحددة في المادة 193 (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، من أربعين نائباً، أو خمسة وعشرين عضواً في مجلس الأمة⁵⁵)، بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية، كما يمكن لهذه الجهات إخطار المحكمة حول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية وتبدي المحكمة رأياً بشأنها.

أضف إلى ذلك تم توسيع من طبيعة النصوص محل الدفع بعدم الدستورية بحيث لم تعد تقتصر على الحكم التشريعي بل امتدت أيضاً إلى الحكم التنظيمي ويعد ذلك مكسباً مهماً في مجال حماية الحقوق والحريات. أضف إلى ذلك وفي مجال التشريع بأوامر التي ينصب موضوعها على المسائل العاجلة، برز التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال إجبارية إخطار رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، التي تفصل في مدى دستورتها في أجل أقصاه عشرة أيام، وهذا يُعد بذاته مكسباً مهماً يضمن من خلاله احترام الدستور ويعد بذلك ضماناً لحماية الحقوق الأساسية والحريات العامة.

54 القرار رقم 01 مؤرخ في 6 محرم 1443 الموافق لـ15 آب/أغسطس 2021 يتضمن استدعاء الأساتذة الناخبين للانتخاب أساتذة القانون الدستوري أعضاء المحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63 المؤرخة في 6 محرم 1443 الموافق لـ15 آب/أغسطس 2021. حدد بموجب هذا القرار تاريخ 14 تشرين الأول/أكتوبر 2021 لإجراء الانتخاب.

55 خفض العدد مقارنة مع التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ كان الإخطار من البرلمان إذ كان طبقاً للمادة 187 الفقرة الثانية منه ممكناً إذا تم من خمسين نائباً، أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة.

ومن إضافات دستور 2020 دسترة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات⁵⁶ تتولى مهمة تحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية، التشريعية والمحلية، وعملية الاستفتاء والإشراف عليها، وتمارس مهامها في كافة الاستحقاقات الانتخابية منذ تاريخ استدعاء الهيئة الانتخابية حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع. ومن بين أهم اختصاصات هذه السلطة ممارسة عمليات التسجيل في القوائم الانتخابية ومراجعتها وعملية تحضير العملية الانتخابية⁵⁷ وعمليات التصويت والفرز والبت في النزاعات الانتخابية.

وقد حدد الأمر 01-21 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق ل 10 آذار/مارس سنة 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، تشكيلة هذه السلطة التي تتكون من جهاز تداولي ممثلاً في مجلس السلطة المستقلة (يتشكل من عشرين عضواً يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات المستقلة، من بينهم عضو واحد من الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج)، وجهاز تنفيذي ممثلاً في رئيس السلطة المستقلة، كما للسلطة امتدادات على مستوى الولايات، البلديات والممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج، لعهد مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد.⁵⁸

وتعزيزاً للمجال الرقابي تم ترقية هيئة استشارية في التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى مقام المؤسسات الرقابية في التعديل الدستوري لسنة 2020، متمثلة في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وقد وُفق المؤسس الدستوري في هذا التكييف الجديد، إذ أن الوقاية من الفساد ومكافحته يندرج أكثر ضمن الاختصاص الرقابي من الاستشاري وقد نظمت السلطة في المواد 204 و 205 من الدستور.

أما في ما يخص الهيئات الاستشارية الدستورية فقد تم تفعيل دورها باستحداث مرصد مهم جداً وهو المرصد الوطني للمجتمع المدني، ومن بين المهام الموكلة لهذا المرصد طبقاً للمادة 213 من الدستور تقديم آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني، كما يساهم في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشترك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية.

56 وهي سلطة أوكلت لها مهمة تنظيم الانتخابات الرئاسية لسنة 2019 قبل دسترتها في سنة 2020 جاءت على أعقاب تطبيق المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وتأجيل تنظيم الانتخابات الرئاسية لـ 18 نيسان/أبريل 2019، وإنهاء مهام رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بموجب المرسوم الرئاسي 93-19 المؤرخ في 11 آذار/مارس 2019، وإلغاء جميع المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين أعضاء نفس الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي 94-19 المؤرخ في 11 آذار/مارس 2019، ومنه تم استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب لقانون العضوي 07-19 المؤرخ في 14 أيلول/سبتمبر 2019، والذي جاء على إثره أيضاً تعديل قانون الانتخابات بموجب القانون العضوي 08-19 بنفس التاريخ. لمزيد من التفصيل حول هذه السلطة أنظر: فيصل دهيمي، "إصلاحات النظام القانوني للانتخابات ودورها في ضمان سلامة العملية الانتخابية" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2019-2020).

57 كانت تمارس هذه الاختصاصات من قبل الإدارة متمثلة في وزارة الداخلية، وبهذه الطريقة يكون المؤسس قد فصل الإدارة عن الانتخابات لضمان نزاهة أكبر.

58 الأمر 01-21 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق ل 10 آذار/مارس سنة 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 17 المؤرخة في 26 رجب 1442 الموافق ل 10 آذار/مارس سنة 2021. من مميزات هذا الأمر أنه جمع كل القوانين السابقة ذي صلة بموضوع الانتخابات وهي القانون 10-16 المعدل بموجب القانون العضوي 07-19، والقانون العضوي المتعلق بالسلطة الوطنية للانتخابات والقانون العضوي 03-12 المتعلق بتوسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، كما تميز بإحداث نظام التصويت على القائمة المفتوحة والتصويت تفضيلي دون مزج في الانتخابات التشريعية. ويعد هذا النمط من التصويت من أهم مكتسبات قانون الانتخابات الجديد الذي ما هو إلا نتيجة إيجابية من نتائج التعديل الدستوري لسنة 2020.

أضف إلى ذلك تم الاستقرار على المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي ليمتد صلاحيته للمجال البيئي، كما تم استحداث في مجال البحث العلمي هيئة أخرى وهي الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات، وهي هيئة مستقلة ذات طابع علمي وتكنولوجي لتؤكد الأهمية التي أولاها المؤسس الدستوري في مجال البحث العلمي.⁵⁹

يتضح من خلال ما ذكر البناء المؤسساتي المهم في التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال إعادة ترتيب السلطات وتوزيع اختصاصاتها، وكذا تفعيل دور مؤسسات الرقابة والهيئات الاستشارية.

الخاتمة

شكلت محطات تاريخية مهمة الفاصل في ضرورة المضي في تعديلات دستورية استجابة للمطالب الشعبية، مواكبة للتطورات التي عرفتها الجزائر سواء سياسية كانت اجتماعية أو اقتصادية. بادر المؤسس الدستوري في سنة 2016 بتعديلات مست جوانب من تنظيم السلطات وحماية وترقية الحقوق والحريات، رغم ذلك لم تتشبع الطبقة الشعبية من هذه التعديلات ونادت بإصلاحات في محطات تاريخية مهمة في سنة 2019 مما أدى إلى ضرورة تبني وثيقة دستورية جديدة تستجيب لهذه المطالب.

تم ذلك فعلاً في سنة 2020 من خلال التعديل الدستوري الأخير الذي مس كل محتويات الدستور بدء من الديباجة إلى المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، تنظيم السلطات والفصل بينهما، مؤسسات الرقابة والهيئات الاستشارية، التعديل الدستوري والأحكام الانتقالية.

ولم تمضي سنة عن إصدار هذا التعديل الدستوري أين باشرت الدولة في تنصيب الهيئات التي استحدثها الدستور ووفقت في ذلك باعتبار أن كل المؤسسات الدستورية تم تفعيلها وتنصيبها سعياً لتحقيق الأهداف التي سطرها التعديل الدستوري لسنة 2020.

يعتمد في الأخير إنجاح أي مشروع لبناء دولة القانون بمؤسسات قوية، تضافر جهود الجميع لتحقيق هذه الغاية، بإرادة جميع الأطراف، دولة، شعباً، أفراداً، هيئات ومؤسسات، لأن المسؤولية يقتسمها الجميع. ويُعتمد في ذلك على عدة مبادئ وأسس ولعل أبرزها تحقيق الأمن بمفهومه الواسع، التكافل الاجتماعي، النضج السياسي، الوعي والتقدم العلمي، المواطنة والشعور بالمسؤولية، التنمية المستدامة، وإنجاح هذه المشاريع هي مسؤولية الجميع، لأن العمل هو عمل متكامل بين السلطة والشعب والأمر ليس بمستحيل إذ تقوم الجزائر على مؤسسات قوية وتزخر بكفاءات يمكن التعويل عليها بكل إخلاص وتفان وفي كل الظروف للمضي قدماً بالوطن المفدى نحو التقدم والازدهار.

59 المواد 209 و210 و218 من دستور الجمهورية الجزائرية (2020).

قائمة المراجع

- الأمر 01-21 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق ل 10 آذار/مارس سنة 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 17 المؤرخة في 26 رجب 1442 الموافق ل 10 آذار/مارس سنة 2021.
- الأمر رقم 97-76 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق لـ 22 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 94، لـ 02 ذو الحجة 1396 الموافق لـ 24 تشرين الثاني/نوفمبر 1976.
- بختي، نفيسة. "مضمون التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر". *مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية*، العدد 4 (2016): 94-103.
- دستور الجمهورية الجزائرية (1963)، صادق عليه المجلس الوطني في 28/08/1963 واستفتى عليه الشعب في 08/09/1963 ونشر بالجريدة الرسمية في 10/09/1963.
- دهيمي، فيصل. "إصلاحات النظام القانوني للانتخابات ودورها في ضمان سلامة العملية الانتخابية". أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه. جامعة الجزائر 1، 2019-2020.
- رأي المجلس الدستوري رقم 01 / 16 / ر.ت.د/م د/ المؤرخ في 18 من ربيع الثاني عام 1437 الموافق لـ 28 كانون الثاني/يناير 2016، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 24 ربيع الثاني عام 1437 الموافق لـ 3 شباط/فبراير سنة 2016.
- عمار، عباس. "مبادرة الإصلاحات السياسية". *مجلة الفكر البرلماني*، العدد 27، 2011.
- عيسى، زهية. "قراءة في آراء المجلس الدستوري المتعلقة بمشاريع القوانين المتضمنة التعديلات الدستورية لسنوات 2002، 2008، 2016". *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، العدد 1 (2016): 99-119.
- غانم، أحسن. "الحقوق السياسية للمرأة في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة". أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه. جامعة الجزائر 1، 2019-2020.
- فنيش، كمال. "دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان حقوق وحريات المواطنين". *مجلة المجلس الدستوري*، العدد 3 (2020): 11-24.

- قانون رقم 03-02 المؤرخ في 27 محرم عام 1423 الموافق لـ 10 نيسان/أبريل 2002 والمتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25 المؤرخة في أول صفر عام 1423 الموافق لـ 14 نيسان/أبريل 2002.
- قانون رقم 19-08 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق لـ 15 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63 المؤرخة في 18 ذي القعدة عام 1429 الموافق لـ 16 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 2008.
- قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 آذار/مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 7 آذار/مارس سنة 2016.
- القرار رقم 01 مؤرخ في 6 محرم 1443 الموافق لـ 15 آب/أغسطس 2021 يتضمن استدعاء الأساتذة الناخبين لانتخاب أساتذة القانون الدستوري أعضاء المحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63 المؤرخة في 6 محرم 1443 الموافق لـ 15 آب/أغسطس 2021.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق لـ 15 أيلول/سبتمبر سنة 2020 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بتعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 54 المؤرخة في 28 محرم عام 1442 الموافق لـ 16 أيلول/سبتمبر 2020.
- المرسوم الرئاسي رقم 304-21 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1442 الموافق لـ 04 آب/أغسطس 2021 الذي يحدد شروط وكيفية انتخاب أساتذة القانون الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 60، المؤرخة في 26 ذي الحجة 1442 الموافق لـ 05 آب/أغسطس 2021.
- المرسوم الرئاسي رقم 18-89 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق لـ 28 شباط/فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 شباط/فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 9 المؤرخة في 23 رجب 1409 الموافق لـ 1 آذار/مارس 1989.
- المرسوم الرئاسي رقم 438-96 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق لـ 07 كانون الأول/ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 تشرين الثاني/نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 المؤرخة في 27 رجب 1417 الموافق لـ 08 كانون الأول/ديسمبر 1996.

- المرسوم الرئاسي رقم 442-20 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ30 كانون الأول/ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول تشرين الثاني/نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 82 المؤرخة في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ30 كانون الأول/ديسمبر 2020.
- موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية: www.joradp.dz.
- نصر الدين، معمرى. "قراءة في التعديل الدستوري 2016". مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية 17، العدد 2 (2020): 84-101.

سورية: دستور "الأزمة" أم أزمة الدستور؟

د. إبراهيم درّاجي*

ملخص

شكل إصدار الدستور السوري لسنة 2012 إحدى المحطات الهامة في مسار الأزمة السورية التي بلغت حد الصراع المسلح متعدد الأبعاد الإقليمية والدولية. حيث كان يُنظر إليه على أنه قد يكون أحد الخطوات الهامة والمؤثرة في الحد من التدهور الكبير الذي كانت تشهده البلاد حينها.

أدى الدستور السوري، برأي أنصاره، الغرض من إصداره فلبى برأيهم المطالب الشعبية، وأدخل تعديلات جذرية في بنية النظام السياسي من خلال سماحه بالتعددية السياسية وإقراره، لأول مرة، منذ استقلال البلاد، آلية لانتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرةً.

بالمقابل تعرض هذا الدستور لانتقاد كبير من معارضيه الذي يرون أنه لم يحترم، شكلياً وإجرائياً، معايير الشفافية والمشاركة الشعبية والمجتمعية الواجب مراعاتها في أي دستور ديمقراطي، فضلاً عن أنه، من حيث المضمون، لم يأت بشيء جديد ومختلف عما كان سائداً في الدساتير السابقة. بل أنه أخفق كذلك في تطبيق حقيقي للنصوص الجديدة القليلة التي أتى بها حيث أنه أفرغ، بنصوص دستورية أو قانونية أو ممارسات عملية لاحقة، تلك المواد الجديدة من محتواها ومن قدرتها على تحقيق أي تغيير في واقع الحياة السياسية في سورية.

تعالج هذه الورقة، من ناحية دستورية، وجهات النظر السياسية السابقة، وهي تحلل الظروف التي تم اعتماد الدستور السوري خلالها، والآليات التي أتت في مسار إصداره الاجرائي، وتقرن ما تضمنه من أحكام مع مضمون الدستور الذي سبقه لبيان مدة تبيّنه بالفعل أحكام دستورية جديدة، ثم تتطرق أخيراً لمدى وكيفية تطبيق تلك النصوص الدستورية الجديدة على أرض الواقع بصورة عملية وذلك بعد مضي عشر سنوات كاملة على بدء نفاذ هذا الدستور.

* أكاديمي وعضو اللجنة الدستورية السورية عن كتلة المجتمع المدني.

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

تعمّدت هذه الورقة عرض وجهتي النظر المتناقضتين لأنصار الحكومة السورية ومعارضيهما، بصورة أمينة، وبغض النظر عن مدى توافق كاتب الورقة أو اختلافه مع تلك الآراء، وذلك بهدف إتاحة الفرصة والمجال لعرض وجهتي نظر متناقضتين وتحليلهما بصورة هادئة في محاولة لإدخال ثقافة "قبول رأي الآخر" بمعزل عن الموافقة عليه أو الموقف المسبق منه وهو ما يتم افتقاده في سورية حالياً بكافة المجالات، ومن ضمنها مجال النقاش الدستوري، وفق ما رصده كاتب الورقة بحكم عضويته في اللجنة الدستورية السورية الحالية ممثلاً لمكون المجتمع المدني فيها.

الكلمات المفتاحية: الثورة السورية، أزمة الدستور، المشاركة المجتمعية، آليات تنفيذية، حقوق المرأة، أحكام دستورية جديدة، انتخابات، دستورية القوانين.

قائمة المحتويات

114	المقدمة.....
115	القسم الأول: مدى مراعاة الدستور السوري لسنة 2012 لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية.....
116	أولاً: تشكيل لجنة صياغة الدستور.....
119	ثانياً: مدى مراعاة اعتبارات المشاركة المجتمعية والشعبية أثناء صياغة دستور 2012.....
120	ثالثاً: طريقة إقرار دستور 2012 ومدى مشاركة الشعب بها.....
122	القسم الثاني: مدى تلبية الدستور السوري لسنة 2012 للتطلعات والمطالب الشعبية.....
122	أولاً: المطالبات الشعبية والدستور.....
123	ثانياً: تحليل النصوص الدستورية الجديدة.....
130	القسم الثالث: مدى نجاح وفعالية الدستور السوري لسنة 2012 في التطبيق.....
130	أولاً: مدى الالتزام بتطبيق الأحكام الدستورية الجديدة.....
136	ثانياً: مدى التراجع عن المكاسب والنصوص الدستورية الجديدة.....
138	ثالثاً: علاقة شكل نظام الحكم في سورية بالخيار الدستوري الذي تم تبنيه.....
139	الخاتمة.....
142	قائمة المراجع.....

المقدمة

يبود الدستور شديد الارتباط بكافة الأزمات التي عرفتها الدولة السورية منذ ظهورها بشكلها المعاصر بعد الانفصال عن الدولة العثمانية في أعقاب الثورة العربية الكبرى. حيث وُضعت غالبية الدساتير السورية في ظروف غير طبيعية ولمواجهة أزمات كانت تواجهها الأمة وسواء أكان مصدر تلك الأزمات احتلال خارجي أو انقلاب داخلي.

بعد انهيار السلطنة العثمانية بدأ تاريخ سوريا الحديث. فبتاريخ 2 تموز/ يوليو 1919 انعقد المؤتمر السوري واتخذ قراراً وجهه إلى لجنة الاستفتاء الأمريكية جاء فيه أنهم يطالبون بأن (تكون حكومة هذه البلاد السورية ملكية، مدنية، نيابية، تُدار مقاطعاتها على طريقة اللامركزية الواسعة وتُحفظ فيها حقوق الأقليات...). ثم اتخذ المؤتمر السوري قراراً بتاريخ 6 آذار/ مارس لتقرير شكل الدولة ووضع دستور للبلاد، لكن لم يستطع المؤتمر أن يتابع مهمته بسبب خضوع سورية للانتداب الفرنسي الذي شهدته خلاله البلاد عدّة مشاريع دستورية بعضها طبّق والبعض الآخر لم يدخل حيز النفاذ.

بعد الاستقلال دخلت البلاد لسنوات طويلة في متاهة الانقلابات العسكرية المتلاحقة والتي كان لها انعكاسات وتداعيات دستورية واضحة سواء لجهة "تعطيل" العمل بأحكام الدستور في أكثر من مناسبة، أو لناحية "تفصيل" دساتير لخدمة أشخاص بعينهم أو مشاريع بذاتها.

يكشف التاريخ الدستوري السوري بوضوح عن حجم "التدخل العسكري" عبر الانقلاب المباشر أو الحكم غير المباشر في العملية السياسية وكذلك الدستورية. ويبين أن الدولة السورية لديها "تاريخ عريق" من التداخل "اللاشرعي" بين العسكر والدستور والسياسة. لتبرير ما لا يبزر وصوغ الأنظمة الدستورية المناسبة لمزاج أو مقاس وشخصية الحاكم. حيث عرفت البلاد خلال تاريخها الدستوري المعاصر مشروع دستور 1949 بعد انقلاب حسني الزعيم، و دستور 1950 بعد انقلاب سامي الحناوي، و دستور عام 1953 بعد انقلاب أديب الشيشكلي. وفي العام 1958 وقّعت حكومتا مصر وسوريا اتفاقاً يتضمن أسس الوحدة بين البلدين فخضعت البلاد لدستور الوحدة. وبعد الانفصال في العام 1961 خضعت البلاد لدستور مؤقت جديد، وهو ما تزامن مع سيطرة حزب البعث العربي الاشتراكي على السلطة، حيث شهدت البلاد إصدار عدّة دساتير تشكّل مرحلة جديدة وانفصالياً - وإن لم يكن كاملاً - عن مفهوم القانون العام الغربي، باتجاه النظم السياسية الاشتراكية. وخضعت البلاد خلاله لدستور 1964 و دستور عام 1969 ودستور عام 1971 ومن ثم دستور عام 1973 الذي أثار جدلاً كبيراً منذ إقراره (بسبب طريقة إصداره، و غلبة الطابع الأيدلوجي عليه وفق عقيدة حزب البعث الحاكم، وخرقه لمبدأ الفصل بين السلطات، وإلغاءه فعلياً للحياة السياسية في سورية من خلال تنصيبه لحزب البعث الحاكم "حزباً قائداً للدولة والمجتمع"). وكان تغيير مواده، كلياً أو جزئياً، أحد المطالب الأساسية للاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في العام 2011.

لا يخرج الدستور السوري الحالي، الذي تم اعتماده سنة 2012، عن مسار الترابط الحكمي في سورية ما بين الدستور والأزمات حيث يرتبط إصداره بالأحداث التي شهدتها البلاد منذ شهر آذار/مارس 2011 والتي بدأت كحركة احتجاجات

شعبية وسرعان ما تطورت لتصبح صراعاً مسلحاً بات يحمل الكثير من الأبعاد الإقليمية والدولية والتي لا تزال تداعياتها قائمة ومستمرة بعد مرور أكثر من عقد على بدء تلك الأحداث.

تتطرق هذه الورقة بالتحليل والتقييم إلى الدستور السوري الذي صدر بعد أقل من عام على بدء تلك الأحداث في سورية وبغرض مواجهة "الأزمة" التي كانت تتعرض لها البلاد لبيان في ما إذا كان هذا الدستور هو بالفعل أداة ووسيلة لحل الأزمة السورية أم أنه كان سبباً إضافياً لتعقيد تلك الأزمة والدفع بها إلى المسار الذي سلكته في أعقاب اعتماد ذلك الدستور؟ لمحاولة الإجابة على هذا التساؤل الجوهرى ولتوضيح في ما إذا كان الدستور السوري لسنة 2012 هو أداة لحل "الأزمة" السورية أم سبباً إضافياً لتعقيدها ستتطرق هذه الورقة إلى الظروف والسياق الذي صدر فيه ذلك الدستور، إضافةً إلى تحليل مضمونه ومقارنته بالدستور الذي سبقه، وكذلك تحليل ما تم تطبيقه منه وأسباب النجاح أو الفشل في تطبيقه بعد مضي أكثر من عقد كامل على اعتماده ودخوله حيز التنفيذ.

اعتمدت هذه الورقة على مجموعة من المراجع ذات الصلة بتلك المرحلة الزمنية، إضافةً إلى مقابلات تمت مع بعض الأشخاص المرتبطين بتلك المرحلة والمساهمين بها، وقد سعت لعرض متوازن لمختلف الآراء ووجهات النظر مع إجراء تقييم نقدي موضوعي لما تم في تلك المرحلة. مُتبعاً المنهج الوصفي لوصف الأحداث التي تمت في تلك المرحلة بهدف تحليلها تحليلاً دقيقاً، وكذلك المنهج التحليلي القانوني من خلال تحليل الآراء القانونية ووجهات النظر المختلفة وتقييمها بصورة موضوعية.

القسم الأول: مدى مراعاة الدستور السوري لسنة 2012 لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية

لعمود طويلة، وعلى مستوى العالم، ظلّ الدستور عملاً "نخبوياً" تُصدره السلطة الحاكمة للشعب الذي يتعين عليه الامتثال، حكماً وتلقائياً، لقواعده والخضوع لها دون أي مناقشة أو مشاركة، وغالباً دون أي معرفة أيضاً بمضمون تلك القواعد والأحكام. يتنافى ذلك المفهوم "الفوقي" لآلية صياغة الدستور واعتماده مع مفهوم الدستور ذاته والغرض منه والترويج له كعقد اجتماعي ينظم العلاقة بين مكونات الأمة في ما بينها، وبين الدولة ومواطنيها والمقيمين على إقليمها أيضاً.¹ ولهذا فقد غيرت التطورات اللاحقة، السياسية والديمقراطية والحقوقية، من ذلك المفهوم فلم يعد وضع الدساتير حقاً مُطلقاً للحاكم، أو عملاً تختص به البرلمانات والجمعيات التأسيسية، أو فقهاء القانون الدستوري، أو الدولة، بل أصبحت مشاركة القوى المجتمعية المختلفة في وضع الدستور واقعاً حتمه التوسّع في مفهوم ومضمون الحقوق الديمقراطية للشعب، وحقاً دولياً أقره القانون الدولي، وحقاً أخلاقياً على كل من المواطنين والمسؤولين في الدولة.²

1 إبراهيم دراجي، *سوريا. بدائل دستورية* (بيروت: الإسكوا، 2017)، ص 75.

2 ياسمين فاروق أبو العينين ونادية عبد العظيم، *المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية* (القاهرة: منشورات مركز العقد الاجتماعي، 2013)، ص 5.

نناقش في الصفحات اللاحقة مدى مراعاة الدستور السوري لسنة 2012 لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية في صياغته واعتماده.

أولاً: تشكيل لجنة صياغة الدستور

استجابةً لمطالب المتظاهرين (وفق رأي المؤيدين للحكومة) أو بهدف التحايل على تلك المطالب الشعبية (وفقاً لقناعة معارضيها) أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ 2011/10/15 القرار الجمهوري رقم 33 القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية. وحدد القرار المذكور مدة أربعة أشهر من تاريخ صدوره لكي تتجز اللجنة عملها. وقد تضمن هذا القرار أسماء 29 شخصية من بينهم ثلاث سيدات فقط قبل أن يتقلص العدد إلى 28 نتيجة انسحاب أحد أعضائها فور تكليفه. وقد تم تكليف الحقوقي مظهر العنبري برئاسة هذه اللجنة.

تركزت انتقادات المعارضة والجهات الحقوقية المستقلة هنا على طريقة تعيين اللجنة التي صاغت مسودة الدستور. لأنه برأيها "من حيث المبدأ، كان من المفروض أن تضع الدستور هيئة تأسيسية منتخبة من الشعب تشارك فيها مختلف الاتجاهات السياسية والفئات الاقتصادية والاجتماعية، ومختلف تنوعات فئات المجتمع السوري، كي يكون الدستور مليئاً لمصالح وطموحات الجميع، وتضع هذه الهيئة أسس مشروع الدستور، ثم تكلف لجنة من المختصين والأكاديميين والقانونيين صياغته وإعداده، ثم بعد ذلك يطرح على الاستفتاء الشعبي بعد فترة كافية من الحوار والنقاش".³ وهو ما لم يتحقق في مشروع الدستور السوري فقد وضعت لجنة شكلها رئيس الجمهورية من الأشخاص الموالين فقط، يمثل معظمهم شريحة واحدة من المجتمع. ولهذا اعتبرت هيئة التنسيق المعارضة،⁴ على سبيل المثال، أن هذا الدستور قد كُتب

"... ودون أن يشارك في إعداد هذا النص أي من القوى السياسية الكثيرة في البلاد، اللهم سوى أتباع النظام المجريين في (الجبهة الوطنية التقدمية)، ودون أن تشارك أي شخصية وطنية حقوقية عامة تحظى بثقة المجتمع واحترامه".⁵ برغم أن آراء أخرى كان ترى أن تلك اللجنة ضمت بالفعل بعض الأسماء التي كانت خارج منظومة الحكم الرسمي، وبعض الشخصيات التي أُطلق عليها حينها المعارضة الوطنية الداخلية والمقصود بذلك "الجبهة الوطنية للتغيير والتحرير" التي تشكل تحالف حزب الإرادة الشعبية والحزب السوري القومي الاجتماعي.

يتفق مع هذا الرأي أيضاً أحد أعضاء اللجنة المعنية بموجب القرار الجمهوري لصياغة مسودة ذلك الدستور وهو الحقوقي عبد الحي السيد الذي تقدّم باستقالته فور تعيينه في هذه اللجنة. وذكر في كتاب خطي قدمه إلى رئيس اللجنة: "... علمت بخبر تسميتي عضواً في اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور الجمهورية العربية السورية من وسائل الأنباء"،

3 حسين عودات، "حول مشروع الدستور السوري"، البيان، 25 شباط/فبراير 2012.

4 ائتلاف مكون من مجموعة من الأحزاب الوطنية والقومية الاشتراكية والشيوعية في سورية بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي.

5 بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول "الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم"، المكتب التنفيذي، دمشق في 26 شباط/فبراير 2012.

مضيفاً "وتقديرًا مني لأهمية الدستور كوثيقة أساسية تنظم الحياة العامة في البلاد وخاصة في المرحلة الراهنة، فإنني كقانوني أو من بان الصياغة المثلى للدستور تأتي عبر التداول في جمعية تأسيسية، كما عرفت سورية ذلك في أحقاب دستورية مختلفة، وبناء عليه، فإنني أعتذر عن المشاركة في أعماله."⁶

علمًا أن آراء أخرى كانت قد أوضحت أن هنالك طريقتان مقبولتان ومتبعتان عالمياً لكتابة مشروع الدستور. يتّم بموجب الطريقة الأولى انتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور. بينما تقوم الطريقة الثانية على اختيار خبراء قانونيين لوضع المسودة الأولى للدستور، ومن ثم يُعرض على الاستفتاء العام. ويذهب هذا الرأي، إلى أنه مما لا شك فيه أن الطريقة الأولى هي الأكثر ديمقراطية، لكنها ليست بالضرورة الأفضل، لأن انتخاب الجمعية التأسيسية قد يؤدي (بخاصة في دول العالم الثالث، حيث تكون المعايير الشخصية مرجحة على المعايير الموضوعية) إلى تشكيل جمعية تأسيسية من أشخاص ليسوا خبراء قانونيين، ولا يتمتعون بالاستقلال والموضوعية. أما الأسلوب الثاني، فهو أقل ديمقراطية، لكنه الأنجع للحالة السورية، بخاصة عندما يكون أعضاء لجنة الصياغة من الخبراء المشهود لهم بالموضوعية والاستقلالية والخبرة القانونية، وبشرط أن يكون هنالك مناقشة عامة (من قبل الجمهور) لمواد الدستور قبل طرحه على الاستفتاء.⁷

بالمحصلة فإن عملية كتابة الدستور، وفقاً لمعارضتي تلك العملية، لم تكن تشاركية شفافة بل أنها أتت بمرسوم رئاسي لم يراع إطلاقاً وجود قوى أخرى اجتماعية أو سياسية أو نقابية أو مهنية لها دور ومصحة بأن تشارك بصياغة دستور حقيقي يقرر حال البلاد بشكل عام وليس حال السلطة الحاكمة فقط.

أمّا بالنسبة لأنصار تلك العملية الدستورية، بالشكل الذي تمت فيه، فلا هنا تُوجد رواية رسمية لتبرير ذلك المسار إلا أن رصد وتحليل التعاطي الرسمي مع عملية تشكيل اللجنة والمواقف المُعلنة للأوساط المشاركة بعملية صياغة ذلك الدستور كانت تُؤكّد أن "التشاركية" متحققة في عملية صياغة الدستور لأن غالبية أصحاب المصلحة الحقيقية قد شاركوا بالفعل في تلك العملية باعتبار أن المجتمع المدني "ليس قاصراً على الجمعيات الأهلية وجماعات حقوق الإنسان فحسب" بل أنه يشمل أيضاً نقابات واتحادات مهنية فضلاً عن أحزاب سياسية وكل هؤلاء شاركوا بالفعل في لجنة صياغة الدستور التي ضمت في عضويتها ممثلين لحزب البعث الحاكم وبقية الأحزاب الأخرى المتحالفة معه في إطار الجبهة الوطنية التقدمية، إضافةً إلى رؤساء أو ممثلين نقابة المحامين واتحاد الفلاحين وكذلك اتحاد العمال في سورية فضلاً عن رئيس جمعية أهلية.⁸

وتؤكد الرواية "شبه الرسمية" أنه تمت مراعاة عدّة معايير في انتقاء وتعيين أعضاء لجنة الصياغة منها "الاختصاص والتعددية" بحكم أنها تضمنت مستقلين وممثلين للأحزاب القائمة والمتحالفة مع حزب البعث الحاكم مع تبرير كون أغلبية

6 نص رسالة الاعتذار الذي قدّمها الحقوقي عبد الحي السيد إلى رئيس لجنة صياغة الدستور مظهر العنبري بعد يومين من تكليفه بعضوية تلك اللجنة.

7 موسى مئري، "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور"، *بلدنا*، 15 شباط/فبراير 2012.

8 المقصود بذلك جمعية الاقتصاديين السوريين والتي مثلها رئيسها الذي سبق أن شغل سابقاً منصب وزير التخطيط وكذلك وزير التعليم العالي في حكومات حزب البعث السابقة.

أعضاء اللجنة من المنتمين لحزب البعث الحاكم بكونه "أمر طبيعي ومنطقي" نظراً لأن حزب البعث الحاكم هو الأقوى على الساحة السياسية السورية والأكثر انتشاراً.⁹

إلا أن هذا الرأي تنفيه آراء حقوقية أخرى تؤكد بدورها أن عملية كتابة الدستور لم تكن تشاركية على الإطلاق بل أنها أتت بمرسوم رئاسي لم يراع إطلاقاً وجود قوى أخرى اجتماعية أو سياسية أو نقابية أو مهنية لها دور ومصصلحة بأن تشارك بصياغة دستور حقيقي يقرر حال البلاد بشكل عام وليس حال السلطة الحاكمة فقط.

وتعتبر تلك الآراء أن المجتمع المدني لم يكن له أي دور لا في صياغة دستور عام 2012 ولا الدساتير التي سبقته لأنه "لم يكن هناك مجتمع مدني حقيقي، في سورية، طوال خمسين سنة ماضية" باعتبار أن "قانون الجمعيات في سورية يمنع ويضع شروطاً أمنية وتعجيزية على إنشاء وتكوّن مجتمع مدني حقيقي وما يُسمح به هو مجرد جمعيات لأدوار خدمية وطبية واجتماعية مرتبطة بجهات معينة أو بدور العبادة من مساجد أو كنائس فقط".

وهو ما ينطبق أيضاً على الأحزاب التي لم يكن يُسمح بإنشائها وكانت قاصرة على حزب البعث الحاكم "والقائد للدولة والمجتمع" وأحزاب محدودة منضوية في تحالف معه ضمن مظلة الجبهة الوطنية التقدمية.¹⁰ وبالتالي فإن الأحزاب السياسية المرخصة هي بمواصفات محددة والمواصفات تُقاس بمقاس السلطة وليس بمقاس الحاجات الفعلية للمجتمع المدني والمجتمع السوري بشكل عام. لذلك لا يوجد حديث عن أحزاب سياسية مستقلة لها برنامج مستقل أو برنامج خاص بعيداً عن "الأجهزة الأمنية".

أمّا بالنسبة لمشاركة المحامين أو القضاة ورجال الاعلام فترى المعارضة بأن لجنة صياغة الدستور كانت تضم شخصيات تنتمي لهذا الكيان ولكن تم اختيارهم من قبل المؤسسات التنفيذية وليس من قبل المؤسسة القانونية أو القضائية أو الأكاديمية، ودون "وجود قناعة، أو رغبة، أو قدرة" لهؤلاء الأشخاص على بناء دستور تشاركي ديمقراطي حقيقي. علماً أنه أثناء عملية صياغة الدستور لم يتم التواصل مع أي شخص معارض أو مستقل "يعمل خارج الإطار الرسمي الحكومي أو الأمني".

علماً أن تيارات المعارضة السورية المتعددة كانت قد رفضت المشاركة في لجنة وضع الدستور عند تشكيلها، لأنها حسب وجهة نظرها تؤدي مهمتها في ظروف سيئة جداً، وغير صحية، وعلى أشلاء آلاف القتلى، وعشرات آلاف المعتقلين والمشردين، وانتشار الجيش والقوات المسلحة والأمنية في شوارع القرى والبلدات والمدن السورية، مفترضة إصرار النظام المسبق على أن يكون الدستور على صورته وحسب مصالحه.¹¹

9 لقاء غير منشور أجراه كاتب هذه الورقة مع بعض أعضاء لجنة صياغة دستور 2012.

10 سبق تشكيل لجنة صياغة الدستور بأشهر محدودة صدور قانون جديد للأحزاب في العام 2011 بعد أشهر من بداية الاحتجاجات في سورية لكن المعارضة اعتبرت أيضاً أن "الأحزاب الجديدة التي رُخصت لاحقاً هي أيضاً مجردة واجهة وتابعة للسلطة وإن اعتبرت نفسها مستقلة".

11 عودات، "حول مشروع الدستور السوري".

إن تقييم موضوعي لتلك الحقبة يقتضي التساؤل عن مدى إمكانية قبول المعارضة - في ذلك الوقت، المشاركة في لجنة صياغة الدستور، لو تم دعوتها، ومدى صوابية مقاطعتها لتلك العملية وكذلك مدى قدرتها في حال مشاركتها على إحداث تغيير حقيقي في ذلك الدستور وفي مسار الأحداث اللاحقة؟

لا جواب حاسم على كل هذه التساؤلات علماً أنه في تلك الفترة، خريف 2011، كان هناك انقسام كبير وتشدد بالمواقف عند كلا الطرفين فالسلطة لا تريد أن تشارك أحداً، بصورة فعلية ومؤثرة، وتتجنب إحداث تغيير حقيقي حتى في الآلية والمسار الاجرائي للعملية الدستورية وبعض من يزعمون تمثيل المعارضة السياسية كانوا لا يريدون التفاوض أو الحوار في تلك المرحلة الا على استلام السلطة فقط. مع وجود قناعة بأن المعارضة كانت سترفض المشاركة في ذلك المسار الدستوري، فيما لو تم دعوتها للمشاركة به، وذلك بسبب طريقة تشكيل اللجنة الدستورية والآلية التي أتت في صياغة وإقرار الدستور من جهة، والطريقة العنيفة التي ردت بها الحكومة على حركة الاحتجاجات الشعبية. وهو ما يقودنا إلى التأكيد على أن الأمر كان سيحتاج لبيئة وتحضيرات لم تكن قائمة فضلاً عن انعدام مناخ الثقة الذي كان ولا يزال قائماً في سورية.

ثانياً: مدى مراعاة اعتبارات المشاركة المجتمعية والشعبية أثناء صياغة دستور 2012

كما سبقت الإشارة فإنه حتى لو لجأت الحكومات إلى خيار "تعيين" خبراء قانونيين لوضع المسودة الأولى للدستور قبل عرضه على الاستفتاء العام بدلاً من "انتخاب" جمعية تأسيسية فإن هذا يتطلب، إضافةً إلى كون أعضاء لجنة الصياغة من الخبراء المشهود لهم بالموضوعية والاستقلالية والخبرة القانونية، أن يكون هناك مناقشة عامة (من قبل الجمهور) لمواد الدستور قبل طرحه على الاستفتاء.¹² وهو ما يجسد مفهوم "المشاركة الشعبية" واعتبارات الشفافية في صياغة الدساتير. وهو، أيضاً، ما لم تتم مراعاته في صياغة الدستور السوري الحالي.

لهذا فقد ركزت الانتقادات، التي استهدفت مسار العملية الدستورية السورية لصياغة دستور 2012، أيضاً على غياب المشاركة الشعبية و الشفافية بشكل مطلق سواء أثناء صياغة الدستور، وهي عملية كانت تتم اجتماعاتها وسط سرية وتكتم شديد "رغم تعيين ناطق رسمي بإسم اللجنة"، أو حتى أثناء الاستفتاء عليه وبعد إقراره، نظراً لعدم وجود أو نشر لمحاضر اجتماعات ومناقشات أعضاء لجنة صياغته وبرغم مضي قرابة العشر سنوات على إقراره، فضلاً عن "عدم طرح مشروع الدستور على النقاش العام في وسائل الإعلام والمراكز والمؤسسات الثقافية والجامعات لإظهار حسناته وسيئاته أمام الرأي العام".¹³ خلافاً لما هو متبع عند صياغة الدساتير عالمياً حيث يتعين إخضاع مسودته ومشاريعه إلى نقاش وحوار تجريه حوله وسائل الإعلام والصحافة والمنديات الثقافية والهيئات النقابية والمهنية ومنظمات المجتمع المدني والأهلي ومختلف الجهات ذات العلاقة، بحيث يُشبع دراسة وحواراً ونقاشاً شعبياً يشمل الملاحظات عليه من قبل هذه الفئات جميعها،

12 متري، "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور".

13 بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول "الاستفتاء على الدستور الجديد المزعم".

وتتحقق صورة واضحة عنه وعن مضمونه لدى جميع الناخبين من أبناء الشعب، بحيث يتاح لهم إبداء آرائهم الحقيقية والأقرب للصحة والموضوعية بالرفض والقبول خلال الاستفتاء. وقد درجت معظم دول العالم بل كل دول العالم المعاصرة، على إتباع هذه المراحل والتقاليد. وهو ما لم يُتبع في سورية "وكل ما قامت به الحكومة، برأي معارضيهما، هو نشر نص الدستور ونشر آيات المديح والثناء عليه".¹⁴

بالمقابل ترى بعض الأطراف المشاركة في عملية صياغة ذلك الدستور أن معايير الشفافية و المشاركة الشعبية في تلك المرحلة كانت متحققة فعلاً حيث أن "الاستفتاء رافقه عملية شرح ونشر وعي ومشاركة، ربما، ليس لكل السوريين حيث لم يكن بالإمكان الوصول للجميع إمّا لأسباب أمنية ولوجستية أو لكون هناك أشخاص لم يكونوا معنيين أو مهتمين بالعملية الدستورية وهو ما ينسجم مع وجود ظاهرة موجودة مسبقاً في سورية وهي تساؤل الاهتمام بالعمل العام والانتخاب حتى أن نسبة المشاركة بالانتخابات في بعض المناطق، قبل الحرب، لم تكن تزيد عن 5%".¹⁵

رغم أن "المناخ الشعبي العام"، في تلك المرحلة الزمنية، كان يعتبر أن الحديث عن "مشاركة شعبية" في تلك الفترة من العام 2012 هو أمر "غير واقعي" لأنه لم يكن أحد معني في تلك المرحلة بالمشاركة الشعبية فبالنسبة للناس كان العنف قد بدأ وكان اهتمامهم منصباً على كيفية إيقاف ذلك العنف أو تلافيه مخاطره.

ثالثاً: طريقة إقرار دستور 2012 ومدى مشاركة الشعب بها

لم يقتصر النقد الذي طال دستور 2012 على آلية تشكيل لجنة كتابة الدستور بل شمل أيضاً ظروف وتوقيت "الاستفتاء عليه" أيضاً. فبعد أن أتمت اللجنة صياغة مشروع الدستور الجديد وسلمته لرئيس الجمهورية أصدر الرئيس المرسوم الرئاسي رقم 85 لعام 2012 القاضي بتحديد يوم الأحد الواقع في 26 شباط / فبراير 2012 موعداً للاستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية الجديد.¹⁶

وهو ما رفضته قوى المعارضة حينها حيث ترافقت الدعوة الرسمية للاستفتاء على الدستور مع دعوات مماثلة من قوى المعارضة وبعض منظمات المجتمع المدني، في الداخل والخارج، لمقاطعة عملية الاستفتاء على الدستور. ومن هذه الدعوات، على سبيل المثال، البيان الصادر عن الهيئة العامة للثورة السورية المجلس الثوري بتاريخ 2012/2/25 والذي أكد أن "الهيئة العامة للثورة السورية تدعو الشعب السوري إلى مقاطعة مهزلة الاستفتاء على الدستور احتراماً لعقولهم" وطالب هذا البيان المواطنين "المقاطعة التامة وعدم الذهاب إلى مراكز الاستفتاء". وضمن ذات السياق أصدر المكتب التنفيذي

14 عودات، "حول مشروع الدستور السوري".

15 لقاء غير منشور أجراه كاتب هذه الورقة مع بعض أعضاء لجنة صياغة دستور 2012.

16 وقد بيّنت وزارة الداخلية أن عدد المواطنين الذين يحق لهم الاستفتاء ممن هم من مواليد 1 كانون الثاني/يناير 1994 وما قبل يبلغ 14,589,945 مليون مواطن ومواطنة في مختلف المحافظات. وأعلنت الوزارة أنه تم تخصيص 14,185 مركزاً لإجراء عملية الاستفتاء داعيةً المواطنين إلى ممارسة حقهم في الاستفتاء بتلك المراكز.

لهيئة التنسيق الوطنية المعارضة بدمشق في 2012/2/16 بياناً حول الاستفتاء على الدستور الجديد "المزعوم" ذكرت فيه أن "... مشروع الدستور يطرح للاستفتاء فيما البلاد تغلي سياسياً وتدوي الانفجارات في مناطق كثيرة منها، وتُشر الدبابات والمدرعات والجنود في كل مكان، وتطغى أصوات القنابل والقذائف والرشاشات على كل صوت آخر في العديد من المدن والبلدات والقرى من حوران في أقصى الجنوب وحتى حلب في أقصى الشمال". وخلصت فيه إلى أن "الشعب السوري... غير معني بمهزلة الاستفتاء على دستور جديد مزعوم لن يكون... سوى أوراق لا تساوي قيمة الحبر الذي كتبت به".¹⁷ لتخلص الأراء المعارضة إلى "إن تحديد موعد الاستفتاء مع استمرار القتل والاعتقال وحصار المدن هو رسالة صريحة بأن الرأي سيكون تحت سبطانة المدفع وطلقة البندقية وتعذيب الاعتقال والحاجات الأساسية للإنسان".¹⁸

برغم ذلك تمت عملية الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد في التاريخ المُحدد وبنهاية ذلك اليوم بتاريخ 2012/2/26 أعلن وزير الداخلية أنه نسبة الذين وافقوا على مشروع الدستور الجديد قد بلغت %89.4 من عدد المستفتين.¹⁹ علماً أن المعارضة شككت، بطبيعة الحال، بهذه النسبة وأشارت إلى أنه (بكل تأكيد كل هذه الأرقام مشكوك بها فقد قاطعت المعارضة بكل أطيافها مشروع الدستور ونقلت وسائل الإعلام تقارير عديدة عن الضعف الكبير في نسبة الإقبال والمشاركة في التصويت للدستور).²⁰

إثر ذلك أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم 94 للعام 2012 لجعل الدستور الجديد نافذاً من تاريخ 2012/2/27.

أدى المسار الاجرائي لعملية صياغة وإصدار الدستور السوري لسنة 2012، إضافةً إلى المواقف السياسية المُسبقة والمناخ العام في تلك الفترة الزمنية، إلى رفض المعارضة الانخراط بتلك العملية مما أفقد العملية الدستورية ركن "التشاركية"، فضلاً عن انصراف المواطنين عن الاهتمام بتلك العملية مما أفقدها أيضاً "كن المشاركة الشعبية"، وهو ما أدى بالنتيجة إلى صياغة النصوص الدستورية بمنطق ردود الفعل، فلم تلب التطلعات ولا المطالبات الشعبية، ولا الحقوقية أيضاً.

كما كشف ذلك المسار أن تجاهل التشاركية، والتقليل من أهمية المشاركة الشعبية، سيؤدي إلى المزيد من الفوضى وإفقاد الدستور قيمته الشرعية.

17 بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول "الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم".

18 أنور البني، "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد"، 9 أيلول/سبتمبر 2011.

19 درّاجي، سوريا. بدائل دستورية، ص59.

20 أنظر: خطة التحول الديمقراطي في سوريا (واشنطن: بيت الخبرة السوري والمركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية، 2013)، ص 46.

القسم الثاني: مدى تلبية الدستور السوري لسنة 2012 للتطلعات والمطالب الشعبية

يتضح من استعراض مسار الأحداث التي شهدتها البلاد منذ آذار/مارس 2011 أن الدستور كان أحد المحركات الرئيسية للمطالب الشعبية التي شكّلت الشرارة الأولى لتلك الأحداث. ولهذا فقد كان يؤمل من دستور 2012 الذي جاء استجابةً لتلك المطالب الشعبية أن يُلبّيها ويُعبّر عنها بنصوص دستورية واضحة تُطمئن المُحتجين بأن أصواتهم قد وصلت، وأن مطالبهم في طريقها للتحقق بالفعل.

فهل أدى دستور 2012 هذه المهمة؟ وهل نجح في تحقيقها؟ وهل تضمّن أحكاماً مختلفة عن الدساتير التي سبقته؟ ستكون الإجابة على هذه التساؤلات هي محور الصفحات اللاحقة.

أولاً: المطالبات الشعبية والدستور

يرتبط الدستور ارتباطاً وثيقاً بحركة الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في العام 2011 فالكثير من تلك المطالبات كانت بسبب "النواقص والعيوب الدستورية" الواضحة وتكشف:

إمّا نقصاً فجاً في الدستور السائد "كمطالبات التعددية السياسية" والتي جسدها المطالبات الشعبية واسعة النطاق التي كانت تطالب صراحةً بإلغاء المادة الثامنة من الدستور الذي كان سائداً آنذاك²¹ والذي كان يرسخ حزب البعث العربي الاشتراكي بوصفه "قائداً للدولة والمجتمع".

أو تُبرز تعطيلاً للعديد من النصوص والمبادئ الدستورية "كمطالبات الحرية والمحاسبة والعدالة". والتي كشفت أن العديد من الحقوق والضمانات التي كفلها الدستور كانت مجمدة فعلياً أو معطلة قانونياً مما كان يسهّل انتهاكها والتعدي عليها.

علماً أن كل هذه المطالبات يفترض أن تمثل حقوقاً مكفولة بموجب الدستور الذي كان سائداً والذي، لو كان فعالاً واحترمت نصوصه وضماناته، لما احتاج الأمر إلى احتجاجات شعبية للمطالبة بالتطبيق الفعلي للحقوق الدستورية النظرية.

كانت هيئة التنسيق الوطنية لقوى المعارضة السورية، في الداخل، قد عقدت مؤتمرها التأسيسي الأول بدمشق في بداية الأحداث بتاريخ 2011/6/30 واعتبرت أن أحد أبرز المتطلبات اللازمة لإنهاء الأزمة هو (الإقرار بضرورة إلغاء المادة الثامنة من الدستور التي تمثل عنوان الاستبداد، والدعوة العلنية خلال فترة زمنية وجيزة لعقد مؤتمر وطني عام يكون من أهدافه وضع أسس صياغة مشروع دستور لنظام برلماني يُعرض على الاستفتاء العام لإقراره).²²

21 تنص تلك المادة على أن "حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة، ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب، ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية". وقد اعتبرت المعارضة، طوال عقود، أنه كان لتلك المادة نتائج سلبية على المجتمع السوري حيث أدت إلى إلغاء التعددية السياسية، وكرّست مبدأ الشرعية الثورية، وأسست للتمييز القانوني بين المواطنين حسب انتماءهم السياسي، وقادت إلى احتكار السلطة و المساهمة في إنتاج الفساد. فضلاً عن قلب علاقة الحزب بالدولة والمجتمع فبدل أن يكون الحزب في خدمة الدولة والمجتمع كما هو مفروض، أصبحت الدولة والمجتمع رهينتان للحزب الذي يقودهما وفقاً للدستور. أنظر: رزان زيتونة، "الدستور الديمقراطي والدستور السوري"، *الأداب*، 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2008.

22 هيئة التنسيق الوطنية لقوى التغيير الوطني الديمقراطي، *الوثيقة السياسية*، 25 حزيران/يونيو 2011.

كما تتضح أيضاً علاقة الدستور بالأزمة في ما تضمنه البيان الختامي للقاء التشاوري للحوار الوطني والذي رعته الحكومة السورية، وانعقد في دمشق في الفترة ما بين 10 و11 و12 تموز/يوليو 2011، وقاطعته غالبية قوى المعارضة الرسمية في الداخل والخارج، ليقصر على مجموعة من رجال السياسة والفكر والمجتمع والناشطين الشباب. إذ تضمن هذا البيان بخصوص الدستور أنه "تدارس اللقاء التشاوري مواد الدستور وعكس النقاش وجهات نظر مختلفة صحية ووطنية بما في ذلك مسألة المادة الثامنة من الدستور ووجد أن تعديلها يستدعي حتماً تعديل العديد من مواد الدستور فضلاً عن مقدمته ولذا أوصى بإنشاء لجنة قانونية سياسية لمراجعة الدستور بمواده كافة وتقديم المقترحات الكفيلة بصياغة دستور عصري وجديد للجمهورية العربية السورية يضمن التعددية السياسية والعدالة الاجتماعية وسيادة القانون والحقوق الأساسية للإنسان ويمكن المرأة ويرعى دورها ويصون حقوق الطفل ويحدد حقوق واجبات المواطنين على قدم المساواة بين الجميع".

وهو ما يكشف بوضوح أن العيوب التي كانت تشوب الدستور القائم، نقصاً أو تعطيلاً، كانت إحدى الأسباب التي أوصلت لبلاد إلى ما وصلت إليه.²³ كما أنه كان يُؤمل أن يكون أيضاً أداةً للحل وتجاوز الأزمة.

ثانياً: تحليل النصوص الدستورية الجديدة

تكشف التجربة الدستورية السورية لصياغة دستور 2012 أنه لم يكن هناك نقاش، حقيقي وحقوقى، حول جدلية وفلسفة صياغة ذلك الدستور، نظراً لانفراد الحكومة بهذه العملية بعد مقاطعة المعارضة، لمرحلتها كتابته والاستفتاء عليه. ولهذا فقد جاء الدستور الجديد، في غالبية مواده، استمراراً للدستور الذي سبقه مع إدخال بعض التعديلات التي كان يُؤمل منها أن ترضي الشارع الثائر (كالسماح بالتعددية السياسية، وتعديل آلية انتخاب رئيس الجمهورية، وتحديد مدة ولايته). وفي ما عدا هذا فقد تكررت، حرفياً، الكثير من النصوص التي سبق أن وردت في الدستور السابق.

يبدو بوضوح، من خلال مقارنة النصوص الدستورية الواردة في دستور 2012 والدستور الذي سبقه لسنة 1973، أن الشبه بين كلا الدستورين إنما يتركز في القضايا الأساسية التالية:²⁴

- أسلوب نشأة الدستور: حيث لا يختلف أسلوب وضع دستور 2012 عن الأسلوب الذي تم اعتماده في صياغة دستور 1973 فكلاهما تم وضعهما بأسلوب الاستفتاء الدستوري أو التأسيسي.
- طبيعة نظام الحكم: لم يتغير الأمر حيث نص كلا الدستورين على أن نظام الحكم جمهوري ديمقراطي مع التأكيد على الطابع القومي للدولة.

23 لا ينبغي تجاهل أن أسباب وعوامل عديدة ساهمت بوصول البلاد إلى ما وصلت إليه وهي أسباب لا يمكن ردها فقط إلى الأسباب الداخلية وتراكم ممارسات السلطة الحاكمة، طوال عقود، فحسب. بل ثمة أيضاً أسباب وعوامل خارجية لم تعد خافية على أحد خاصة بعد أن أقرت بها تصريحات العديد من المسؤولين السياسيين الذين شغلوا مناصب رسمية في بعض الدول ذات الصلة بالأزمة السورية وكشفوا خلالها عن حجم التدخلات الخارجية ودورها في دفع البلاد إلى المصير السيء الذي وصلت له حالياً.

24 حسن مصطفى البحري، "دستور الجمهورية العربية السورية: دراسة مقارنة بين دستوري 1973 و 2012"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 34، العدد 2 (2018): ص 14-27.

- شكل نظام الحكم: حافظ كلا الدستوريين على شكل واحد لنظام الحكم يقوم على الأخذ بنظام ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس جمهورية ووزارة مع ترجيح كفة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء)، مع منح اختصاصات واسعة لرئيس الجمهورية لا تقف عند الحدود المألوفة للسلطة التنفيذية في البلاد الغربية وهي تتجاوز كذلك سلطات رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي. مع الأخذ أيضاً بفكرة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.
- تكوين مجلس الوزراء واختصاصاته: كذلك الأمر لم يختلف تكوين المجلس وطريقة تسمية أعضائه في دستور 1973 و 2012، كما لم تتغير أيضاً اختصاصات المجلس في الدستوريين المذكورين.
- الحقوق والحريات العامة: لا يختلف مضمون كلا الدستوريين في ما يتعلق بالحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطن السوري، والواجبات الملقاة على عاتقه تجاه الدولة، فهي واحدة وقد بقيت على حالها دون تغيير.
- اختصاصات مجلس الشعب: أيضاً بقيت اختصاصات مجلس الشعب على حالها في دستوري 1973 و 2012 في ما عدا التغيير المتعلق بآلية انتخاب رئيس الجمهورية والذي لم يعد مجلس الشعب يُمارسه كما كان الأمر في دستور 1973 حيث تحوّل الأمر من الاستفتاء، بموجب دستور 1973، إلى الانتخاب العام من الشعب بموجب دستور 2012.
- رئاسة مجلس القضاء الأعلى حيث احتفظ رئيس الجمهورية في دستوري 1973 و 2012 برئاسته مجلس القضاء الأعلى.

أيضاً أخذ كلا الدستوريين بفكرة حظر التعديل الزمني للدستور، وكذلك تبني ذات القيمة القانونية لمقدمة الدستور مع تبني إجراءات تعديل موحدة، فضلاً عن اتفاقهما في تحديد طبيعة كلا الدستوريين لناحية كونهما دساتير مدونة أو مكتوبة لكنها جامدة وليست مرنة.

أما بالنسبة لمدى تلبية هذا الدستور للمطالب والمطالبات الشعبية فنرصد هنا وجهتي نظر تعبران عن رأي كل من الحكومة ومعارضيهما من هذه المسألة على النحو التالي:

أ. مدى تلبية الدستور الجديد للمطالب الشعبية من وجهة النظر المؤيدة للحكومة

ترى شخصيات حقوقية شاركت في عملية صياغة الدستور أن هذا الدستور إنما أتى "استجابة طبيعية ومنطقية للمطالب الشعبية" باعتبار أن أغلبية الوفود الشعبية التي قابلها، شخصياً، رئيس الجمهورية بعد بداية الاحتجاجات في سورية إنما كانت تطالب بإصلاحات سياسية واقتصادية وكانت أبرز مطالبها حول الإصلاحات السياسية (إقرار التعددية السياسية، وعدم احتكار حزب واحد للسلطة، وكذلك تعديل آلية انتخاب رئيس الجمهورية لتصبح من الشارع مباشرة). وكانت العبرة بالتالي نص المادة الثامنة من الدستور الذي كان سائداً آنذاك. وقد تم استمزاغ رأي عدد كبير من الشخصيات الحقوقية والسياسية لدراسة ما إذا كان بالإمكان إلغاء المادة الثامنة وحدها. وكان الرأي أن هناك عدداً كبيراً من المواد الأخرى في

الدستور مرتبطة بالمادة الثامنة مما يستتبع تعديل الدستور كلياً. إضافةً إلى قناعة بأن الباب الخاص بالحقوق والحريات ينبغي تعديله وتوسيعه لأنه لم يعد ملائماً بعد عقود من إقراره في دستور 1973. لذلك فقد وصلت القيادة في سورية ممثلة برئيس الجمهورية والقيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي الحاكم وقيادة الجبهة الوطنية التقدمية للقناعة بأن هناك حاجة لتعديل الدستور السوري كلياً. وهذا ما تم بالفعل.²⁵

يتم هنا الاستشهاد بالعديد من المبادئ والنصوص الدستورية الجديدة التي تضمنها دستور 2012، خلافاً لما كان وارداً في دستور 1973، والتي تستهدف بصورة أساسية الاستجابة للمطالب الشعبية وتبليتها. ومنها على سبيل المثال:²⁶

- **شكل النظام السياسي للدولة:** حيث أقام دستور 2012 نظاماً سياسياً يقوم على التعددية السياسية والحزبية وذلك بموجب المادة الثامنة منه، وهو بذلك تبنى نظاماً مغايراً للنظام السياسي الذي أقامه الدستور السابق لسنة 1973 وهو الذي كان يقوم على قاعدة تنصيب حزب البعث العربي الاشتراكي حزباً قانداً للدولة والمجتمع بموجب المادة الثامنة منه.
- **طريقة اختبار رئيس الجمهورية:** وفقاً للدستور الحالي لسنة 2012، المادة 85، يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بالاقتراع العام المباشر على درجة واحدة، وذلك خلافاً للطريقة التي كانت متبعة في دستور 1973 وهي طريقة الاستفتاء الشعبي على الشخص الوحيد المرشح من قبل مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. وبذلك فقد جاء دستور 2012 بحكم جديد بخصوص اختيار رئيس الجمهورية إذ نص لأول مرة في تاريخ سورية المعاصر بعد الاستقلال على ضرورة انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة وفقاً لمبدأ الانتخابات التعددية التنافسية.
- **تحديد ولاية رئيس الجمهورية:** برغم أن كلا الدستورين منحا رئيس الجمهورية ولاية مدتها سبع سنوات إلا أن الفارق أن دستور 2012 قد حدد عدد الولايات المسموحة فنص بوضوح على أنه لا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لولاية واحدة تالية بمعنى أنه سمح بولائتين كحد أقصى، خلافاً لدستور 1973 الذي لم يُحدد عدد الولايات الدستورية وبالتالي فقد كان من الممكن إعادة انتخاب الرئيس دون تحديد لعدد الولايات.
- **الفصل في الطعون الانتخابية:** فصل دستور 1973 ما بين التحقيق في صحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب وبين مهمة الفصل النهائي في صحة العضوية فمنح سلطة التحقيق للمحكمة الدستورية العليا فيما أوكل لمجلس الشعب وحده صلاحية الفصل النهائي في صحة العضوية وهو ما كان محلاً للعديد من الانتقادات لمخالفته مبادئ الاستقلالية والحياد الواجب تحققهما. وهو ما تم تلافيه في دستور 2012 حيث أسند المشرع السوري للمحكمة الدستورية العليا مهمة النظر والبت النهائي بانتخاب أعضاء مجلس الشعب.

25 لقاء غير منشور أجراه كاتب هذه الورقة مع بعض أعضاء لجنة صياغة دستور 2012.
26 البحري، "دستور الجمهورية العربية السورية"، ص 27-38.

• **المحكمة الدستورية العليا:** وسَّع دستور 2022 من اختصاصات هذه المحكمة، عما كان نافذاً في دستور 1973، فمنحها سلطة الرقابة على دستورية اللوائح والأنظمة إلى جانب القوانين والمراسيم التشريعية، وكذلك صلاحية الاشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتفسير نصوص الدستور والنظر في فقدان رئيس الجمهورية أو عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح أو البت فيه، وأيضاً خفض دستور 2012 نسبة أعضاء مجلس الشعب الذين يملكون الحق في الاعتراض على دستورية القوانين قبل إصدارها فباتت خمس أعضاء مجلس الشعب، بعد أن كانت في دستور 1973 ربع عدد الأعضاء. وأخيراً أجاز دستور 2012 للأفراد، بصورة غير مباشرة وضمن شروط إجرائية مشددة، الدفع بعدم دستورية القوانين والمراسيم التشريعية وهو ما لم يكن متاحاً في دستور 1973.²⁷ لهذا تخلص الآراء المؤيدة لدستور 2012 إلى أن هذا الدستور إنّما يُشكّل "بداية مرحلة جديدة، بل انعطافاً مصيرياً في حياة سورية السياسية، وتاريخها المعاصر، وخطوة كبيرة نحو الديمقراطية، وإرساء أساس ديمقراطي تعددي تمثيلي للنظام السياسي السوري، وبداية جدية لتحقيق إصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية في مختلف مجالات الحياة السورية".²⁸

ب. مدى تلبية الدستور للمطالب الشعبية من وجهة النظر المعارضة للحكومة

بالمقابل تعرّض هذا الدستور للكثير من النقد والاتهام من قبل القوى المعارضة. وقد تركزت أكثر الانتقادات التي وجّهتها تلك القوى لهذا الدستور على ما يلي:

• **الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية:** تركزت أكثر الانتقادات التي وجّهت للدستور على الصلاحيات الواسعة جداً لرئيس الجمهورية. حيث جاء الدستور معبراً حقيقياً عن رأي السلطة والرئيس، متضمناً رغباتهما، حافظاً لمصالحهما، ولذلك أعطى لرئيس الجمهورية صلاحيات لا تقل عن صلاحياته التي تضمنها الدستور السابق، بل أعطى هذا الدستور للرئيس صلاحيات مطلقة لا يتمتع بها أي رئيس آخر. وتتناقض مع مبدأ فصل السلطات تتناقضاً كاملاً، وفي كل الحالات فإن هذه الصلاحيات ألغت واقعياً ما تضمنته مواد الدستور الأخرى حول الديمقراطية والتعددية وما يشبهها.²⁹

ترى هذه الآراء أن الدستور الجديد أبقى على السلطات الكاملة لرئيس الجمهورية بالسيطرة على كل السلطات التنفيذية (يعين الحكومة ويرسم سياستها، هو القائد العام للجيش والقوات المسلحة، يعين الموظفين، يبرم الاتفاقيات والمعاهدات، يعلن حالة الحرب والسلام، لديه سلطات مطلقة في حالة الأزمات) والسلطات التشريعية (إصدار القوانين والتشريعات) والسلطة القضائية (رئيس مجلس القضاء الأعلى)، أي جمع كل السلطات التي من المفروض أن تكون مستقلة بنص الدستور ذاته.³⁰

27 أنظر في التغييرات الجديدة التي تمت بصدد المحكمة الدستورية: إبراهيم دراجي، *المحكمة الدستورية في الدساتير السورية: قراءة قانونية تاريخية مقارنة* (لندن: برنامج الشرعية والمدنية في العالم العربي، وحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية 2020، LSE)، ص 63 وما بعدها.

28 مشار لهذا الرأي في مقال للأستاذ حسين عودات. راجع: عودات، "حول مشروع الدستور السوري".

29 عودات، "حول مشروع الدستور السوري".

30 البني، "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد".

إضافة إلى ذلك، على الرغم من الاستقلالية النظرية التي من المفترض أن يتمتع بها القضاء، يتأسس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى (المادة 133/1)، وهو "يضمن" استقلال السلطة القضائية "بمعاونة من" مجلس القضاء الأعلى (المادة 132). وحتى لو تم قبول المعنى الغامض لـ "يضمن" و "بمعاونة من"، فإن مجلس القضاء الأعلى يرأسه رئيس الجمهورية، كما أن الدستور لا يحدد بنيته أو طريقة تشكيله؛ بل يترك ذلك للقانون التشريعي (المادة 133). وكذلك، فإن تعيين، تأديب وعزل القضاة متروك للقانون بدلاً من الدستور (المادة 136). وبوجود السلطات التي يمتلكها رئيس الجمهورية في المسائل القضائية، فإن هذه الأحكام ليست كافية لضمان استقلالية القضاء.³¹

كما يتمتع الرئيس بصلاحيّة إصدار المراسيم خلال انعقاد مجلس الشعب وحتى عندما لا يكون منعقدًا، وذلك عند "الضرورة المطلقة" (مصطلح غير مُعرّف) (المادة 113). ومع أن من حق مجلس الشعب إلغاء أي قانون يقرّه الرئيس، إلا أنه لا يمكنه القيام بذلك إلا في حال حصوله على تصويت الغالبية المطلقة لأعضائه، وهو مطلب لا يتوفّر لإقرار التشريعات العادية من قبل مجلس الشعب. فضلاً عن ذلك، وإن تمكّن المجلس من إلغاء القرار، فهذا الإلغاء لا يكون ذا أثر رجعي، ما يعني أنه تمّ منح الرئيس سلطة دون قيود لإصدار تشريع مؤقت.³² كما أن تلك المادة 113 تعطي لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في التشريع أكبر من تلك الممنوحة لمجلس الشعب وهي غير مألوفة في معظم دساتير العالم إلا في الحالات الاستثنائية الطارئة التي يتعدّر فيها جمع البرلمان، وحيث أن المجلس في سوريا لا يجتمع إلا فترة محدودة من العام حسب المادة 64. فإن مجلس الشعب يُدعى لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، وهو ما يعطي لرئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية خارج فترة انعقاد المجلس، وهو ما كان يجري باستمرار فالكثير من القوانين باتت تصدر بمراسيم في فترات انقطاع المجلس وبشكل غير طارئ ثم تصبح مهمة السلطة التشريعية هي الموافقة على قرارات رئيس الجمهورية بعد أن يكون قد أصدرها وبدأ العمل بها.³³

• **محدودية صلاحيات مجلس الشعب:** طالبت الانتقادات أيضاً "الصلاحيات المحدودة" الممنوحة لمجلس الشعب ومنها على سبيل المثال أن المادة 75 تنص على أنه يحق لمجلس الشعب مناقشة بيان الوزارة، دون الحق في إقراره أو الموافقة عليه؛ أي ليس لمجلس الشعب سلطة في اختيار رئيس الوزراء والوزراء، وبالتالي أصبح مجلس الشعب يقر القوانين التي تم إعدادها من قبل الحكومة، ويمكن أن يرفض مجلس الشعب بأغلبه غير الممثلة بالحكومة أي مشروع قانون يعرض عليه خلال مدة ولايته. عندها نصل إلى أزمة سياسية حقيقية. علماً أنه في الدول الديمقراطية، الوزارة تحصل على الثقة بإقرار بيانها في مجلس النواب، وبالتالي تعكس الأغلبية المُنتخبة من قبل الشعب. لذا، كان ينبغي تعديل هذه المادة، بحيث يكون لمجلس الشعب الحق في إقرار بيان الوزارة أو رفضه، وبالتالي رفض الوزارة المسماة من رئيس الجمهورية، الذي يجب أن يختار رئيس وزراء ووزراء من الأغلبية المُنتخبة.³⁴

31 سوريا: خيارات لانتقال سياسي (دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر، مسودة نسخة آب/أغسطس 2014)، ص 12.

32 الدستور السوري الجديد: تقييم (كونستوشن نت، 2012).

33 خطة التحول الديمقراطي في سوريا، ص 46.

34 متري، "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور".

وعندما منح الدستور مجلس الشعب سلطات إضافية فإنها أثارت جدلاً ونقداً "فرغم أن الدستور يقرّ باستفتاء شعبي فإن، الدستور، أعطى مجلس الشعب صلاحيات تعديله باستهتار واضح للإرادة الشعبية"³⁵.

• **محدودية حقوق الإنسان:** يخلو الدستور الحالي من تأكيد، يأتي عادة في مقدمته، على مكانة ودور منظومة حقوق الإنسان والحريات العامة في رسم ملامح النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع السوري المعني بهذا الدستور، مما يُفقد هذا النص أولى الأساسيات المطلوبة في صياغة الدساتير لحماية مسألة ترى أنها لازمة لوجوده، ويترك مسألة ضبط هذه الحريات خارج المعايير الدولية التي ارتضتها الدولة ذاتها من خلال الانضمام إلى المعاهدات الدولية ذات الشأن أو من خلال العرف الدولي والقواعد الآمرة في هذا المجال. يأتي هذا النقص على خلاف ما ذهب إليه الكثير من الدساتير في العالم.

تجاهل الدستور الإشارة إلى العديد من الحقوق حيث يغيب الجيل الرابع من أجيال حقوق الإنسان، فلم يستطع النص الحالي رسم الحدود الفاصلة بين العمل السياسي المباشر (أحزاب وتجمعات سياسية) وبين المجتمع المدني الذي يسعى من خلال مجموعات الضغط للتعاون مع السلطة الحاكمة في تحقيق تقدم ما على مستوى حقوق الأفراد. حيث لا يبدو النص الوارد في المادة (10) قادراً على الخروج عما كان معمول به سابقاً: "المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".

بالإضافة إلى ما سبق فقد تم تقييد الحق بتكوين الجمعيات والنقابات بأن تكون "على أسس وطنية"، مما يفتح الباب واسعاً أمام معرفة من هو وطني من غيره... كما جاء النص على حرية الاعتقاد وليس على حرية ممارسة المعتقد في المادة 42.

• **الدين ومدنية الدولة:** أثارت المادة 3 من الدستور والتي تحدثت في فقرتها الأولى عن "دين رئيس الجمهورية" وفي فقرتها الرابعة عن "الأحوال الشخصية للطوائف" الكثير من الجدل والنقاش. وأبرز ما وُجّه لهذه المادة من نقد يتجسد في أنها تميّز بين المواطنين على الهوية، وليس الدين، لأنه يكفي أن يشير قيد النفوس إلى أن ديانة الشخص هي الإسلام حتى يمكنه أن يكون رئيساً، وبالتالي استبعد الأشخاص الآخرين الذين لا يشير قيد نفوسهم إلى أن ديانتهم الإسلام. والأمر لا يتعلق بالإيمان، فتكفي الإشارة إلى الديانة في قيد النفوس، حتى لو كان الرئيس غير مؤمن، أو لا يمارس الشعائر الدينية. أما الفقرة الرابعة من المادة نفسها، فتتص على صيانة الأحوال الشخصية للطوائف، علماً بأنه آن الأوان للتخلص من أي إشارة إلى قوانين وأفكار طوائف وديانات، وكفى ما يجري في سورية والوطن العربي من وراء الفكر الديني والطائفي؛ أي حان وقت الدولة المدنية وهو ما تجاهله هذا الدستور.³⁶

35 البني، "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد".

36 متري، "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور". أنظر أيضاً حول قضايا الدين والدستور: [إعادة ميلاد دستورية: تونس ومصر تعيدان بناء نفسها](#) (منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2011)، ص 27 وما بعدها.

• **تجاهل حقوق المرأة:** إن مقارنة موضوعية لأغلبية النصوص الدستورية ذات الصلة بحقوق المرأة والواردة في الدستورين الحالي لعام 2012 والسابق لعام 1973 تكشف بوضوح أن ثمة "شبه تطابق" بين كلا الدستورين حول هذه المسألة. إضافةً إلى اشتراكهما في ذات العيوب والنواقص الجندرية، من ناحية الشكل والمضمون، لجهة إخضاع المرأة لمنظومات دينية متعددة وتعميم القيم الدستورية المحافظة، وإفراغ حقوق المرأة من مضمونها من خلال إحالتها إلى تشريعات أخرى تتعارض معها، وتجاهل إدراج مواد كان النص عليها ضرورياً لضمان حقوق المرأة، إضافةً إلى سرد عبارات عامة دون ضوابط لتنفيذها، فضلاً عن "غموض" حول تمتع المرأة بحقوق محددة والتي التي تم الإشارة لهما في الفقرات السابقة فإن ثمة تكرار لذات المضامين والعبارات وتطابق من حيث الجوهر، وإن اختلف بعض الترتيب في ترقيم المواد الدستورية، وفي صياغتها اللغوية الحرفية.

ولهذا يُؤكّد "تجمع سوريات من أجل الديمقراطية السورية" بصدد تقييم دستور 2012 إلى أن هذا الدستور وبرغم أنه يتحدث عن الحقوق المدنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وعن الحق في العيش دون عنف، وعن حماية الأمومة وعن السكن اللائق ومساعدة الدولة في رعاية القاصرين وكبار السن والمعاليين إلا أنه يفتقد إلى أحكام خاصة بمواجهة الفجوة الجندرية الكبيرة في تمكين النساء من ممارسة هذه الحقوق والتمتع بها، ما يجعل العلاقات غير المتكافئة ضمن هيكلية الأسرة عاملاً رئيسياً في حرمان النساء من "حقوقهن" النظرية.³⁷

• **افتقاد الدستور لآليات تنفيذية:** يولي الدستور الجديد اهتماماً سطحياً لعدد من المبادئ المهمة، ولكن دون تقديم أي آلية محدّدة تضمن احترام تلك المبادئ في الممارسة الفعلية. فعلى سبيل المثال النظام القضائي هو مستقل بالاسم (المادة 132)، علماً أن رئيس الجمهورية هو من يترأس مجلس القضاء الأعلى (المادة 133/1). فتكون بذلك السلطة القضائية فعلياً تحت سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية.

أمّا المثال الثاني فيتعلّق بالحقوق والحريات المفصلة في الفصل الثاني من الدستور الجديد. وتجدر الإشارة إلى أن صياغة النص المعتمدة هي مبهمة بقدر ما كانت عليه في الدستور السابق، والتي بموجبها ارتكبت عدد من التجاوزات الدستورية. فالمادة 43 (التي هي شبه مطابقة للمادة 38 من دستور العام 1973) توضّح هذه النقطة، وتفيد بأن الدولة "ستكفل حرية واستقلالية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام بما يتوافق مع القانون." وتكمن المشكلة في هذه الصياغة أن المادة 43 لا تقدّم أي إشارة كانت إلى نوع القيود التي يمكن أن يقرّها القانون، مما يعني أن الحريات المذكورة هي في الواقع عرضة لأي نوع من التقييدات قد ترغب بها كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية.³⁸

37 سوسن زكزك، فائق حويجة، ومبة الرحبي، حول المدخل إلى دستور حساس للنوع الاجتماعي من أجل دستور ديمقراطي في سوريا والدروس المستفادة من عمليات بناء الدستور في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (تجمع سوريات من أجل الديمقراطية السورية،

2014)، ص 21.

38 الدستور السوري الجديد: تقييم.

تُعد أيضاً مبادئ المساءلة والمحاسبة والشفافية من ضمن المعايير التي يمكن لنا قياس مدى ديمقراطية الدساتير عليها. وهذه المبادئ لا يأت الدستور السوري على ذكرها أو اعتمادها كمبادئ أساسية.

لا يجوز أيضاً تجاهل انتقادات أخرى طالت نصوص الدستور ومنها، على سبيل المثال، مسألة العروبة في الدستور، والمنبثقة من فكر الحزب الحاكم، وتأثير ذلك على مبدأ حيادية الدولة تجاه القوميات وبالتالي بناء دولة تحترم جميع مكوناتها العرقية والأثنية ولا تتجاهل حقوق غير العرب كما هو الحال في ظل الدستور الحالي وكذلك الدساتير السابقة. أيضاً كان ينبغي أن يتعرّض الدستور لدور أجهزة الأمن ووجوب التزامها بأحكام القوانين واحترامها لحقوق الانسان. الأمر ينطبق أيضاً على الجيش وضرورة اتباعه صراحةً لرقابة مدنية في أي دستور ديمقراطي.

هناك أيضاً مسألة غياب العديد من النصوص الدستورية الأساسية كمبدأ سمو الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على التشريعات الداخلية، وتجريم التمييز بين المواطنين، وتفصيل في ضوابط تقييد الحقوق والحريات لا سيما شروط تطبيق حالة الطوارئ التي أدى إعمالها في سوريا خلال العقود الماضية إلى تعطيل الدستور بشكل كامل.

لذلك تخلص الآراء المعارضة في تقييمها لهذا الدستور إلى أن دستور 2012 "لم يأت.. بأي شيء جديد سوى محاولة تغيير تعبيرات الاستثناء والسيطرة والتفرد بالحكم بمفردات ملتبسة"³⁹ مما يجعله دستور غير ديمقراطي ولا يتوافق مع أي مع المعايير العالمية الواجبة الإلتباع. فضلاً عن أنه لم يلب المطالب الشعبية التي رفعتها حركة الاحتجاجات الجماهيرية في تلك الفترة أو أنه حاول التحايل عليها بالإشارة الرمزية لها فقط دون ضمان تطبيق مضمونها.

القسم الثالث: مدى نجاح وفعالية الدستور السوري لسنة 2012 في التطبيق

كما سبق عرضه في الصفحات السابقة لم يأت دستور 2012 بأحكام ثورية، من الناحية الدستورية، مكتفياً بتكرار غالبية الأحكام والمواد الدستورية السابقة مع ادخال تعديلات في مسائل محددة لعل أبرزها ثلاثة مسائل أساسية وهي (تغيير آلية انتخاب رئيس الجمهورية - وإقرار التعددية السياسية - وتوسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا). ونعرض في هذا القسم مدى فعالية تطبيق هذه الأحكام الجديدة وبيان أسباب نجاح أو اخفاق الدستور الجديد في التطبيق.

أولاً: مدى الالتزام بتطبيق الأحكام الدستورية الجديدة

استناداً للمواد الجديدة في هذا الدستور فقد صدر قانون انتخاب جديد جرت في ظلّه عدة انتخابات رئاسية وبرلمانية ومحلية، كما لجأ الأفراد إلى المحكمة الدستورية للطعن بدستورية بعض القوانين التي صدرت وتفعيلاً للمواد الجديدة في هذا الدستور.

39 البني، "قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد".

أ. إجراء انتخابات رئاسية تعددية استناداً لأحكام الدستور الجديد

كما سبقت الإشارة فإن الحدث الأبرز في دستور 2012 كان تعديل آلية اختيار رئيس الجمهورية والذي بات يتم انتخابه من قبل الشعب بالاقتراع العام المباشر على درجة واحدة، وذلك خلافاً للطريقة التي كانت متبعة في دستور 1973 وهي طريقة الاستفتاء الشعبي على الشخص الوحيد المرشح من قبل مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. علماً أن دستور 2012 نص لأول مرة في تاريخ سورية المعاصر بعد الاستقلال على ضرورة انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة وفقاً لمبدأ الانتخابات التعددية التنافسية.

بناء على تلك الأحكام فقد تمت بالفعل عملية انتخاب الرئيس وفق الآلية الجديدة لأول مرة في الانتخابات الرئاسية سنة 2014 والمرة الثانية في الانتخابات الرئاسية سنة 2021.

- **الانتخابات الرئاسية -2014:** أجريت الانتخابات الرئاسية في سوريا في 3 حزيران/يونيو 2014. وهي تُعد أول انتخابات متعددة المرشحين منذ عقود من الزمان. فاستناداً إلى أحكام الدستور الجديد وقانون الانتخابات النافذ قدم ما مجموعه 24 مرشحاً، من بينهم امرأتان ومسيحي، طلبات إلى المحكمة الدستورية العليا للرئاسة. ومن هؤلاء، استوفى ثلاثة فقط جميع الشروط اللازمة للترشح، والمنصوص عليها في الدستور وقانون الانتخابات العامة، بما في ذلك دعم 35 عضواً من أعضاء البرلمان. وهم (الرئيس بشار الأسد. و حسان عبد الله النوري، من المبادرة الوطنية للإدارة والتغيير في سوريا، عضو البرلمان من دمشق. وماهر عبد الحفيظ حجار، وهو قيادي سابق في حزب الإرادة الشعبية، وعضو البرلمان من حلب).

أعلنت المحكمة الدستورية العليا يوم الأربعاء 4 حزيران/يونيو أن نسبة المشاركة في الانتخابات بلغت %73.42، حيث بلغ عدد الناخبين 11,634,412 من أصل 15,845,575 سوري مؤهل للمشاركة في الانتخابات. وفي اليوم نفسه أعلن رئيس مجلس الشعب نتائج البيانات الأولية وهي حصول مرشح حزب البعث الرئيس بشار الأسد على %92,20 من أصوات المقترعين مقابل %4,47 حصل عليها منافسه حسان النوري و %3,33 حصل عليها المنافس الآخر ماهر حجار. وبتاريخ 16 تموز/يوليو 2014 أدى الرئيس بشار الأسد اليمين الدستورية لولاية مدتها سبع سنوات.

- **الانتخابات الرئاسية-2021:** جرت الانتخابات الرئاسية في سوريا خلال شهر أيار/مايو من عام 2021، وهي الانتخابات الثانية بعد تبني دستور 2012. فبتاريخ 18 نيسان/أبريل 2021 أعلن رئيس مجلس الشعب السوري فتح باب الترشح للانتخابات الرئاسية تطبيقاً لأحكام الدستور، كما أعلن لاحقاً أن مجلس الشعب تبلغ من قبل المحكمة الدستورية العليا بتقديم 51 طلب ترشح إلى منصب رئيس الجمهورية.

تسلمت المحكمة الدستورية العليا من مجلس الشعب، بتاريخ 29 نيسان/أبريل 2021، صندوق تأييدات أعضاء المجلس الخطية لمرشحهم في انتخابات رئيس الجمهورية لفرزها والبث بطلبات الترشح خلال خمسة أيام. و من ثم بتاريخ 3 أيار/مايو 2021

أعلن رئيس المحكمة الدستورية العليا أن المحكمة قررت في إعلانها الأولي قبول ترشيح كل من: عبد الله سلوم عبد الله، وبشار حافظ الأسد، ومحمود أحمد مرعي، ورفض باقي طلبات الترشح المقدمة لعدم استيفائها الشروط الدستورية والقانونية. تم إعلان نتائج الانتخابات الرئاسية في مؤتمر صحفي من قبل رئيس مجلس الشعب والتي تضمنت حصول مرشح حزب البعث الرئيس بشار الأسد على 95,19% من أصوات المقترعين مقابل 3,31% حصل عليها منافسه محمود مرعي و 1,50% حصل عليها المنافس الآخر عبد الله سلوم عبد الله.

تعرضت تلك الانتخابات، بنسختيها سنة 2014 و 2021، لانتقادات عديدة سواء للشروط التي تمت بمقتضاها، بموجب قانون الانتخابات وأحكام الدستور الجديد، أو بسبب توقيتها والظروف التي تمت في إطارها.

فبخصوص شروط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية نصّت تلك الشروط على أن يكون المرشح "مقيماً في الجمهورية العربية السورية مدة لا تقل عن عشر سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشح" وهو نصّ أدى إلى استبعاد المعارضين من المشاركة في العملية الانتخابية نظراً لكون غالبيتهم يعيشون خارج البلاد مما يحرم الكثير من السوريين من الترشح لانتخابات الرئاسة بما يخالف الدستور نفسه الذي ينص على أنّ المواطنة مبدأ أساسي ينطوي على حقوق وواجبات يتمتع بها كل مواطن ويمارسها وفق القانون. وأن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة.⁴⁰ دون أن نتجاهل أيضاً أن التمييز بين المواطنين في الترشح لشغل هذا المنصب يتم رصده أيضاً في اشتراط أن يكون المرشح للرئاسة "مسلماً" مما يحرم غير المسلمين من السوريين من الحق في الترشح.

أيضاً استناداً لأحكام الدستور لا يُقبل طلب الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية إلا إذا كان طالب الترشح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب، علماً أنه لا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد. وقد تعرضت هذه الآلية الإجرائية لانتقادات نظراً لكون حزب البعث العربي الاشتراكي الحاكم يمتلك أغلبية واسعة ومريحة داخل مجلس الشعب، وهو ما يعني أن المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية سيكونون حتماً من قيادات حزب البعث الحاكم أو الأحزاب المتحالفة معه وذلك لسهولة الحصول على التأييدات الخطية المطلوبة للترشيح من أعضاء مجلس الشعب، فضلاً عن أن من شأن هذا الشرط أن يُؤدّي إلى استبعاد الشخصيات والقيادات السياسية المعارضة سواء داخل البلاد أو خارجها.⁴¹

تعرضت هذه الانتخابات أيضاً لانتقادات أخرى من جانب الدول الداعمة للمعارضة السورية، التي أعلنت مقاطعتها لتلك الانتخابات، وقد تركزت تلك الانتقادات على ظروف وتوقيت اجراء الانتخابات في ظل الحرب التي تشهدها البلاد، ومقاطعة

40 أنظر في هذه الانتقادات بصورة تفصيلية: نائل جرجس، "ملاحظات على قانون الانتخابات العامة في سوريا: انتخابات في ظل معايير غير نزيهة"، المفكرة القانونية، 22 نيسان/أبريل 2014.

41 حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية: دراسة تحليلية مقارنة (دون ناشر - دون تاريخ أو مكان النشر)، ص 131-132.

المعارضة لها، ولجوء الملايين خارج البلاد، فضلاً عن تحذيرهم مع تعارض تلك الانتخابات مع العملية السياسية التي تقودها الأمم المتحدة لحل الأزمة السورية. ولهذا السبب فقد منعت عدّة دول تنظيم تلك الانتخابات الرئاسية على اقليمها.

ب. إصدار قانون انتخابات استناداً لأحكام الدستور الجديد

استناداً لأحكام الدستور تم إصدار قانون انتخابات جديد هو قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014 والذي يُنظّم انتخاب رئيس الجمهورية، وانتخاب أعضاء مجلس الشعب، وانتخاب أعضاء مجالس الإدارة المحلية، إضافةً إلى تنظيم الاستفتاء الشعبي.

ضماناً لنزاهة الانتخابات واستقلاليتها نص القانون على تشكيل لجنة قضائية تُسمّى "اللجنة القضائية العليا للانتخابات" مقرها دمشق، تتولى إدارة الانتخابات والاستفتاء، والإشراف الكامل على انتخابات عضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان حرية ممارستها وسلامتها ونزاهتها.⁴²

إضافةً إلى إنشاء اللجنة القضائية العليا للانتخابات لتحل محل وزارة الداخلية في الإشراف على العملية الانتخابية منذ العام 2011، اعتُمدت أيضاً، بضع تعديلات كانت قد أُدخلت إلى قانون الانتخابات، وهكذا، أصبح لعناصر الشرطة والجيش، للمرة الأولى، الحق في الاقتراع (أيما كانوا في البلاد) في الانتخابات التشريعية، بعد أن كان قد حُظِر ذلك لمدة طويلة، تفادياً لتدخل ضباط الجيش في هذه الانتخابات. وُسِّحَ للناخبين باستخدام بطاقاتهم الشخصية أو العسكرية، بدلاً من بطاقاتهم الانتخابية التي بدأ العمل بها في العام 1998، والتي أصبحت الوثيقة الرسمية الوحيدة المقبولة للاقتراع منذ دورة 2003.⁴³

بالمقابل فقد تعرض هذا القانون لانتقادات عديدة،⁴⁴ إضافةً إلى نقد الشروط الخاصة بالترشح للانتخابات الرئاسية والتي سبقت الإشارة لها، فقد طالت الانتقادات أيضاً بخصوص هذه الانتخابات الرئاسية ما تضمنه القانون لجهة منح المحكمة الدستورية العليا الحق في الإشراف على انتخابات رئاسة الجمهورية والطعن فيها وإعلان نتائجها برغم أن أعضاء هذه المحكمة يتم تعيينهم وتسميتهم من طرف رئيس الجمهورية قبل أن يقسموا اليمين أمامه مما يفقدهم استقلاليتهم وحياديتهم بتبعيتهم لرئيس الجمهورية.

طالت الانتقادات أيضاً طريقة تشكيل "اللجنة القضائية العليا للانتخابات"، حيث تمت الإشارة إلى أن النص على أنها مستقلة لا يجعل منها لجنة مستقلة فعلياً، لأن السلطة القضائية يرأسها رئيس الجمهورية وهو الضامن لاستقلالها وغالبية القضاة ينتمون لحزب البعث وهذا ما يجعل اللجنة المذكورة غير محايدة.

42 التقرير الدوري الرابع المقدم من الجمهورية العربية السورية، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة 103 وما بعدها. أنظر وثيقة الأمم المتحدة: CCPR/C/SYR/4 - 2022 May 27.

43 زياد عواد وأغنيس فافيه، الانتخابات في زمن الحرب: مجلس الشعب السوري (2016-2022)، تقرير مشروع بحثي (فيزولي): برنامج مسارات الشرق الأوسط، مركز روبرت شومان للدراسات العليا في معهد الجامعة الأوروبية، (2020)، ص 7.

44 أنظر في هذه الانتقادات بصورة تفصيلية: جرجس، "ملاحظات على قانون الانتخابات العامة في سوريا".

شملت الانتقادات منح المحافظ المعين من قبل الحكومة صلاحية "تشكيل لجنة الانتخاب في كل مركز انتخابي من العاملين المدنيين في الدولة، لإدارة مركز الانتخاب، وهذا ما يمنح الحكومة التحكم بالعملية الانتخابية ونتائجها في ظل عدم وجود جهة محايدة تشرف على هذه العملية.

أيضاً طالت الانتقادات تقسيم الدوائر الانتخابية إلى قطاعين، 50% للعمال والفلاحين و50% لباقي فئات الشعب. وهو تقسيم مطاط يخلط بين الفئتين ويمكن الالتفاف عليه بسهولة. وكذلك النص على أن الاستفتاء يعتبر ناجحاً (إذا صوت لصالحه الأغلبية المطلقة لعدد أصوات المقترعين). مما يعني أن الاستفتاء يعتبر ناجحاً حتى ولو لم يشارك أكثر من 5% ممن يحق لهم التصويت. فضلاً عن أن القانون سمح لوزارتي الإدارة المحلية والداخلية بفرز عدد من العاملين للعمل تحت إشراف اللجان الانتخابية وذلك طيلة مدة العملية الانتخابية. وهو ما قد يؤدي بهؤلاء العاملين إلى التدخل في العملية الانتخابية لمصلحة الحكومة.

وقد جرت بعد اعتماد دستور عام 2012 انتخابات للأدوار التشريعية الأولى، سنة 2012، والثاني، سنة 2016، والثالث، سنة 2020. وأيضاً انتخابات مجالس الإدارة المحلية سنة 2018 وسنة 2022.

بخصوص تلك الانتخابات يكشف الواقع أنه لم يكن للدستور الجديد، الموضوع في شباط/فبراير 2022، أو القوانين الجديدة حول الأحزاب السياسية (2011)، والانتخابات العامة (2011 و2014)، أي أثر ملموس على الانتخابات التي تمت بصورة لاحقة. فقد بقي على حاله كل من تقسيم الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد في كل دائرة، والحصص التي حددتها الأحكام القانونية "للعمال والفلاحين" بنسبة 50% على الأقل من عدد المقاعد. فضلاً عن ذلك، استمرت قيادة حزب البعث في الاضطلاع بدور رئيسي في تشكيل القوائم الانتخابية، على الرغم من خسارة البعث صفة الحزب الحاكم للمجتمع والدولة في الدستور الجديد.⁴⁵

وعلى الرغم من أن قانون الانتخابات يعتمد مبدأ الاقتراع الفردي، والترشح الفردي، وكذلك فرز الأصوات الفردي، ثم إعلان النتائج لكل مرشح على حدة، أصدر حزب البعث، كما فعل سابقاً، قوائم مرشحي الجبهة الوطنية التقدمية. وبدءاً من انتخابات العام 2012، غيرت قيادة حزب البعث اسم قوائم مرشحيها من "قوائم الجبهة الوطنية التقدمية"، إلى "قوائم الوحدة الوطنية"، في إشارة ضمنية إلى أن "الوطن يمرّ بأزمة تقتضي الوحدة الوطنية". وضمت قوائم "الوحدة الوطنية" في غالبية المحافظات مرشحين تابعين للجبهة وآخرين مستقلين، وذلك بأعداد مساوية لعدد المقاعد المتبقية. في المقابل، ترك حزب البعث في دوائر أخرى بعض المقاعد المستقلة مفتوحة، أي من دون تحديد مسبق، ما ترك نظرياً هامشاً للمنافسة. وبالتالي فقد فاز مرشحو قوائم "الوحدة الوطنية" كلهم، ما يعني أنهم خضعوا لمجرد استفتاء في يوم الانتخاب، بعد أن اختارتهم قيادة حزب البعث.

45 عواد وفافيه، الانتخابات في زمن الحرب: مجلس الشعب السوري، ص 5.

بنتائج الانتخابات ارتفع عدد أعضاء حزب البعث في مجلس الشعب من 136 في انتخابات العام 2007، إلى 168 من أصل 250 مقعداً في العام 2016. وحافظ الحزب على هيمنته (أكثر من 67% من المقاعد) في المجلس، علماً أنه من بين الأحزاب السياسية العشرة الجديدة⁴⁶ فاز مرشحان ينتميان إلى حزب الشعب المؤسس حديثاً، بعد أن خاضا الانتخابات بصفتها مستقلين. في المقابل، قاطعت الانتخابات بعض هذه الأحزاب، وفي الانتخابات التشريعية لسنة 2020 تضمنت قائمة الناجحين أسماء 166 عضو عن حزب البعث الحاكم بنسبة 66,4% و 17 عضو يمثلون أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية (عدا حزب البعث) بنسبة 6,8%، أما المستقلين فقد بلغ عددهم 67 عضو بنسبة 26,8%. وهو ما ينطبق أيضاً على انتخابات الإدارية المحلية حيث أسفرت الانتخابات عن فوز قوائم "الوحدة الوطنية" بغالبيتها البعثية، ليواصل حزب البعث هيمنته على مجالس الوحدات الإدارية عبر السيطرة على مكاتبها التنفيذية إضافةً إلى انتماء جميع المحافظين إليه.⁴⁷

ج. تمكين الأفراد من الطعن بدستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية العليا استناداً لأحكام الدستور الجديد

كما سبقت الإشارة تضمّن الدستور الجديد لسنة 2012 آلية الوصول غير المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية حيث نصّ على أن تختص المحكمة الدستورية بالنظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه. كما أوضح، بالنسبة للآلية المتبعة، أن هذا الاختصاص يتحقق إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة النازرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، وأوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا والتي يتعيّن عليها البت في هذا الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها.⁴⁸

بعد صدور الدستور الجديد تم سنة 2014 اصدار قانون جديد أيضاً للمحكمة الدستورية العليا تضمن آليات تفصيلية لكيفية ممارسة الأفراد هذا الحق وهو ما تم تفعيله على أرض الواقع حيث أُتيح للمحكمة الدستورية أن تُمارس هذا الاختصاص بالفعل في أكثر من دعوى رُفعت لها وقد ردّتها أغلبيتها شكلاً، وفي دعوى واحدة قبلتها شكلاً ثم ردّتها موضوعاً.⁴⁹

برغم أهمية تفعيل هذه الاختصاص الجديد، عملاً بأحكام الدستور الجديد، إلا أنه لا يجوز تجاهل أن آلية تبني هذا الاختصاص بدايةً كانت ناقصة ومحلاً للانتقادات. فصحيح أن المُشرّع الدستوري السوري قد أتاح للأفراد إمكانية الطعن بدستورية القوانين التي يشكون بعدم دستورتيتها ولكن لم يتم ذلك بأسلوب الدعوى الأصلية وإنما عن طريق الدفع حصراً، بمعنى أنه لا يجوز للأفراد اللجوء مباشرة للمحكمة الدستورية التي لا تملك أيضاً تحريك هذه الرقابة من تلقاء ذاتها،

46 الأحزاب العشرة التي تنافست في انتخابات العام 2016 خارج الجبهة الوطنية التقدمية هي: التضامن، وسوريا الوطن، والطلیعة الديمقراطي، والديمقراطي السوري، والتضامن العربي الديمقراطي، والتنمية الوطني، والشباب الوطني السوري، والشباب الوطني للعدالة والتنمية، والإرادة الشعبية، والشعب.

47 إدارة النظام للمحليات. بماذا تخبرنا نتائج انتخابات الإدارة المحلية (مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018)، ص 9.

48 دستور الجمهورية السورية (2012)، المادة 147، الفقرة 2/ أ. ب.

49 درّاجي، المحكمة الدستورية في الدساتير السورية، ص 69.

بل ينبغي تقديم دفع من قبل أحد الخصوم أمام المحكمة التي تنظر بالدعوى سواء أكانت هذه المحكمة مدنية أم جزائية أم إدارية، مع اشتراط أن تكون هذه المحكمة محكمة درجة ثانية أي ينبغي تقديم هكذا دفع في معرض الطعن مما يترتب عليه عدم صحة الدفع في ما لو قدم أمام محاكم الدرجة الأولى.⁵⁰ فضلاً عن أن الدستور السوري قيّد هذه الإمكانية بشروط عدّة منها أن الطاعن خصماً بمعنى أن له صفة شخصية ومصصلحة مباشرة في الدعوى والنص المطعون بعدم دستوريته مما يحول دون إمكانية طعن المواطن العادي أو الشخص المعنوي من جمعيات ونقابات ومنظمات مجتمع مدني، بصورة استباقية، بنص قانوني يقدرّون أنه مخالف لأحكام الدستور. فضلاً عن أنه منح محكمة الدرجة الثانية التي تنظر بالدعوى سلطة تقديرية لتحديد ما إذا كان الدفع جدياً ولزماً للبت في الطعن، بمعنى أن محكمة الدرجة الثانية يُمكن أن تقرر تجاهل الطعن بعدم دستورية النص القانوني وتحول بذلك دون إمكانية عرضه أمام المحكمة الدستورية العليا فتغلق بذلك البوابة الوحيدة التي يُمكن أن يعبرها الأفراد، بطريقة غير مباشرة، للوصول إلى المحكمة الدستورية. وترتّب على هذا أن الدفع بعدم دستورية القوانين غير متعلق بالنظام العام فإذا دفع به أحد الخصوم فإن تقدير جديته متروك لمطلق تقدير المحكمة النازرة بالطعن، وهو ما سيؤدي إلى تباين الاجتهاد القضائي، فما تراه محكمة أنه دفع جدي قد لا تراه محكمة أخرى حتى لو تعلق ذلك بالنص القانوني ذاته.⁵¹

ثانياً: مدى التراجع عن المكاسب والنصوص الدستورية الجديدة

استناداً إلى كل ما سبق عرضه فإنه لا يُمكن الزعم بأن ثمة مكاسب سياسية أو دستورية حقيقية وجديّة ومؤثرة قد تحققت في دستور 2012 وتم التراجع عنها لاحقاً. علماً أن التغيير الوحيد الذي كان يُمكن رصده في هذا السياق هو إقرار التعددية السياسية وإلغاء المادة الثامنة الأشهر في الدستور السابق والمتعلقة بتنصيب حزب البعث العربي الاشتراكي قائداً للدولة والمجتمع، وهو تغيير دستوري لم يكن له تأثير كبير على أرض الواقع. ففي ما عدا تغيير أسماء قوائم الحزب والجبهة في الانتخابات (من قوائم الجبهة الوطنية التقدمية إلى قوائم الوحدة الوطنية)، والترخيص لإصدار بعض الأحزاب الجديدة التي لم يكن لها أي أثر ملموس على الأرض. فإنه لا يُمكن رصد تغييرات ملموسة أخرى.

فلم يتم تفعيل حقيقي للنصوص الخاصة بالتعددية السياسية وهو ما كان يقتضي توسيع قاعدة المشاركة السياسية للأحزاب المرخصة، كأن يتم على سبيل المثال، تعديل النظام الداخلي لمجلس الشعب بما يُمكن تلك الأحزاب من تأسيس كتل برلمانية داخل مجلس الشعب فيضمن ذلك أداء أكثر فاعلية للمجلس وتحفيز المبادرات لدى جميع الأحزاب الممثلة فيه بدلاً من اقتصار ذلك في غالب الأحيان على الحزب ذي الأكثرية النيابية في المجلس، إلى جانب احتواء الأحزاب المعارضة داخل العملية الديمقراطية وبالتالي تنظيم الحراك السياسي والاجتماعي بين مختلف التيارات السياسية والاجتماعية الناشطة

50 ميللة شرعبي، "دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 29، العدد 3 (2013): ص 132.

51 حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري. دراسة مقارنة، ط 1، (2017)، ص 169.

في البلاد.⁵² فضلاً عن وجوب إعادة النظر بألية الترخيص للأحزاب وقرارات حلها المنصوص عليها في قانون الأحزاب الحالي الصادر سنة 2011 والذي يُنصّب وزارة الداخلية وصياً على كافة مراحل ومسارات تلك العملية.

كذلك استمرت هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية رغم أولوية السلطة التشريعية في الدستور السوري، إلا أن الدستور لم يتبن صراحة مبدأ الفصل بينها وبين السلطتين التنفيذية والقضائية بالمفهوم التقليدي للكلمة، وبمنظرة فاحصة لعلاقة مجلس الشعب بالسلطة التنفيذية نجد أن الكفة بينهما تميل بشكل واضح لصالح الثانية.⁵³ ورغم حرص الدستور على تنوع مصادر مشاريع القوانين وتحقيق التناغم فيها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن الدراسات الدستورية التي تناولت بالتحليل أداء مجلس الشعب لوظيفته التشريعية تؤكد أن السلطة التنفيذية -كانت وما تزال- تهيمن على العملية التشريعية من خلال مشاريع القوانين المعدة من قبلها، والتي تُعرض على مجلس الشعب جاهزة، وكذلك من خلال المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى صلاحياته الدستورية المنصوص عليها بالمادة 113 من الدستور، بما يصبغ الطابع العام للأداء التشريعي لمجلس الشعب بأن مخرجاته محسومة لصالح تمرير السياسات التي ترغب الحكومة في انتهاجها رغم العملية التشريعية الشكلية التي تمر بها مشاريع القوانين أو المراسيم التشريعية المعروضة على المجلس.⁵⁴ وأما بالنسبة للدور الرقابي للبرلمان فإن واقع الحال يؤكد بما لا يدع مجال للشك، أن المجلس لا ينهض بهذه المهمة إلا تحت سقف منخفضة للغاية وهو أقرب ما يكون إلى البروتوكول أو العادة البرلمانية الواجبة منه إلى الرقابة البرلمانية الحقيقية المنتجة.⁵⁵

يُمكن أن نرد الفشل في تطبيق النصوص الدستورية إلى أسباب متنوعة لعل أبرزها طبيعة النصوص الدستورية ذاتها فهي لم تكن نصوص "دستورية ثورية" بالمعنى الحقيقي للكلمة فبقيت محافظة على هيكل ومضمون النصوص الدستورية السابقة، في ما عدا التغييرات المحدودة وفق ما تم توضيحه في الصفحات السابقة، وهو ما أدى إلى عدم تغيير حقيقي في الواقع لأنه لم يتم تغيير شيء مؤثر في الدستور. فضلاً عن إحالة الكثير من مواد الدستور إلى النصوص القانونية التي أفرغتها من مضمونها خاصة في ظل عدم وجود آلية فعّالة لضمان تعديل النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور في ظل عدم تفعيل حقيقي لنص المادة الدستورية التي أوجبت إلغاء كافة النصوص القانونية المخالفة لأحكامه خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات فقط وهو ما لم يتحقق على أرض الواقع.

لا يُمكن أيضاً تجاهل أن الواقع السوري، بكل مفاصله وتعقيداته، طيلة العقد المنصرم لا يسمح بأي تقييم موضوعي لتطبيق حقيقي لتلك النصوص. فاستمرار الحرب لسنوات واستمرار تداعياتها السياسية والحقوقية والإنسانية والاقتصادية

52 أحمد محمد طوزان، *برلمان ما بعد الحرب في سورية. رؤية في تقييم وتطوير الأداء التشريعي والرقابي لمجلس الشعب* (دمشق: مركز دمشق للأبحاث والدراسات، 2018)، ص 14-16.

53 طوزان، ص 8.

54 طوزان، ص 7.

55 طوزان، ص 23.

والاجتماعية هو أمر، حال وسيحول، دون القدرة على تطبيق سليم للنصوص الدستورية أو القانونية على حد سواء، وبالتالي سيعيق اجراء أي تقييم موضوعي لكيفية تطبيقها.

ثالثاً: علاقة شكل نظام الحكم في سورية بالخيار الدستوري الذي تم تبنيه

أخيراً بالنسبة لعلاقة شكل نظام الحكم في سورية بالخيار الدستوري الذي تم تبنيه وبمجاح أو فشل تطبيق التعديلات الدستورية فإنه ينبغي الإشارة بهذا الصدد إلى أن التاريخ الدستوري للدولة السورية الحديثة يكشف بوضوح أنه لم يُتاح، مُسبقاً، فرصة حقيقة لتبني دستور يراعي كافة القواعد الحقوقية و الديمقراطية الواجبة الاتباع سواء لجهة مساره الإجرائي أو مضمونه الموضوعي. حيث عرف الشعب السوري وعبر تاريخه الحديث آليات متعددة ومتباينة لكتابة وثائقه الدستورية:

- جمعيات تأسيسية معينة أو مُنتخبة.
- دساتير مفروضة من حاكم فرد، أو مجلس عسكري، أو جهات حزبية.
- دساتير دخلت حيز النفاذ باستفتاء أو بدونه.

لكن بالمجمل لم يتح للشعب السوري بالفعل أن يخرط في عملية دستورية حقيقية تتوافق مع المعايير الديمقراطية الواجبة الاتباع، وخصوصاً لجهة احترام قواعد التشاركية والشفافية والمشاركة المجتمعية اللازمة. سواء لجهة كتابة الدستور، أو لعملية مناقشته، أو الاستفتاء عليه. مع ملاحظة أنه إذا تمت مراعاة بعض المعايير يتم إهدار البقية الأخرى أو لا يدخل الدستور حيز النفاذ، أو لا يستمر طويلاً.

ولم يخرج دستور 2012 عن هذا السياق حيث جاء انعكاساً لطبيعة النظام السياسي لجهة الاستثناء، والاحتكار، وعدم التعددية وهو ما تجلّى في اختيار مساره الاجرائي أو تبني مضمونه الموضوعي.

فكان دستور 2012 معبراً حقيقياً عن هذا الواقع حيث تم تعيين لجنة من لون سياسي واحد، عملت بصورة بعيدة عن معايير الشفافية اللازمة، ولم يتم تطبيق حقيقي لمبدأ المشاركة الشعبية والمجتمعية فكان الموضوع أقرب للاستفتاء الشكلي لغرض الموافقة حيث غابت المناقشة الموضوعية والآليات الكفيلة بتأمين تغذية راجعة من الشعب لأعضاء اللجنة المكلفة بصياغة ذلك الدستور.

بدا تأثير طبيعة النظام السياسي أيضاً في مضمون مواد الدستور وتحديداً في النصوص الخاصة برئيس الجمهورية وصلاحياته وفق ما سبق ذكره. إضافة إلى إهدار مبدأ فصل السلطات وافتتات السلطة التنفيذية على دور وصلاحيات السلطة التشريعية بما في ذلك حقها الأصيل في التشريع. وبحيث يُمكن القول أن هذا الدستور، في حقيقة الأمر، لا يُشكّل أو يُؤسس لنظام سياسي يُفترض أن يقوم بناء على أحكامه، وإنما يمنح إطار دستوري لنظام سياسي قائم بالفعل فيعزز صلاحياته، ويحصّن مكانته، ويُشرعن هيمنته ليكون بذلك استمراراً لما سبقه من دساتير.

الخاتمة

يتضح لنا من كل ما سبق ذكره أن الدستور السوري لسنة 2012 قد تمت صياغته واعتماده في ظل ظروف غير طبيعية شهدت الدولة السورية، ولا تزال، و كان واحداً من أبرز الخطوات التي يُفترض أن تُساهم بحل الازمة السورية. لكن من الواضح تماماً أنه فشل في تحقيق هذه الغاية فبات سبباً جديداً للآزمة بدلاً من أن يكون أداة حقيقة لحلها. بدليل المسار العنفي الذي شهدته سورية بعد اعتماده، وكذلك تشكيل اللجنة الدستورية السورية الحالية برعاية الأمم المتحدة والتي يُفترض أن تعمل حالياً على تبني صياغات دستورية مختلفة عن أحكام دستور 2012 الحالي.

كشفت الصفحات السابقة أن عيوباً عديدة رافقت صياغة هذا الدستور، سواء من حيث الشكل أو المضمون، فلم يراع تماماً المعايير الديمقراطية الشكلية الواجب الأخذ بها عند صياغة الدساتير وذلك لجهة المشاركة الشعبية والمجتمعية والشفافية أثناء صياغته واعتماده هذا من جهة، ومن جهة ثانية لم يلب موضوعياً المطالب الشعبية والاحتياجات الحقيقية لكل الشعب السوري بكافة فئاته ومكوناته ومواقفه السياسية كذلك.

الدرس المستفاد، في هذا السياق، أنه بالنسبة لمشاركة المعارضة في هذه العملية فلا يكفي لمن يريد كتابة دستور حقيقي للبلاد ولكافة مواطنيها التمسك والتذرع برفض المعارضة المُسبق المشاركة في هذه العملية حتى يقرر المضي منفرداً بهذه العملية وإنما يتعين عليه بذل جهود حقيقية لتوفير "ظروف ملائمة" لمشاركة المعارضة وكافة القوى الممثلة للشعب. فليست العبرة بمجرد "دعوة" المعارضة لعملية شكلية / إجرائية وترقب رفضها للمضي منفرداً بهذه العملية. وإنما المطلوب "توفير بيئة مناسبة" لقبول المعارضة المشاركة بهذه العملية لإضافة المزيد من الشرعية والتشاركية عليها وهذا يتطلب إجراءات عملية وقانونية لخلق مناخ من الثقة وإظهار الجدية بقبول التشاركية.

تكشف التجربة الدستورية السورية بوضوح أن فترات الأزمات والصراعات ليستا هما الفترة المناسبة لكتابة الدساتير. حتى وإن كان الدستور نفسه هو أحد أسباب الحروب ومسيبات الصراع، حيث يقتضي الأمر البحث عن خيارات وحلول دستورية "مؤقتة"، ريثما تتضح الظروف الملائمة لكتابة دستور حقيقي، تتحقق فيه إمكانية التشاركية، وتلبية مقومات وجود البيئة الملائمة للمشاركة الشعبية التي باتت أحد مصادر شرعية الدساتير.

ينبغي الاستفادة مما جرى أثناء عملية صياغة دستور سورية المستقبلية فرغم أن الدستور هام وأولوية إلا أنه لا ينبغي التعجل بكتابة الدستور النهائي والذي ينبغي صياغته من خلال هيئة منتخبة أو هيئة منبثقة عن هيئة منتخبة، على أن تكون كتابته بمثابة عملية بناء وليس عملية صياغة، أي بناء مفاهيمي وحقوقية وليست فقط صياغة نصوص متينة أحادية التفسير. علماً أن الغرض من تبني هذا الخيار هو أن التشاركية و عملية المشاركة الشعبية، وأنشطة المجتمع المدني تحتاج وقتاً وبيئة من الحرية والأمان، وعدم الخضوع لتأثير حاملي السلاح أو الرغبة بالانتقام والإقصاء وهذا كله لن يكون متحققاً خلال أوقات الحروب والنزاعات.

أيضاً يكشف الواقع السوري عن وجود مناخ عام من عدم الثقة بأية نصوص قانونية أو دستورية تتم صياغتها. حيث شهدت البلاد تاريخ حافل من اللامصداقية في عملية صياغة وتطبيق النصوص القانونية والدستورية. مما يجعل غالبية السوريين والسوريات يحجمون عن المشاركة والاهتمام لقناعتهم بأنه إما سيتم صياغة نصوص معدة مسبقاً، وبالتفصيل، لخدمة أجندة سياسية محددة، أو أنه سيتم إنتاج "نصوص جيدة" لن يتم تطبيقها أو ستطبق بصورة مشوهة. وهو ما أدى إلى حالة من السلبية واللامبالاة ستستمر في الفترة القادمة إن لم يتم العمل على تغيير هذه القناعة بممارسات جدية على أرض الواقع.

من الدروس المستفادة أيضاً، على الصعيد القانوني، هي استمرار قدرة القوانين الوطنية على إفراغ النصوص الدستورية من الكثير من مضمونها وقيمتها ومحتواها. برغم أنه يُفترض أن يحدث العكس لكون الدستور هو "القانون الأسمى والأعلى في الدولة" والذي يفترض أن تخضع له جميع التشريعات الوطنية الأخرى. إلا ان الواقع هو أن الدستور السوري يحيل الكثير من الحقوق التي نص عليها إلى التشريعات الوطنية المخالفة لأحكامه. وهو ما ينبغي تلافيه في أي صياغات دستورية لاحقة.

تكشف "التجربة الدستورية السورية" بوضوح أن الدرس الأهم الذي يجب استخلاصه من تجربة دستور 2012 هو أن الدستور الحقيقي الذي يستحقه السوريين والسوريات وينسجم مع المعايير الدولية والتجارب المقارنة يتطلب "ثورة" فكرية، وثقافية، ودستورية حقيقية لا يبدو للآن أن "الجميع موالاةً ومعارضةً" مهياً للقبول والمشاركة بها. إذ أنه يتطلب حسم قضايا خلافية لم تُحسم بعد (قضايا الدين والعلمانية ومصادر التشريع، وطبيعة النظام السياسي وشكل الدولة)، وتبني قواعد جديدة لم يتم التطرق لها مسبقاً (قضايا المواطنة والأقليات، والمساواة الجنسانية، وترسيخ فكرة المعارضة وحقوقها، وتداول السلطة، وإخضاع الأمن والجيش لذات قواعد الشرعية الدستورية) وهو ما يتطلب عمل حقيقي وشاق مع الجميع. لم يسمح الفضاء الثقافي طوال عقود، وتحديدًا خلال سنوات الحرب التي شهدت صياغة دستور 2012، بطرح هذه القضايا الإشكالية. فبعضها كان من "المحرمات". والخضوع لهيمنة بعضها الآخر بات من "المسلّمات". وبالتالي فإن الفضاء الثقافي كان غائباً ومغيباً لفترة طويلة جداً ولم يساهم بتشكيل قوّة ضغط أو دفع لفرض حقوق معيّنة والدفاع عن مصالح محددة.

أحد الدروس المستفادة من تجربة دستور 2012 أن المجتمع ككل يدفع ضريبة تغييب المجتمع المدني في سورية طوال العقود السابقة وهو ما أدى إلى عدم فاعليته وشل قدرته على تغيير مسار الأحداث الدستورية والميدانية أيضاً.

يتطلب الأمر هنا اعطاء حقوق واضحة وحريات كافية لمنظمات المجتمع المدني، من خلال تعديل كافة التشريعات المرتبطة بعملها وإلغاء سلطة الوصاية المفروضة عليها، للقيام بدور تنويري حقيقي لرفع سوية الوعي علماً أن هناك قضايا كثيرة ينبغي العمل عليها لإعادة الوحدة والتضامن للمجتمع التي تفتت وإعادة السلم الأهلي.

وينبغي أن تقوم منظمات المجتمع المدني بهذا الدور بشرط ضمان استقلاليتها وألا يكون لها توجهات وأهداف سياسية لصالح هذا الطرف أو ذاك مما يخرجها عن مفهوم المجتمع المدني الحقيقي.

يؤمل بالنسبة للمستقبل الاستفادة الحقيقية من كل أخطاء الماضي من أجل العمل على تبني وثيقة دستورية جديدة وعقد اجتماعي دستوري مختلف يكون نتيجة حوار وطني وشعبي حقيقي ليس فقط بين الحكومة ومعارضيه وإنما أيضاً بين وضمن كل فئات ومكونات الشعب السوري دون أي استثناء أو اقصاء أو تمييز.

قائمة المراجع

- أبو العينين، ياسمين فاروق، ونادية عبد العظيم. المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية. القاهرة: منشورات مركز العقد الاجتماعي، 2013.
- إدارة النظام للمحليات. بماذا تجربنا نتائج انتخابات الإدارة المحلية. مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018.
- البحري، حسن مصطفى. القضاء الدستوري. دراسة مقارنة. ط 1. 2017.
- ———. الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية: دراسة تحليلية مقارنة. دون ناشر - دون تاريخ أو مكان النشر.
- ———. ”دستور الجمهورية العربية السورية- دراسة مقارنة بين دستوري 1973 و2012“ مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 34، العدد 2 (2018): ص 44-9.
- البني، أنور. ”قراءات نقدية في مشروع الدستور السوري الجديد“ 9 أيلول/سبتمبر 2011.
- جرجس، نائل. ”ملاحظات على قانون الانتخابات العامة في سوريا: انتخابات في ظل معايير غير نزيهة“ المفكرة القانونية. 22 نيسان/أبريل 2014.
- خطة التحول الديمقراطي في سوريا. واشنطن: بيت الخبرة السوري والمركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية، 2013.
- دراجي، إبراهيم. المحكمة الدستورية في الدساتير السورية. قراءة قانونية تاريخية مقارنة. لندن: برنامج الشرعية والمدنية في العالم العربي، وحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية 2020، LSE.
- ———. سوريا. بدائل دستورية. بيروت: الإسكوا، 2017.
- الدستور السوري الجديد: تقييم (كونستوتوشن نت، 2012).
- زكرك، سوسن، فائق حويجة، ومية الرحبي. حول المدخل إلى دستور حساس للنوع الاجتماعي من أجل دستور ديمقراطي في سوريا والدروس المستفادة من عمليات بناء الدستور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تجمع سوريايات من أجل الديمقراطية السورية، 2014.
- زيتونة، رزان. ”الدستور الديمقراطي والدستور السوري“ مجلة الآداب. 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2008.
- سوريا: خيارات لانتقال سياسي. دراسة غير منشورة خاصة بمعهد كارتر. مسودة نسخة آب/أغسطس 2014.

- شرجي، جميلة. "تور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 29، العدد 3 (2013): 105-137.
- طوزان، أحمد محمد. برلمان ما بعد الحرب في سورية. رؤية في تقييم وتطوير الأداء التشريعي والرقابي لمجلس الشعب. دمشق: مركز دمشق للأبحاث والدراسات، 2018.
- عواد، زياد وأغنيس فافيه. الانتخابات في زمن الحرب: مجلس الشعب السوري (2016-2022). تقرير مشروع بحثي. فيزولي: برنامج مسارات الشرق الأوسط، مركز روبرت شومان للدراسات العليا في معهد الجامعة الأوروبية، 2020.
- عودات، حسين. "حول مشروع الدستور السوري". البيان. 25 شباط/فبراير 2012.
- متري، موسى. "ملاحظات قانونية على مشروع الدستور". بلانا. 15 شباط/فبراير 2012.

المسار الدستوري في اليمن بعد ثورة 2011

د. عباس محمد زيد*

ملخص

يهتم البحث بدراسة المسار الدستوري في اليمن بعد ثورة 2011، ما تم إنجازه وتحقيقه، والمحطات التاريخية التي سار عليها، وأسباب التعثر والاختناقات، وذلك في ثلاثة أقسام. يتناول القسم الأول مدى مراعاة المسار الدستوري في اليمن للمشاركة الشعبية، ويعرض مقارنة بين أحداث حرب 1994 وحرب 2015 القائمة الى يومنا هذا، وأسبابها ونتائجها، والمسار السياسي والدستوري الذي كان مقترحاً حينها كاصلاحات دستورية تحقق بناء دولة النظام والقانون، وتحقيق الشراكة الواسعة في السلطة والثروة. كما يبين كيفية اختيار أعضاء لجنة صياغة الدستور، لإثبات مدى المشاركة الشعبية في مرحلة صياغة الدستور. كما يتحدث عن الهيئة التأسيسية في اليمن أعقاب ثورة 2011 والتي كشفت الدراسة عن تعدد مراحلها وشخصها، وتم التوضيح عن طبيعة عمل لجنة صياغة الدستور في هذه المرحلة، وكشفت الدراسة أنها تمتلك سلطة سياسية وفنية في آن واحد. أما القسم الثاني فقد خُصص لدراسة مدى تلبية مسودة الدستور اليمني الجديد للتطلعات والمطالب الشعبية مع محاولة الإجابة عن تساؤلات البحث في هذا القسم. وفيه تم شرح مفهوم اسقاط النظام بشقيه الموضوعي والعضوي، باعتباره الشعار الذي تم رفعه في ساحات الثورة، وفي أغلب محافظات الجمهورية، كما تم الحديث عن أهم الموجات الدستورية في مخرجات الحوار الوطني، المتمثلة في التغيير الشامل وقيام دولة مدنية ودولة اتحادية. أما القسم الثالث فُخصص لدراسة مدى إمكانية نجاح مسودة الدستور اليمني في التطبيق، وفيه تم شرح مظاهر تميز مسودة الدستور اليمني الجديد عن الدستور النافذ، وكذا بيان المطاعن التي تم توجيهها لمسودة الدستور، والمتمثلة في رفض الدولة الاتحادية من قبل المكونات السياسية التي طالبت بقيام دولة اتحادية، وكذا رفض التغيير الشامل من قبل بعض المكونات السياسية التي طالبت بالتغيير الشامل، وتم الرد والتوضيح على تلك المزاعم. وخلص البحث الى أن جوهر الحل في اليمن يتمثل في إيقاف الحرب وإحلال السلام الشامل، والتوجه الجاد في بناء دولة مدنية واتحادية تحقق الشراكة الواسعة في السلطة والثروة، وهو ما تضمنته مسودة الدستور التي لا يمكن لأي جماعة سياسية تجاوزها مستقبلاً، كما أن السلام في اليمن مرهون ببناء هذه الدولة الجديدة التي تتسع للجميع وتحمي الجميع من الجميع.

الكلمات المفتاحية: المسار السياسي، خيار التغيير، الحل السلمي، الآثار المدمرة للانقلاب على الحل السلمي.

* عضو في لجنة صياغة الدستور اليمني.

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

قائمة المحتويات

146	المقدمة.....
148	القسم الأول: مدى مراعاة المسار الدستوري في اليمن للمشاركة الشعبية.....
152	أولاً: طريقة اختيار وتعيين أعضاء لجنة صياغة الدستور
156	ثانياً: الهيئة التأسيسية في اليمن
163	القسم الثاني: مدى تلبية مسودة الدستور اليمني الجديد للتطلعات والمطالب الشعبية
164	أولاً: مفهوم اسقاط النظام.....
165	ثانياً: مضامين مسودة الدستور الجديد
167	القسم الثالث: مدى إمكانية نجاح مسودة الدستور اليمني الجديد في التطبيق
167	أولاً: مظاهر تميز مسودة الدستور الجديد عن الدستور الحالي
170	ثانياً: المطاعن التي وُجّهت لمسودة الدستور
177	الوثائق المرفقة.....
177	وثيقة رؤية أنصار الله في شكل الدولة المقدمة في الحوار الوطني في فريق بناء الدولة.....
178	نص محاضرة الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين أثناء الحوار الوطني بملتقى افهم.....
181	رؤية أنصار الله في حل القضية الجنوبية مقدمة في فريق القضية الجنوبية:.....
185	قائمة المراجع.....

المقدمة

الدستور هو القواعد والأحكام التي لا يمكن لأي نظام سياسي معاصر القيام بدونه، وإذا كانت الدساتير منها ما هو عُرف ترسخ في أذهان العامة والخاصة لأجيال عدة، إلا أن أغلب الدول المعاصرة تمتلك دساتير مكتوبة تختلف في طريقة انشائها وإقرارها وطرق تعديلها، بحيث توائم التطورات المتلاحقة لكل جيل وتستوعب التغييرات في كل عصر. وتختلف نظرة فلاسفة الغرب في القيمة القانونية للقواعد الدستورية، فمنهم من يرى أن الدستور عبارة عن وثيقة سياسية، وآخرين يرونه وثيقة قانونية سامية لا يجوز مخالفة قواعده وأحكامه. وكلا له اعتباراته، وينصب الخلاف الجوهرى بين النظريتين أن من يعتقد أن الدستور عبارة عن وثيقة سياسية فهو لا يرى في كونه ملزماً، ويجيز للسلطات العامة تغييره متى ما رغبت وبالكيفية التي تراها مناسبة في كل دولة، في الوقت الذي عزز الفقهاء الذين يرون أن الدستور وثيقة قانونية ملزمة وفق نظريتهم - بل وأسمى المراتب القانونية علواً بحيث لا يجوز مخالفة أحكامه - بأن قرروا عقوبات محددة على مخالفة أحكامه بحيث يصدق على كل حكم من أحكامه وصف القاعدة القانونية الملزمة التي توجب معاقبة من يخالفه وبطلان أي تشريع أو تصرف يخالف ذلك، فذهبوا للتأصيل للرقابة الدستورية بنوعها السياسية والقضائية، والمتمثلة في الرقابة من قبل المجالس السياسية الدستورية أو المحاكم الدستورية العليا التي تنحصر أهم مهامها وأبرز اختصاصاتها في بسط رقابتها على التشريعات الفرعية وإبطال ما يخالف الدستور منها واعتبار ذلك كأن لم يكن.¹ هذا الحديث عن الدساتير الغربية في أغلب الدول المعاصرة، وبالنسبة للدساتير العربية وبيان وضعها ومدى المشاركة الشعبية في إقرارها وتعديلاتها، فهذا يتطلب دراسة منفردة مفصلة عن كل مسار دستوري على حدة.

وفي ما يخص اليمن بهذا الصدد، لم تعرف الدساتير المكتوبة إلا بعد قيام ثورة 26 أيلول/سبتمبر 1962، ولكنها كلها كانت دساتير تصدر من قبل الرئيس كقرارات منفردة منه من وقت لآخر، وفي شكل إعلانات دستورية، حتى صدر الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية عام 1970 والذي تم تعليقه لفترات متعددة بقرارات فردية، ولاحقاً تم الغاؤه مع قيام الوحدة اليمنية مطلع العام 1990، وذلك بإقرار دستور دولة الوحدة عام 1991.² ويعتبر هذا الدستور هو أول دستور يتم إقراره باستفتاء شعبي عليه، وفي ظل معارضة له من قبل خطاب ديني اعتبر الموافقة عليه ككفرًا بواحا، وتم مواجهته بخطاب ديني آخر أجاز الموافقة عليه وطالب الاهتمام بالمواضيع الدستورية التي يجب أن ينصب اهتمام العامة بها بعيداً عن هوية الدولة التي يجب أن تكون مدنية.³

وما إن تم إقرار دستور دولة الوحدة في ظل مناخ ديموقراطي وحيات لم تكون معهودة من قبل الوحدة اليمنية، حتى قامت حرب يمنية أهلية بين الأحزاب الحاكمة التي حققت الوحدة اليمنية، وتم على إثر تلك الحرب تعديل دستور دولة الوحدة في

1 أنظر: عباس محمد زيد، *الرقابة على دستورية القوانين*، عباس محمد زيد (القاهرة: دار النهضة العربية، 2008).

2 وفي ما يتعلق بجنوب اليمن كان هناك الدستور المعدل والذي تم إقراره بتاريخ 1978/09/31 من قبل مجلس الشعب الأعلى في الجنوب وهذا المجلس المعبر عن الحزب الاشتراكي كعمود سياسي وحيد في ظل الشمولية التي سادت الشطرين آنذاك.

3 أنظر: عباس محمد زيد، "دور الخطاب الديني في صياغة الدساتير اليمنية"، 2007.

المجلس النيابي وفقاً لأحكام الدستور، وتغيرت هوية الدولة وشكلها ونظامها الاقتصادي تحت شعار (أسلمة الدستور اليمني الذي وُصفَ بالدستور الكافر قبل التعديلات). هذا الدستور (الإسلامي) الذي ظهر بعد تعديل دستور دولة الوحدة مطلع العام 1994 سيتم تعديله أيضاً باستفتاء شعبي مطلع العام 2001، والهدف الرئيس من هذه التعديلات الدستورية هو التجديد المستمر لولاية رئيس الجمهورية قبل انتهاء فترة ولايته الدستورية، والتي كان الدستور ينص عليها صراحة. وبالتالي نجد أن ذهاب السلطات العامة للتعديلات الدستورية كان يتم بعيداً عن مناقشة الشعب لها، ودون شرح مضامينها، وبعيداً عن أي مشاركة من خارج الحزب الحاكم الذي انحصرت مهمته في التبرير للتعديلات وتمريها بكل الوسائل التي تمتلكها السلطة.

كل هذا كان قبل 2011 وقبل الاحتجاجات الشعبية الواسعة التي تحولت إلى ثورة أنهت نفوذ أصحاب القرار في الفترة التي سبقتها واستبدلهم بأخرين. هذه الاحتجاجات الشعبية التي تحولت إلى ثورة، واجهتها السلطات حينها بارتكاب مجازر في حق المعتصمين في الساحات، واعتقالات إلى اليوم، وأدت في نهاية المطاف إلى تحقيق هدف إسقاط رؤوس النظام السابق واحد تلو الآخر. كان ذلك من أجل إقرار قاعدة دستورية طالما تحايلت السلطة عليها وهي التداول السلمي للسلطة، بالإضافة إلى توسيع سقف مطالب الشعب في ثورته بالمطالبة بالحقوق والحريات المغيبة في ظل الأنظمة السابقة، وكذا المطالبة بالمشاركة في السلطة والثروة. "فعندما يرفع الشعب شعارات المطالبة بالحرية، والكرامة، والمساواة، والعدالة الاجتماعية، وانتهاء الاستبداد ورحيل المستبد، فلا شك أن كل هذه الشعارات مرتبطة بالدستور بالدرجة الأولى، فلو كانت الدساتير القائمة تنص على تلك الحقوق، نظرياً، وتكفل تطبيقها، عملياً، لما احتاج الأمر إلى ثورات وتأثيرين وكل ذلك العنف والدمار الذي أصاب دول المنطقة"⁴. كما كان أبرز مطلب تم رفعه في ساحات الاعتصام هو المطالبة بقيام دولة مدنية.

كل هذه المطالب كان يجب أن تُضمن في أي وثيقة دستورية يتم تدوينها، ولا يكفي النص عليها دون شراكة واسعة من الشعب اليمني في صياغة تلك الأهداف وتحديد موجهاً رئيسية يتبناها المشرع الدستوري، وصياغة واضحة مفصلة في الوثيقة الدستورية، وإقرار تلك الوثيقة من قبل الشعب اليمني. وهذا ما نعرض لبيانها في هذا البحث المتعلق بتوضيح السياقات التاريخية عن المسار الدستوري اليمني عقب ثورة 2011، ونسعى إلى محاولة الإجابة عن الأسئلة المتعلقة بهذا الدراسة ومن أهمها:

ما مدى المشاركة الشعبية في صياغة الدستور وإقراره؟ هل تضمنت الوثيقة الدستورية الجديدة مطالب الشعب في ثورته؟ وهل هناك ثمة تغيير جوهري بين الدستور الحالي والدستور الجديد إذا ما تيسر للشعب إقراره؟ وبناء على ذلك سيتم بعون الله تقسيم البحث إلى ثلاثة أقسام رئيسية:

القسم الأول: مدى مراعاة المسار الدستوري في اليمن للمشاركة الشعبية، ونجيب فيه عن تساؤلات عدة من أهمها كيفية اختيار أو تعيين أعضاء لجنة صياغة الدستور، والطريقة التي صيغت بها مسودة الدستور اليمني والطريقة المقترحة لإقراره.

4 أنظر: مقدمة برنامج المنظمة العربية للقانون الدستوري، عن المسار الدستوري.

القسم الثاني: مدى تلبية مسودة الدستور اليمني الجديد للتطلعات والمطالب الشعبية مع محاولة الإجابة عن تساؤلات البحث في هذا القسم.

القسم الثالث: مدى إمكانية نجاح مسودة الدستور اليمني في التطبيق، ومحاولة الإجابة على أسئلة البحث والتي من أهمها السؤال عما هي النصوص الدستورية الجديدة "الثورية" التي تم تبنيها في مسودة الدستور؟ وما فرص إقرارها وتطبيقها بالفعل في اليمن؟ وما هي المخاطر والتحديات التي واجهتها مسودة الدستور والمخاطر التي تقف أمام إقرارها مستقبلاً؟ كل ذلك وأسئلة أخرى متعلقة بالمسار الدستوري في اليمن سنحاول بيانه، ولذلك سنتضمن هذه الورقة بعض الشهادات التاريخية باعتبار الباحث مشارك في لجنة صياغة الدستور، وكذلك مطلع عن قرب على أغلب الأحداث، خاصة وأن الأحداث ما تزال جارية، وما تزال المسودة التي تم صياغتها في ظروف صعبة محل نظر واهتمام السياسيين قبيل الذهاب إلى إقرارها بعد مراجعتها سياسياً وشعبياً.

القسم الأول: مدى مراعاة المسار الدستوري في اليمن للمشاركة الشعبية

الحديث عن مدى مراعاة المسار الدستوري الذي تم تبنيه في اليمن إثر الاحتجاجات عام 2011 لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية يتطلب بالضرورة الإجابة عن عدة أسئلة يفرضها البحث هنا، من أهمها: هل تم مراعاة مبادئ المشاركة الشعبية والحوار المجتمعي في المسار الدستوري الذي يتم تبنيه في اليمن حالياً؟ وهل اختلف هذا المسار عن المسارات السابقة التي تم تبنيها مسبقاً في الدساتير أو التعديلات الدستورية التي عرفها اليمن من قبل؟ في معرض الإجابة على هذه التساؤلات ولمعرفة المسار الذي تم انتهاجه في صياغة مسودة الدستور الجديد وتميزه عن السياقات السابقة، نشير باختصار للمقارنة بما حدث في عام 1994 بعد قيام الوحدة اليمنية عام 1990، نتيجة اتفاق الحزبان الحاكمين في الشمال والجنوب على تحقيق الوحدة الاندماجية، وإقرار دستور الجمهورية اليمنية، الذي سبقته مفاوضات عدة استمرت قرابة عشر سنوات بين سلطتي الشطرين (الجمهورية العربية اليمنية) و(جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية).

تداعت الأزمة السياسية بين الحزبين الحاكمين (الحزب الاشتراكي وحزب المؤتمر الشعبي العام) بعد ظهور نتائج انتخابات السلطة التشريعية عام 1993، وتدخلت وساطة إقليمية ممثلة بالملك الحسين بن طلال ملك المملكة الأردنية الهاشمية آنذاك، وتم حوار سياسي بين النخب السياسية في عدن، وفي العاصمة الأردنية عمان وقُعت الاتفاقية التي تم التوصل إليها بحضور يمني وإقليمي (وسُميت وثيقة العهد والاتفاق).⁵ بعد ذلك شُنت الحرب من قبل السلطة في الشمال⁶

5 وثيقة العهد والاتفاق تضمنت الاتفاق على إصلاحات دستورية كان من أهمها الاتجاه نحو النظام الاتحادي وإصلاح المؤسسة العسكرية ووضع ضمانات للتداول السلمي للسلطة.

6 وهي القوى الموالية للرئيس السابق علي صالح وحزبه الحاكم آنذاك.

بالتحالف مع حزب التجمع اليمني للإصلاح⁷ وبعد انتهاء الحرب تم نقض وثيقة العهد والاتفاق الموقعة من جميع القوى السياسية. ولم يكتفِ الحزب الحاكم بنقض بنودها ومخالفة كلما جاء فيها من اتفاقات على الإصلاحات الدستورية، بل ذهب إلى تخوين من يتمسك بها ومحاكمة بعض قادة الحزب الاشتراكي الموقعين على هذه الوثيقة.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق أن الحوار السياسي آنذاك انحصر في ما بين رؤساء الأحزاب والشخصيات السياسية البارزة في السلطة والمعارضة، حيث لم يصل عدده إلى نيف وثمانين عضواً، في الوقت الذي وسعت المشاركة الشعبية في الحوار السياسي عقب ثورة 2011 ليشترك أكثر من 560 شخصاً، ضم في صفوفه شباب ونساء من كل التيارات السياسية، وشارك من كان في السلطة والمعارضة. كما لم يكتفِ المسار السياسي بالحوار الوطني بل سبقه لجنة فنية للإعداد لهذا الحوار، وتعبه لجنة لصياغة الدستور جديد، ومثلت كل تلك المحطات التي سنشير إليها لاحقاً بتفصيل هيئة تأسيسية مكونة من عدة مراحل. وقبل ذلك نحاول باختصار بيان أهم الخصائص وأوجه الشبه والفروق الجوهرية بين ما تم من حوار قبيل حرب 1994 وحرب 2015.

- كان الحوار قبيل اندلاع الحرب عام 1994 بين قيادات النخب السياسية من كل التيارات والمكونات السياسية الفاعلة آنذاك، وكذلك الشخصيات المستقلة ذات التأثير السياسي والاجتماعي (مشائخ وقادة الأحزاب السياسية)، فلم يتجاوز العدد 80 عضواً، ولذلك لم يشارك من الشباب والمرأة والمجتمع المدني أحد، بينما كان مؤتمر الحوار الوطني الذي انعقد عام 2013 شاملاً للنخب السياسية القيادية، وشباب من المشاركين في ثورة التغيير وكذلك النساء، ووصل عدد المشاركين إلى 560 عضواً.
- ولكل نوع من الحوارات سواء المغلقة مثل حوار عام 1994 أو الحوار الموسع المفتوح مثل حوار 2013 مزايا وعيوب لا سبيل لحصرها هنا، ولكن نشير إلى بعضها. فمن أهم مزايا الحوار الموسع ظهور شخصيات عامة ساهم الحوار الوطني عام 2013 في إبرازها للواجهة. ولم يكن لها أحزاب سياسية أو رافعة تدعم ظهورها سوى حضورها الفاعل في الحوار الوطني بمختلف مراحلها، وساهمت في تنبي التغيير، وليس أدل على ذلك اليوم من وجود وزير الخارجية ورئيس مجلس الوزراء، وآخرين في الواجهة السياسية والعسكرية من كل الأطراف. كما أتيح ظهور قيادات سياسية نسوية، وتم تمكين البعض منهن في مواقع اتخاذ القرار.
- وسنورد هنا جدولاً يوضح مسارات الحوار في كلا المحطتين التاريخيتين في 1994 وكذا 2011 وما بعدها على النحو التالي:

7 هو تجمع قبلي مع علماء من أهل السنة والسلف وكل تيار الإخوان المسلمين في اليمن.

الحدث	1994	2011
1 أزمة سياسية	بين الحزب الاشتراكي من جهة وحزب المؤتمر الشعبي وحزب الإصلاح من جهة أخرى.	أزمة أدت الى ثورة 2011 وصدام بين أحزاب اللقاء المشترك وحزب المؤتمر الشعبي والشباب في ساحات الاعتصام.
2 وساطة إقليمية	الوساطة ممثلة بالملك الحسين بن طلال ملك المملكة الأردنية الهاشمية.	الوساطة ممثلة بجلالة الملك عبد الله بن عبد العزيز آل سعود ملك المملكة العربية السعودية.
3 حوار وطني	حوار في مدينة عدن بين النخب السياسية آنذاك.	حوار وطني في العاصمة صنعاء بين النخب السياسية وشباب مستقل ومشاركة نسوية فاعلة وممثلين عن المجتمع المدني.
4 توقيع اتفاقية	بعد الحوار في عدن تم توقيع الاتفاق في الأردن بتاريخ 18 كانون الثاني/يناير 1994.	مبادرة خليجية وقعت في الرياض بتاريخ 3 نيسان/أبريل 2011 ثم حوار في صنعاء وتوقيع على مخرجات الحوار الوطني.
5 حرب معلنة بعد التوقيع بالتحالف مع تيار اسلامي	تمت الحرب بالتحالف بين الجيش الموالي لعلي صالح وحزب الإصلاح والسلفيين ضد الحزب الاشتراكي في الجنوب.	تمت الحرب بالتحالف بين الجيش الموالي لعلي صالح وأنصار الله (الحوثيين) ضد حزب الإصلاح والجنوب.
6 اقضاء وتفرد بالحكم	تم اقضاء الحزب الاشتراكي الموقع على اتفاقية الوحدة.	تم اقضاء كل القوى السياسية المشاركة في الحوار الوطني.
7 ادانته وتخوين للوثيقة الوطنية	تخوين وثيقة العهد والاتفاق.	تخوين المبادرة الخليجية والتصل من مخرجات الحوار الوطني وإدانة مسودة الدستور وملاحقة من وقعها.
8 التفرد بالحكم والجيش	تفرد المؤتمر الشعبي وحزب الإصلاح بالسلطة ثم تم اقضاء حزب الإصلاح وتفرد المؤتمر الشعبي.	تفرد أنصار الله (الحوثيين) وجناح صالح ثم تم اقضاء صالح وتفرد أنصار الله (الحوثيين) بالجيش واللجان الشعبية.

يلاحظ تطابق وتشابه سيناريو الأحداث، فقد كانت الاحداث في اتفاقية العهد والاتفاق وكذلك في الحوار الوطني متتالية ومتشابهة كما سبق بيانه.

وجدير بالإشارة إلى أن هذا السيناريو تكرر عقب اتفاق السلم والشراكة الموقع عام 2014، حيث تم بعد تشكيل الحكومة المنبثقة عنه حجز حريات نصف وزراء الحكومة ورئيس الجمهورية عبد ربه منصور هادي حينها، من قبل جماعة انصار الله (الحوثيين) والقوى الأمنية والسياسية الموالية للرئيس الأسبق علي صالح. وكذلك ما تم بعد توقيع الاتفاق بين المؤتمر الشعبي العام الموالي لصالح والحوثيين وتشكيل المجلس السياسي الأعلى عام 2016،

حيث تم الانقلاب على هذا الاتفاق بحرب قامت بين الحليفين، وانتهت إلى التخلص من الشراكة مع صالح، والانفراد بالحكم بعد ذلك من قبل انصار الله (الحوثيين). ونتيجة لذلك، تغيرت المعادلة لصالح الطرف الذي تمكن من السيطرة، وهذا الطرف الجديد في المعادلة هو الذي غير مجرى الأحداث وجعلها أكثر تعقيداً. ويعتبر السبب الرئيس لهذه الانقلابات على التوافقات والاتفاقيات المشهودة هو غياب الضمانات الوطنية والقانونية، وكذلك غياب الضمانات الإقليمية والدولية، وعدم وضوح الاتفاقيات أحياناً.

بقي الإشارة إلى ضرورة المحافظة على قيم العمل الجماعي والذي نفتقر إليه في عالمنا الثالث، فجوهر مشكلتنا تتمثل في قدرة كل تيار - بل وكل فرد - في منح نفسه الحق بفرض رؤيته الخاصة على الآخرين ولو باستخدام القوة لو تمكن له ذلك، ومن هنا نجد الاستهتار بأي عمل جماعي قد تطلب الأمر للوصول إليه عدة أشهر وسنوات من أجل عدم الإلغاء والإقصاء الذي يعاني منه الجميع، ويشكو منه الجميع، ويترتب على عدم الاعتراف بقيم العمل الجماعي أمور عدة منها:

- عدم الالتزام بالعقود والتوافقات.
- نقض العهود المبرمة بين الأطراف.
- النكوث عن أي اتفاق لمجرد امتلاك سلطة، أو قوة، أو تغيير للموقع، أو الموقف، أو القدرة على الغدر والخيانة.
- وصف العمل الجماعي بصفات غير لائقة، والتصلب منه والاستهتار به وشن الحروب الإعلامية عليه، وهو ما يُعرف لدى أصحاب الفقه الإسلامي بالإرجاف.

وقد يُعاب على العمل الجماعي احتياجه إلى وقت قد يطول أو يقصر بحسب حضور الحس الوطني، والحرص على الوصول إلى توافقات، وتنازلات من أجل القبول بالآخر المخالف والمختلف.

ونأتي هنا لمحاولة الإجابة على باقي التساؤلات المطلوبة في هذا القسم، ومنها: هل أدت الطريقة التي تم اتباعها في صياغة واعتماد مسودة الدستور الجديد إلى تعزيز شرعية تلك المسودة وبشكل يتلافى سلبيات المراحل التي سبقتها؟ وكيف تم تشكيل لجنة صياغة الدستور الجديد، سنة 2014؟ وهل كانت مُعَيَّنة أم مُنتخبة؟ وهل مثلت كافة مكونات المجتمع؟ وهل تم مراعاة مشاركة النساء فيها؟

في محاولة الإجابة على هذا التساؤل يفرض علينا ذلك بيان طريقة اختيار أعضاء لجنة صياغة الدستور، وبيان مدى مراعاة اعتبارات المشاركة المجتمعية والشعبية أثناء العملية الدستورية اليمنية من خلال استعراض تفصيل انتماءات ومؤهلات أعضاء لجنة صياغة الدستور على النحو التالي:

أولاً: طريقة اختيار وتعيين أعضاء لجنة صياغة الدستور

في ما يتعلق بكيفية اختيار أعضاء لجنة صياغة الدستور، كانت طريقة الاختيار طريقة خاصة، مزجت بين مزايا الانتخاب وتجنب عيوب التعيين، فلا هي عن طريق الانتخاب المباشر ولا بطريق التعيين الصرف. فما تم هو التوافق بين أعضاء لجنة الضمانات عشية آخر ليلة من أعمال مؤتمر الحوار الوطني الشامل 20 كانون الثاني/يناير 2014، حيث تم التوافق داخل أعضاء اللجنة أن يكون الاختيار لأعضاء لجنة صياغة الدستور عن طريق التمثيل المتساوي لكل الأحزاب والمكونات السياسية والفعاليات المشاركة في مؤتمر الحوار الوطني، وتم حساب تلك المكونات والفعاليات المشاركة في الحوار الوطني، فكانت 17 مكوناً سياسياً، بما فيهم ممثلين عن المجتمع المدني ومكون المرأة ومكون الشباب. وبالتالي تم اختيار ممثل عن كل حزب سواء كان هذا الحزب يمتلك في مجلس النواب تمثيلاً أو لا يمتلك، لأن القاعدة الأساس أن جميع المتحاورين أتوا من ثورة شعبية على كافة السلطات، من أهم أسبابها غياب التمثيل الحقيقي للمكونات السياسية في سلطات الدولة المنتخبة والمعينة.

وكذا مثلت قاعدة المساواة في تمثيل المكونات السياسية خطوة جادة في تحقيق أعلى قدر من التمثيل المختلف لكافة المناطق والتيارات السياسية والمذهبية، ونتيجتها تساوي حينها أن يكون الحزب لديه تمثيل شعبي ظاهر واسع أم لا، لأن العمل المناط بأعمال اللجنة هو في الأصل عمل فني وإن كان يحمل خلفية سياسية. والأمر الأهم في هذا الشأن أن مبدأ المساواة كان غائباً في فترة ما قبل ثورة 2011، واختلفت فرص حرية العمل الحزبي، وغابت الشفافية، وأهدرت الأموال العامة لأحزاب دون أخرى، بل لوحقت بعض الأحزاب سياسياً، وتم التسلط عليها بالمخالفة لأحكام القانون، وشنت السلطة الحروب على مناطق بخلفيات مذهبية وأخرى سياسية، ولذلك انعدمت فرص المساواة وغاب مبدأ تكافؤ الفرص. لكل هذا، تبنى المجتمعون في لجنة الضمانات بمؤتمر الحوار الوطني مبدأ التمثيل المتساوي، خاصة وأن على كل مكون سياسي أن يرشح مختصين ومتخصصين في مجالات علمية متعددة ليكون تشكيل اللجنة مناسباً للعمل المناط بها، ويكون التمثيل أوسع لشرائح الشعب اليمني بكل مكوناته السياسية والمناطقية.

من هذا المنطلق كان لكل مكون سياسي ممثلاً في لجنة صياغة الدستور، وبهذا التمثيل شارك في اللجنة أعضاء من مختلف الفئات العمرية، وفقهاء في القانون وكذلك في الشريعة ممن كانوا في السلطة وآخرين من المعارضة، كما شارك أكاديميون من مختلف الجامعات اليمنية، وهو ما جعل التمثيل في اللجنة متنوعاً، كما شاركت فيها النساء بنسبة تجاوزت 24%.

وبعد أن اختارت القوى السياسية ممثلها باستقلال كامل عن تدخل السلطات العامة، رفعت ترشيحاتها للأمانة العامة للحوار الوطني، والتي أحالت تلك الترشيحات لرئيس الجمهورية السابق، فقام الأخير بإصدار قرار تشكيل لجنة صياغة الدستور في الوقت الذي لم يمتلك سلطة تقديرية واسعة في اختيار الأعضاء. فما تم حينها هو إصدار قرار التعيين من قبل رئيس الجمهورية بعد ترشيح القوى السياسية لمرشحيها، ويكون بهذا قرار رئيس الجمهورية كاشفاً لترشيحات القوى السياسية المشاركة في الحوار الوطني، وليس منشئاً لهذا التعيين.⁸

8 قرار رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة صياغة الدستور اليمني رقم (27) لسنة 2014.

ويُستثنى من هذا ممثلي مكون الشباب والمرأة والمجتمع المدني، حيث تم ترشيحهم من قبل الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني، وفقاً لمعايير من داخل أعضاء مؤتمر الحوار الوطني، ومن مكونا المرأة والشباب ومكون المجتمع المدني.⁹ وبهذه التوطئة نكون قد حاولنا عرض "مدى مراعاة اعتبارات المشاركة المجتمعية والشعبية أثناء العملية الدستورية اليمنية." ولتأكيد ذلك نستعرض هنا على عجلة تشكيل لجنة صياغة الدستور، وخلفيات أعضائها السياسية، والعلمية، والمناطقية.

أ. التشكيل من حيث المناطق

الجنوب	الشمال
حضرموت	إسماعيل الوزير
شبه	د. الفت الدبعي
حضرموت	د. انطلاق المتوكل
عدن	د. محمد العامري
حضرموت	مروان نعمان
عدن	د. معين عبد الملك
عدن	د. عباس زيد
شبه	د. عبد الرحمن المختار
أحمد بامطرف	صنعاء
د. أحمد عطية	تعز
جعفر باصالح	عمران
د. جعفر شوطح	البيضاء
د. سعيد السكوتي	تعز
رندا سالم	تعز
د. نجيب شميري	صنعاء
د. نهال العولقي	حجة

د. عبد الرشيد عبد الحافظ (من مناطق مشتركة إدارياً)

ب. التخصصات العلمية

يعتقد البعض أن مهمة صياغة الدساتير تحتاج فقط إلى المتخصصين في الحقوق والدراسات القانونية، وهذا اعتقاد خاطئ، فالدستور يحكم جميع أفراد الشعب، ويجب أن يكون ميسر الفهم للجميع، كما يجب أن تكون أحكامه واضحة لجميع السكان، ولذا ينبغي أن يساهم في مرحلة الصياغة ووضع أحكامه من قبل مختصين في شتى المجالات والتخصصات العلمية والعملية. ومن مصلحة أي مواطن أن يعرف الأحكام الجوهرية المتضمنة في الوثيقة الدستورية، ناهيك عن المتخصصين والمتقنين في العلوم الإنسانية والتطبيقية، ولذلك فمشاركة متخصصين من جميع العلوم الإنسانية والتطبيقية في صياغة مسودة الدستور الجديد مثل رافداً أضاف للجنة الصياغة ميزة جديدة، حيث تطلبت صياغة أحكام الدستور التي تطرقت لمواضيع متعددة ومتراطة في ما بينها الى وجود متخصصين في كل مجال، ومن أغلب العلوم الإنسانية والتطبيقية.

⁹ أثير الجدل حول ترشيح ممثلي المجتمع المدني ومكون المرأة والشباب، وهذا أمر منطقي لأي ترشيح أو حتى تعيين أو انتخاب سيثير جدلاً حول كيفية تم ذلك، وحتى داخل مكونات الأحزاب أثير الجدل وهذا منطقي خاصة مع وجود كوادر كثيرة كان يمكن أن تكون في نفس الموقع.

والواقع أثبتت حاجة اللجنة لكل تلك الخبرات والتخصصات سواء في علم الاجتماع أو الهندسة أو اللغات، والمهتمين بالنوع الاجتماعي (الجندر). وقد تيسر للجنة الصياغة بهذا التشكيل مشاركة أكبر عدد من الأكاديميين والذين يعمل أغلبهم في الجامعات اليمنية المختلفة، وصل عددهم الى 12 أكاديمي،¹⁰ وإن كانت خبرات بعض من لم يكونوا من الأكاديميين أكبر بكثير من غيرهم، وخاصة في مجال صياغة الدساتير، كما أثبتت التجربة الاستفادة الواضحة من كل التخصصات. وإذا كان ثمة نقص في تخصصات اللجنة، فكان ذلك متمثلاً في حاجتها لمختص في علم الاقتصاد، وهو ما تم الاستعاضة عنه بطلب خبراء اقتصاديين، سواء وطنيين أو دوليين، في الاقتصاد أو المالية العامة، نظراً لتطرق الوثيقة الدستورية للمسائل الاقتصادية والمالية، وخاصة في ظل تبني المسودة للنظام الاتحادي، الذي يتطلب تحديداً نافياً للجهالة لكل الأحكام المتعلقة بالمالية العامة، وتوزيع الموارد والمصارف على مختلف مستويات الحكم المركزي والمحلي والإقليمي. ونأتي هنا لبيان تخصصات أعضاء لجنة صياغة الدستور في الجدول التالي:

العدد	التخصص
12	حقوق
1	شريعة وقانون
1	دراسات إسلامية
1	علم اجتماع
1	هندسة مدنية
1	لغات (تخصص النوع الاجتماعي)

ج. بلد الدراسة

امتازت لجنة صياغة الدستور بتنوع مصادر الدراسة التي امتلكها كل عضو من أعضاء اللجنة، وكذا اختلف بلد الدراسة لكل عضو سواء من الدول العربية أو الأجنبية، وهذا وفر ميزة خاصة في لجنة الصياغة من حيث تنوع المدارس والتخصصات المختلفة في مختلف العلوم الإنسانية والتطبيقية، والتي رفدت اللجنة بتنوع مصادر دراسة أعضائها واختلاف مشاربهم. ولا يعني ذلك امتياز الجميع أو تمييزهم عن غيرهم، فالساحة اليمنية تمتلك من الخبرات الكثير، ولكن يظل تنوع اختصاصات أعضاء اللجنة بالشكل الذي تم اختيارهم من مختلف المكونات السياسية رافداً أضاف الى اللجنة ولم ينقصها. وإذا كان كل عضو من أعضاء اللجنة محل خلاف داخل مكونه السياسي نظراً لوجود كوادر عدة لكل تيار، وكذا وجود كوادر مؤهلة من المستقلين، إلا أن وجود الأستاذ إسماعيل الوزير كرئيس للجنة الصياغة كان محل توافق واتفق من الجميع.¹¹

10 شارك في لجنة صياغة الدستور أكاديميين ومدرسين من أساتذة جامعة صنعاء وجامعة عدن وجامعة حضرموت وجامعة تعز وجامعة الحديدة وجامعة ذمار وغيرهن من الجامعات الخاصة.

11 الأستاذ إسماعيل الوزير إذا كان الخلاف على غيره وارداً إلا عليه فلم يكن محل خلاف من الناحية الموضوعية والعضوية فهو الفقيه الأول الذي لا يستغني عنه المشرع الوضعي اليمني في صياغة الدساتير واغلب القوانين، فهو المرجع الأول والأخير لكل الدساتير اليمنية في العهد الجمهوري وبجهوده تم صياغة اغلب القوانين اليمنية الحالية.

جدول يوضح بلد الدراسة لأعضاء لجنة صياغة الدستور:

أجنبي	عربي
بريطانيا	اليمن
روسيا	مصر
هولندا	سوريا
فرنسا	العراق
الولايات المتحدة الأمريكية	المغرب
	السودان
	الأردن

د. المشاركة في الحوار الوطني

من مزايا تشكيل لجنة صياغة الدستور أن الأعضاء المختارين من قبل المكونات السياسية المشاركة في الحوار الوطني، لم يكن لزاماً على المكونات السياسية ترشيح ممثليها في لجنة صياغة الدستور من أعضاء كانوا مشاركين في الحوار الوطني فقط، بل أُتيح لها الفرصة بأن تختار المختصين سواء شاركوا في الحوار الوطني أم لا. وهذه الميزة وفرت فرصة رقد اللجنة بمختصين لم يسبق لهم المشاركة في الحوار الوطني، وبالتالي أُتيحت الفرصة لمشاركة عناصر جديدة ليس لديها خلفيات الصراعات الحادة التي تمت في الحوار الوطني، مما أتاح إيجاد خيارات جديدة في المناقشات على مسائل الفراغ التي لم تتطرق لها مخرجات الحوار الوطني، أو إيجاد حلول أخرى من زوايا مختلفة، خاصة نقاط الخلاف التي وصلت الى طريق مسدود بصدها.

كما أن وجود عناصر مشاركة في الحوار الوطني - بل البعض من اللجنة الفنية السابقة للحوار الوطني - قد مثل رافداً مهماً للجنة الصياغة لمعرفة كل ما دار في الحوار الوطني وفي اللجنة الفنية من مناقشات في مسائل الخلاف، وهذه ميزة أخرى هامة، جعلت أغلب أعضاء لجنة الصياغة مطلعين على المسار السياسي ممثلاً باللجنة الفنية ومروراً بالحوار الوطني وانتهاء بلجنة صياغة مسودة الدستور. فمثل ذلك تكاملاً لدى فريق لجنة الصياغة مكنها من الاطلاع على كل ما دار في الحوار لوطني، ومن الاستفادة من نقل خبرات كانت خارج مؤتمر الحوار الوطني. ونأتي هنا لبيان تشكيل لجنة صياغة الدستور من حيث مشاركتهم في الحوار الوطني واللجنة الفنية او عدم مشاركتهم:

من الحوار الوطني	من الحوار الوطني
أحمد با مطرف	أحمد عطية
إسماعيل الوزير	ألقت الدبعي
جعفر با صالح**	انطلاق المتوكل
جعفر شوطح	محمد العامري*
مروان نعمان	معين عبد الملك
سعيد السكوتي	عبد الرشيد عبد الحافظ*
عباس زيد	رندا سالم
عبد الرحمن المختار	نهال العولقي
نجيب شميري	

* هناك من شارك في مرحلة اللجنة الفنية والحوار ولجنة صياغة الدستور.

** الأستاذ جعفر با صالح شارك في اللجنة الفنية واستقال من الحوار الوطني وشارك في لجنة الدستور.

بعد استعراض تشكيل أعضاء لجنة صياغة الدستور، يبرز هنا السؤال الأهم والمتعلق بالطريقة المقترحة لإقرار الدستور الجديد ومدى مشاركة الشعب بها. ويتطلب الإجابة على هذا السؤال الحديث عن الهيئة التأسيسية في اليمن وذلك على النحو التالي:

ثانياً: الهيئة التأسيسية في اليمن

الحديث عن طريقة إقرار الدستور الجديد يتطلب الحديث عن المرحلة التأسيسية منذ انطلاق ثورة ٢٠١١. فقد مرت بمراحل متعددة بدءاً من توقيع المبادرة الخليجية التي حددت مسار الفترة الانتقالية والحوار الوطني،^{١٢} ووقف الاقتتال وإنهاء الانقسام العسكري، وانتهاء بإقرار مسودة الدستور، والتي اختارت لجنة الصياغة أن تكون عبر استفتاء شعبي عام يقرر اليمنيون به مصير دولتهم، وشكلها وهويتها ونظامها السياسي والانتخابي الذي صاغته لجنة صياغة الدستور وفقاً لمخرجات الحوار الوطني الشامل. ونأتي هنا باختصار لبيان تلك المراحل من خلال الحديث عن الهيئة التأسيسية على النحو التالي:

تميزت الهيئة التأسيسية في اليمن بعد ثورة 2011 بتعدد مراحلها ومحطاتها التاريخية، وتعدد المشاركين فيها، وتعدد هيئاتها وتخصص كل هيئة بشأن معين نبينها في آتالي:

12 المبادرة الخليجية موقعة في الرياض بتاريخ 2012/11/23.

أ. المرحلة الأولى: المبادرة الخليجية

بدأت الهيئة التأسيسية - وما انبثق عنها من هيئات أخرى - بتوقيع المبادرة الخليجية، والتي جاءت بعد توافق أطراف الصراع في اليمن، وحددت مراحل انتقالية تبدأ بنقل سلمي وسلطوي للسلطة، مروراً بتشكيل حكومة وفاق وطني، وإقامة حوار وطني، وتنتهي بصياغة دستور جديد. وألزمت بضرورة إشراك قوى صاعدة في الحوار الوطني مثل أنصار الله (الحوثيين) والحراك الجنوبي نصاً في صلب المبادرة الخليجية، ومشاركة فاعلة للشباب والنساء، الى جانب أطراف الصراع الذين تقاسموا السلطة في المرحلة الانتقالية.

ب. المرحلة الثانية: لجنة التواصل

بالرغم أن فترتها كانت قصيرة وانتهى دورها في حينه، إلا انها كانت هامة في وقتها، فقد كانت لجنة التواصل هي المحطة الثانية، والتي شكّلت من أغلب قادة الأحزاب الموقعة على المبادرة الخليجية بالتنسيق مع ممثل الأمين العام للأمم المتحدة وانحصرت مهمتها في تحديد قوام اللجنة الفنية وتحديد أسماء اعضائها.¹³ وجدير بالذكر أنه كانت هناك لجنة وساطة انحصرت مهمتها في تحديد وترشيح أسماء لجنة التواصل،¹⁴ ولكن هذه اللجنة غيبت بعض القوى السياسية الموقعة للمبادرة الخليجية عن المشاركة في لجنة التواصل،¹⁵ وتحملت مسؤولية اختيار الممثلين للشباب والمرأة والمجتمع المدني في اللجنة الفنية، التي نتطرق للتعريف بها بإيجاز، وقد انتهى دور لجنة التواصل في حينه.

ج. المرحلة الثالثة: اللجنة الفنية

تعتبر اللجنة الفنية بمثابة بداية التأسيس للحوار الوطني ومخرجات الحوار الوطني، وعُرفت باللجنة الفنية للإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، والتي حددت أهم أعمالها:

13 قرار رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة التواصل جاء فيها: مادة (1) أ/ لأغراض إشراك كافة الأطراف في عملية الحوار، تشكل لجنة للاتصال على النحو التالي:

- 1- الدكتور عبد الكريم الارياني
- 2- الأستاذ عبد الوهاب أحمد الأنسي
- 3- الدكتور ياسين سعيد نعمان
- 4- الأستاذ جعفر سعيد با صالح
- 5- اللواء حسين محمد عرب
- 6- اللواء عبد القادر علي هلال
- 7- المحامية راقية عبد القادر حميدان
- 8- الأستاذة نادية عبد العزيز السقاف

ب/ تقوم اللجنة في أول اجتماع باختيار رئيس لها من بين أعضائها.

14 تشكلت لجنة الوساطة بالتنسيق مع جمال بن عمر ممثل الأمين العام للأمم المتحدة كانت مهمتها تحديد أعضاء لجنة التواصل بالمكونات السياسية من أجل اقناعهم بالمشاركة في الحوار الوطني وانتهى عملها بعد صدور قرار تشكيل لجنة التواصل.

15 تم تعيين أمين عام حزب الحق من لجنة التواصل رغم كونه موقفاً على المبادرة الخليجية كما أقصى حزب الإصلاح أي ممثل عن أحزاب اللقاء المشترك (حزب الحق والحزب الناصري وحزب اتحاد القوى الشعبية) واكتفى بممثل الحزب الاشتراكي لأنه جنوبي أكثر من كونه ممثلاً للحزب الاشتراكي.

- قوام مؤتمر الحوار الوطني.
- موضوعات الحوار الوطني.
- فرق الحوار الوطني وآلية اتخاذ القرار.

صدر قرار الإنشاء في 12 تموز/يوليو 2012، وبلغ عدد اعضائها 32 عضواً.¹⁶

د. المرحلة الرابعة: الحوار الوطني الشامل

تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل في الفترة الانتقالية، وهي مرحلة الحوار الوطني الشامل،¹⁷ والذي كان قوامه 565 عضواً. تكفلت اللجنة الفنية للتحضير لمؤتمر الحوار الوطني في حسم معايير عدد أعضائه ونصيب كل مكون سياسي سيشارك فيه، ولأن حسم عدد الأعضاء ونصيب كل مكون من المسائل الهامة وغاية الحساسية، فقد فوضت اللجنة مبعوث الأمين العام للأمم المتحدة في ذلك، والذي راعى كسب موافقة مراكز القوى حينها والأحزاب السياسية المشاركة في السلطة آنذاك، والتي انبثقت عن تقاسم السلطة وفقاً للمبادرة الخليجية. تحمل مبعوث الأمين العام للأمم المتحدة المسؤولية التاريخية في ذلك التقسيم مع مراعاة موافقة أعضاء اللجنة الفنية، وقد حرص كل عضو على مشاركة فاعلة للمكون السياسي الذي كان يمثله حينها. يبين الجدول التالي عدد المقاعد الموزعة على المكونات المشاركة في مؤتمر الحوار الوطني:

عدد المقاعد	الفعاليات السياسية
112	المؤتمر الشعبي العام وحلفاؤه
50	التجمع اليمني للإصلاح
37	الحزب الاشتراكي اليمني
30	التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري
16	أربعة أحزاب في الحكومة (التجمع الوحدوي اليمني - اتحاد القوى الشعبية - المجلس الوطني لقوى الثورة السلمية - حزب الحق)
85	الحراك الجنوبي السلمي
35	أنصار الله
40	الشباب
40	النساء
40	منظمات المجتمع المدني
80	فعاليات أخرى: حزب الرشاد (7) - العدالة والبناء (7) - قائمة الرئيس (62)
565	المجموع

16 قرار تشكيل اللجنة الفنية رقم (30) بتاريخ 2012، وكان عددها 25 عضواً وتوسعت الى 32 عضواً.
17 قرار تشكيل الحوار الوطني رقم (11) لسنة 2013، ودشن أعماله بتاريخ 18 آذار/مارس 2013.

تم توزيع الاعضاء على تسع فرق، وانبثق عنها مخرجات مثلت مرجعية وطنية للتيارات السياسية المختلفة، بل إن أهم المكونات السياسية المسيطرة على الساحة اليمنية المختلفة والمتحاربة تدعي أن ثورتها وانقلاباتها وتحركاتها العسكرية ونضالها السياسي هي من أجل تنفيذ مخرجات الحوار الوطني في بادئ الأمر. كما ظهر مؤخراً جماعات تتصل منها علناً،¹⁸ وأخرى سراً،¹⁹ نظراً لتغير مواقعهم العسكرية والميدانية.

وقد مثلت مخرجات الحوار الوطني في القضايا التي ناقشتها مختلف الفرق أهم مصادر نصوص مسودة الدستور، فإذا كانت مخرجات فريقا بناء الدولة وفريق الحقوق والحريات تمثل ما يربو عن 80% من نصوص مسودة الدستور، فإن باقي المخرجات تمثل أهم القضايا التي ناقشتها الفرق الأخرى وكان لها مكانتها في الوثيقة الدستورية، كمخرجات القضية الجنوبية التي تمثل الحل لها بقيام دولة اتحادية، وكذا مخرجات قضية صعده التي أسست لنصوص التعايش السلمي، ومنع تمجيد الحروب، وانتهاج الحوار لحل كل الخلافات السياسية، وكذا التأكيد دستورياً على منع امتلاك السلاح من قبل الجماعات السياسية والمذهبية واحتكار ذلك بيد الدولة، وكذا مخرجات فريق المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية وفريق التنمية ومخرجات فريق الجيش والأمن، وكذا مخرجات فريق الحكم الرشيد واستقلالية الهيئات.

ومن أجل تثبيت الحقوق الأدبية والحق التاريخي الذي يمليه علينا الواجب كشاهد على ما تم، فيجب أن أثبت الحق الأدبي لمن كان صاحب سبق في طرح ومناقشة كل الأسس الدستورية تحقيقاً لمطالب الشعب في ثورته ومطالبته بالتغيير الشامل واسقاط النظام من الناحية الموضوعية. فقد بادر أستاذنا الشهيد الدكتور أحمد شرف الدين،²⁰ بفعالية في اللجنة الفنية بضرورة أن يكون على طاولة الحوار الوطني مناقشة الأسس الدستورية في مواضع عدة نحصرها في هذا الحديث، وقد وافقه أغلبية أعضاء اللجنة الفنية في ذلك. كما بادر أستاذنا الشهيد الدكتور في فريق بناء الدولة بوضع تصور له لكل الأسس الدستورية برؤية مفصلة، غايتها تحقيق تطلعات الشعب في قيام دولة مدنية واتحادية، وقيام سلطة قضائية متخصصة ومحكمة دستورية وقضاء إداري، لمواجهة انحراف السلطتين التشريعية والتنفيذية وكان له حق الصدارة والسبق في طرح رؤيته الخاصة بضرورة التغيير الشامل في كل هذه العناوين.²¹ كما شاركت بقية المكونات السياسية والمستقلين المشاركين في فريق بناء الدولة بوضع تصوراتهم عن كل تلك المواضيع الدستورية وهي كالتالي:

18 رئيس المؤتمر الشعبي العام علي صالح صرح رسمياً بدفن مخرجات الحوار الوطني مطلع العام 2015 ومكون الحراك الانتقالي الجنوبي بصرح علناً بمشروعه ضد مخرجات الحوار الوطني بعد تمكنه من بعض محافظات الجنوب ويعتبر الحامل لمشروع انفصال الجنوب عن الشمال رغم مشاركته حالياً في مجلس رئاسي يضم مكونات ما يعرف بالشرعية المعترف بها دولياً، وكذا مشارك في حكومة اتفاق الرياض التي تمثل حكومة ما يعرف بالشرعية.

19 رفع الحوثيون شعارات ثورتهم بمطالب محددة منها تنفيذ مخرجات الحوار الوطني واسقاط حكومة اتفاق السلم والشراسة بسبب الفساد، وإلغاء قرار رفع الدعم عن المشتقات النفطية، والان كل تحركاتهم وخطابهم ضد مخرجات الحوار الوطني.

20 الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين شارك في اللجنة الفنية عن مكون أنصار الله (الحوثيين) وكذلك شارك في الحوار الوطني عن أنصار الله وقدم رؤية متكاملة مدنية واتحادية بموافقة قيادات أنصار الله، وكان في بداية الوحدة اليمنية من أهم مؤسسي حزب الحق وصاغ أهداف الحزب وتنظيماته الأساسية، واعتزل العمل السياسي منذ العام 1994 واستشهد في آخر يوم في الحوار الوطني حيث تم اغتياله غداً أثناء ذهابه للتوقيع على مخرجات الحوار الوطني بتاريخ 21 كانون الثاني/يناير 2014.

21 أنظر: <https://www.youtube.com/watch?v=yc0MNmBR6EU>.

- هوية الدولة.
- شكل الدولة.
- النظام القضائي.
- النظام السياسي.
- النظام الانتخابي.
- النظام الإداري.

وهذه الأقسام تتناول أهم محاور ومرتكزات الدستور الجديد الذي يفترض أن يستوعب التغيير الشامل ويحقق تطلعات الشعب اليمني.

وقد أشرنا هنا الى دور الشهيد الأستاذ الدكتور أحمد شرف الدين في فرض محاور الحوار الوطني في تلك العناوين الدستورية بطبيعتها، لأن الخلاف كان قائماً بعد تنحي الرئيس الأسبق علي صالح من موقعه ونقل السلطة إلى نائبه الرئيس السابق عبد ربه منصور هادي وفقاً للمبادرة الخليجية. وظهر اتجاهان سياسيان: الأول يكتفي بتحقيق إسقاط رموز النظام وانتقال السلطة من الرئيس الى النائب واعتبار ذلك تحقيقاً لثورة الشباب والشعب اليمني، وظهرت مبررات تم تمريرها متمثلة بأن (الخلل كان في سائق الباص "الحافلة" وليس في الباص)، مكتفياً بإزاحة الرئيس الأسبق من موقعه ومثّل هذا الخطاب أغلب السياسيين في حزب التجمع اليمني للإصلاح، مكتفين بالإسقاط العضوي للنظام. بينما أكد الدكتور شرف الدين أنه يجب الوفاء لنضالات وتضحيات الشباب في الساحات بضرورة الإسقاط الموضوعي للنظام الدستوري، ومعالجة الخلل الدستوري من أجل بناء دولة مدنية اتحادية تحمي الجميع من الجميع وتضمن مشاركة الجميع وتحقق الأمن والاستقرار. ولذلك ظهرت لدى الفريق الذي طالب بالانكفاء بالإسقاط العضوي الخطوط الحمراء في الحوار مثل "النظام الجمهوري خط أحمر، الشريعة الإسلامية خط أحمر"، ويُقصد بذلك نص المادة 3 من الدستور الحالي، وكذلك "الوحدة خط أحمر"، ويُقصد به الوحدة المركزية الاندماجية. وإذا كان النظام الجمهوري محل اتفاق المتحاورين، فإن غيره من العناوين الدستورية لم تكن محل توافق على الإطلاق، ولذا ظهر في مواجهة هذه الخطوط الحمراء مبدأ أن (سقف الحوار مفتوح لأعلى السقف)، وأنه يجب تحقيق أهداف الثورة من الناحية الموضوعية وصياغة دستور جديد.

هـ. المرحلة الخامسة: لجنة صياغة الدستور

شُكّلت لجنة صياغة الدستور على قاعدة التمثيل المتساوي من كل القوى السياسية التي شاركت في الحوار الوطني وتكونت من 17 عضواً،²² أنيط بهم استيعاب مخرجات الحوار الوطني في شكل نصوص دستورية، وكذا وضع النصوص الدستورية لمناطق الفراغ في مخرجات الحوار الوطني، وكذا استيعاب موجّهات الحوار المتمثلة في صياغة

22 قرار تشكيل لجنة صياغة الدستور رقم (27) لسنة 2014.

دستور جديد لدولة مدنية اتحادية ذات نظام رئاسي. وقد سبق الحديث عنها فيم يتعلق بطريقة تشكيلها واختيارها وكذا تفاصيل تخصصات وانتماءات أعضائها. ومن خلال مراجعة القرار الجمهوري رقم (26) لسنة 2014 والمتعلق بتشكيل لجنة صياغة الدستور، وتحديد آلية عملها يتضح أن أهم اختصاصات اللجنة بحسب قرار التشكيل تمثلت في الآتي:

1. إعداد دستور جديد لدولة اتحادية من ستة أقاليم.
2. الالتزام بمخرجات الحوار الوطني.
3. الاستفادة من التجارب السابقة المحلية والدولية.
4. القيام بالمشاركة في الفعاليات الجماهيرية لشرح مضامين المسودة.
5. عرض مسودة الدستور على الجماهير وتلقي الملاحظات ودراستها واستيعابها.

مما سبق يتبين لنا أن المهام الرئيسية الثلاثة الأولى متعلقة بمرحلة صياغة مسودة الدستور، والمهام الأخرى متعلقة بمرحلة ما بعد الصياغة، وقبل الإقرار النهائي للدستور من قبل الشعب. وبهذا تكون لجنة الصياغة مكلفة الى جانب صياغة الدستور بمهام شرح مضامين الدستور على الشعب صاحب القرار في قبول أو رفض مشروع الدستور.

وإذا كانت لجنة الدستور قد أنهت مهامها في صياغة المسودة الأولية وبنجاح في ما أسند القانون إليها من اختصاصات، فإنه قد حيل بينها وبين القيام بواجباتها القانونية الأخرى والمتمثلة في شرح مضامين المسودة بسبب الانقلاب على المسار السياسي، وما تعقب هذا التحرك العسكري من وقف للمسار السياسي والدستوري الى هذه اللحظة التاريخية. وطالما أشرنا إلى قيام لجنة صياغة الدستور بمهمة الصياغة لدستور دولة اتحادية مكونة من ستة أقاليم، فيجب أن نوضح باختصار الى ما قامت به اللجنة وهي بصدد تنفيذ مهمتها في صياغة هذه المسودة الأولية على النحو التالي:

أول ما قامت به لجنة الصياغة وهي بصدد صياغة مخرجات الحوار الوطني الى نصوص دستورية هو فرز تلك المخرجات إلى موجبات دستورية يمكن استيعابها في الوثيقة الدستورية، وكذا فرز ما يمكن أن يكون محله التشريعات القانونية أو اللوائح القانونية التفصيلية. أما سلطة لجنة الصياغة في تثبيت مخرجات الحوار الوطني في صلب مسودة الدستور فقد تدرجت على النحو التالي:

1. **النقل الحرفي** لبعض نصوص مخرجات الحوار الوطني، مثل المواد المتعلقة بمدنية الدولة ومصدر التشريع، والمادة المتعلقة بعدد الأقاليم وتقسيماتها الإدارية.
2. **إعادة ترتيب وصياغة** لكثير من المخرجات وخاصة تلك المتعلقة بالحقوق والحريات والأسس الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بسبب تداخلها وتكرارها في مخرجات الحوار الوطني.
3. **سلطة تقديرية مقيدة** في صياغة موجبات مخرجات الحوار الوطني خاصة في ما يتعلق بتقسيم الاختصاصات بين المركز والأقاليم والسلطات المحلية.

4. سلطة تقديرية واسعة في ملء الفراغات، حيث خلت مخرجات الحوار الوطني من بعض الجهات التي تعتبر ضرورية ودستورية بطبيعتها، مثل عدد أعضاء المجالس التشريعية في كل مستوى من مستويات الحكم، وكذا طريقة اختيار وانتخاب رؤساء الأقاليم.

وبهذا نستنتج أن لجنة صياغة الدستور امتلكت سلطة سياسية وفنية في آن واحد.

و. المرحلة السادسة: الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني

كانت هذه المرحلة وما تزال متمثلة في الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني والمنبثقة من الحوار الوطني في وثيقة الضمانات. صدر قرار تشكيل الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني بعد انتهاء أعمال مؤتمر الحوار الوطني وقد أنيط بها أعمال كثيرة منها مراقبة حكومة الشراكة الواسعة. ويعتبر أهم اختصاص لها هو المتعلق بتأسيس الدولة الحديثة، والمتمثل في رقابتها لمسودة الدستور الجديد وفي مدى استيعابها لمخرجات الحوار الوطني من عدمه.²³

لقد كانت فكرة وجود هيئة جديدة تشارك فيها كل القوى التقليدية والصاعدة لمراقبة مسودة الدستور من ضمن الأفكار التي تم التوافق عليها في لجنة الضمانات المنبثقة من الحوار الوطني.²⁴ فقد أثير الخلاف حينها حول السلطة أو الجهة التي يوكل إليها الرقابة على مسودة الدستور من الناحية السياسية، فقد طالبت بعض قيادات الحزب الحاكم حينها والتي قامت الثورة عليه، أن يكون مجلس النواب كسلطة تشريعية هو من يجب أن يراقب مسودة الدستور الجديد، وذلك لأن الحزب الحاكم يمتلك أغلبية مريحة في ذلك المجلس النيابي التي قامت الثورة عليه بسبب تغييب دوره الرقابي على أعمال الحكومات المتعاقبة التي منحها الثقة، وهو ما لم يكن مقبولاً من قوى التغيير والقوى الثورية الصاعدة. ولذلك كانت الفكرة مقبولة ومتوافق عليها بأن تنشأ الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني والتي تم اختيار أعضائها من ضمن أعضاء مؤتمر الحوار الوطني، والذي شاركت فيه كل الحركات السياسية والتيارات السياسية المختلفة وقد أنيط بهذه الهيئة الرقابة على أعمال لجنة صياغة الدستور. وللأسف في هذه المرحلة تم التحرك عسكرياً وتم الانقلاب على المسار السياسي، وحيل بين الهيئة الوطنية وبين أعمال رقابتها على مسودة الدستور، وآل الوضع في اليمن إلى ما يعرفه الجميع من تمزق وحروب وشتات وضياع لمفهوم الدولة على أرض الواقع.

ز. المرحلة الأخيرة: الاستفتاء الشعبي العام

نخلص مما سبق أن الهيئة التأسيسية في اليمن تعددت مراحلها وشخصها، فهي تضم كل من وقع المبادرة الخليجية وأعضاء لجنة التواصل وكذا أعضاء اللجنة الفنية الذين رسموا معالم الحوار الوطني، وكذا جميع أعضاء الحوار الوطني

23 قرار رئيس الجمهورية بتشكيل الهيئة الوطنية برقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني رقم (30) بتاريخ 2014.
24 وهي من ضمن الأفكار التي قدمها أستاذنا الشهيد الدكتور أحمد شرف الدين في ورقته المقدمة منه عن المرحلة التأسيسية بعد تعديلها بسبب ما واجهه من معارضة حتى من بعض الأفراد المحسوبين عليه.

الشامل وأعضاء لجنة صياغة الدستور. وكان من المفترض أن يكون جميع أعضاء الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني من ضمن الهيئة التأسيسية، ويبقى الدور الأخير لجميع أفراد الشعب اليمني الذين يحق لهم الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد وفقاً لأحكام القانون.

وبالتالي فصاحب القرار النهائي هنا هو الشعب اليمني بكافة فئاته والذي يجب أن يشارك في عملية الاستفتاء على مشروع الدستور وإقراره. وقد اختارت مسودة الدستور أن يكون طريق إقرارها عبر استفتاء شعبي عام.²⁵ كما تم رفض مقترح أن يكون إقرارها عبر توافق سياسي بين أطراف الصراع، مع العلم أن أي استفتاء شعبي عام لن يتم أساساً إلا بعد توافق أطراف الحرب على إجراء ذلك الاستفتاء. ويُعتبر الطرف الرافض لبناء دولة تتسع للجميع هو السبب الرئيس في منع الشعب في ممارسة حقه في ابداء رأيه عبر الاستفتاء على مسودة الدستور، والتي أسست لبناء دولة مدنية واتحادية، ونصت على منظومة واسعة من الحقوق والحريات التي يجب أن يتمتع بها كافة أفراد الشعب، وأهم من هذا وذلك أسست لمبدأ المساواة بين المواطنين، وألزمت بمشاركة المرأة مشاركة فعالة عبر إقرارها لنظام الكوتا النسائية بما لا يقل عن 30% في جميع السلطات وفقاً لمخرجات الحوار الوطني الشامل.

القسم الثاني: مدى تلبية مسودة الدستور اليمني الجديد للتطلعات والمطالب الشعبية

أهم المطالبات الشعبية التي رفعت في ثورة 2011 يمكن اختصارها في عناوين: اسقاط النظام والتغيير الشامل. بموجب هذه العناوين، تبنى السياسيون في مؤتمر الحوار الوطني مطالبات عدة، يمكن أن نحصرها في الموجهات التي تندرج ضمن مصفوفة مخرجات الحوار الوطني، وهي ما تضمنته مسودة الدستور من أحكام. ولمعرفة مدى ما تحقق من شعارات الثورة المطالبة بالتغيير في أعقاب ثورة 2011، لا بد من مقارنة مخرجات الحوار - وخاصة فريق بناء الدولة وفريق الحقوق والحريات - مع مصفوفة ما ورد في مسودة الدستور، ليتبين لنا مدى الالتزام والافتراق عنها، وتحديد المسؤوليات بدقة. وينبغي أن نعلم أنه مع طول مصفوفة مخرجات الحوار الوطني فإن المبادئ التي يمكن جمعها لا تزيد عن ثلاث موجهات رئيسية تتمثل في الآتي:

- أولاً: التغيير الشامل.
- ثانياً: قيام دولة مدنية.
- ثالثاً: قيام دولة اتحادية.

25 جاء في قرار رئيس الجمهورية المتعلق بتشكيل اللجنة الفنية وتحديد اختصاصاتها أن على اللجنة الفنية وضع ضوابط الحوار الوطني وآلية اتخاذ القرار فيها وتحديد آلية الاستفتاء على الدستور الجديد.

وبما أن اسقاط النظام مقدم على غيره من الموجهات، نأتي هنا لشرح مضامين تلك الموجهات، وقبل ذلك نبين مفهوم شعار اسقاط النظام على استقلال، باعتباره سابق على مخرجات الحوار الوطني، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم اسقاط النظام

هذا العنوان والشعار الذي رفعته الجماهير في جميع الساحات، وهو منقول حرفياً من المظاهرات التي أقامها المحتجون في تونس أولاً ومصر ثانياً، وأدت إلى هروب الرئيس التونسي بن علي، وإلى تنحي الرئيس حسني مبارك من مهام منصبه، وتكليف المجلس العسكري بإدارة شؤون البلد. وهذا ما شجع الشباب في اليمن لرفع سقوف مطالبهم في ساحات الاعتصام لإحداث تغيير جذري، كما استغلت بعض الأحزاب - التي لها تنظيم دولي ولها علاقات مع الأحزاب المنبثقة عنها في دول الإقليم - ثورة الشباب، فرفعت السقف في المطالبة بالتغيير الجذري الشامل، وتبنت مطالب كل التيارات السياسية المتضررة من حكم المرحلة السابقة مختزله جميع تلك المطالب بشعار (اسقاط النظام). ويعتبر البعض مشاركة فصيل عسكري (ممثلاً بالفرقة الأولى مدرع التابعة للإخوان المسلمين) في الاحتجاجات والسيطرة على ساحات الاعتصام من قبيل الانقلاب العسكري وتشويه لمدينة وسلمية الثورة التي أطلقها الشباب ودعمتها الأحزاب لاحقاً.

ولإسقاط النظام مفهومين: الأول عضوي والثاني موضوعي.²⁶ فالعضوي يتمثل في اسقاط رئيس الدولة وكبار معاونيه في السلطات المختلفة، والموضوعي يتطلب لتحقيقه تغيير النظام السياسي والدستوري الذي يحكم السلطات العامة. فإذا كان اسقاط النظام متمثلاً في اخراج رؤساء الدول من الواجهة ومن مواقع اتخاذ القرار، فهذا أمر تحقق في تونس ومصر وليبيا واليمن تباعاً، ولاحقاً في السودان، وإن اختلف المشهد الذي تم فيه الخروج من السلطة. ولكن الاسقاط الموضوعي بمفهومه الواسع والمتمثل بتغيير النظام السياسي وهوية الدولة والنظام القضائي والإداري والدستوري بشكل عام، لم يتغير في اليمن إلى الآن على أقل تقدير نظرياً، فما يزال الدستور الحالي هو الوثيقة السياسية والقانونية التي تعتمد عليه كل سلطات الأمر الواقع المعترف بها دولياً وغير المعترف بها دولياً، مع أن الجميع عملياً أغلب تصرفاتهم يشوبها عدم الدستورية ومحل نظر المهتمين.

وبالنظر لمخرجات الحوار الوطني نجدها قد تبنت التغيير الشامل، وهذا ما استوعبته مسودة الدستور وحقته تنفيذاً لأهداف الثورة، وتحقيقاً لمطالبهم، ولكن حالت الظروف دون الاستفتاء على مسودة الدستور، وتم الانقلاب على المسار السياسي وهو ما أدى إلى نشوب حرب مستمرة إلى يومنا هذا. وفي ما يلي شرح مختصر عن موجهات مخرجات الحوار الوطني التي حققتها وتضمنتها مسودة الدستور الجديد.

26 سبق الحديث بياجاز عن الخلاف حول الاسقاط الموضوعي والاسقاط العضوي من أجل تحقيق أهداف الثورة.

ثانياً: مضامين مسودة الدستور الجديد

أ. التغيير الشامل

استناداً لمبدأ التغيير الشامل وفق ما تضمنته مخرجات الحوار الوطني نأتي هنا الى ذكر بعض الأحكام الدستورية والقانونية التي تم تبنيها في مؤتمر الحوار الوطني وتضمنتها مسودة الدستور ومنها:

- تغيير أحكام النظام الانتخابي من دائرة فردية إلى القائمة النسبية.
 - توسيع حقوق المرأة ومشاركتها بفعالية والنص على نظام الكوتا النسائية في جميع سلطات الدولة.
 - تغيير النظام السياسي من مختلط - يميل لسيطرة الرئيس على كل القرارات وتهميش دور الحكومة - إلى نظام رئاسي أو برلماني واضح المعالم.
 - تحييد الإعلام الرسمي والخدمة المدنية والأوقاف عن سيطرة الحكومة، وجعلها هيئات مستقلة بذاتها، ورفع الأحكام المتعلقة بمكتب رفع المظالم الى مصاف الوثيقة الدستورية.
 - تغيير النظام القضائي من قضاء احادي عاجز عن القيام بواجباته إلى قضاء متخصص، وذلك من أجل مساعدة السلطة القضائية في النمو لمواجهة سيل القضايا اللامتناهية، ولذلك جاء التأكيد على إنشاء القضاء الإداري واستقلال القضاء الدستوري للمحافظة على أحكام الدستور من أي انتهاك.
- من ضمن مبدأ التغيير الشامل الذي تبنته مخرجات الحوار الوطني تغيير هوية الدولة وشكلها والذي نصت عليه مسودة الدستور بوضوح، ونبينه في البندين التاليين والذين جسدا أهم مخرجات الحوار الوطني وتبنتهما مسودة الدستور .

ب. دولة اتحادية

منذ قامت الوحدة اليمنية في 22 أيار/مايو 1990، تعرضت الوحدة اليمنية الاندماجية لعدة أحداث زلزلت القناعات بالوحدة المركزية، حيث تدهورت الأوضاع الاقتصادية بدلاً من تميمتها بحسب ما كان متوقعاً. وبعد قيام حرب 1994 والتي اجتاحت فيه القوى الموالية للرئيس الأسبق علي صالح والقوى الإسلامية المتحالفة معه آنذاك الجنوب، وعملت على غزوه عسكرياً، وازاحة الحزب الاشتراكي الشريك الرئيسي في تحقيق الوحدة، فقد نتج عن ذلك اقضاء مكون أساسي في تحقيق الوحدة. ومع مرور الوقت تحولت السلطة إلى مركزية مطلقة بيد رئيس الدولة، وقد كان لهذا التحول أثر كبير في إقرار مسائل جوهرية دستورية متعددة، منها التغيير لدستور دولة الوحدة من نظام برلماني إلى نظام رئاسي ومختلط، ومن قيادة جماعية ممثلة بمجلس رئاسي يحقق نوع من الشراكة إلى نظام الحاكم الفرد المطلق من كل قيد، إلى جانب هوية الدولة ونظامها الاقتصادي، وهو ما سنتطرق إليه لاحقاً باختصار أثناء الحديث عن هوية الدولة.

كل ذلك دفع كثير من القوى السياسية الى تبني خيار التراجع خطوة عن الوحدة المركزية الى الشكل الاتحادي للدولة، وكذا ترك المركزية المفرطة والتي ثبت فشلها في إدارة الدولة، وتعزز فشلها بقيام ثورة 2011 في جميع ساحات محافظات الجمهورية في الشمال والجنوب. لذلك كان قيام الدولة الاتحادية هو الخيار الوسط بين المركزية المفرطة التي فشلت في اليمن وبين الانفصالات المتعددة إلى دويلات متحاربة ومتصارعة وغير مستقرة. ولسنا معنيين هنا بصدد سرد المبررات لتبني مخرجات الحوار الوطني لشكل دولة جديد، متمثل بالشكل الاتحادي، ولسنا معنيين بتوضيح من أين ورد نص الاقاليم في المسودة،²⁷ والذي جاء حرفياً كما هو من مخرج لجنة الأقاليم، فمسألة التحول للدولة الاتحادية تبنتها أغلب المكونات السياسية في مؤتمر الحوار الوطني مع اختلافهم فقط على شكل الأقاليم وعددها وليس على شكل الدولة الجديدة.²⁸ ونرى لزاماً علينا ومن حق المهتمين والعامّة أن يعرفوا بعض ما يهم في هذا الخصوص، ونورد هنا أهم ما يمكن إيجازه في هذا الشأن:

- إن القرار الجمهوري بتشكيل لجنة صياغة الدستور حدد مهامها بصياغة دستور لدولة اتحادية من ستة أقاليم. ووفقاً لهذا النص القانوني قدمت المكونات السياسية مرشحها للجنة صياغة الدستور ولم تعترض على عدد الأقاليم، وشاركت تحت هذا الواجب الملقي على عاتق أعضاء اللجنة.
- إن القرار الجمهوري بتشكيل الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني نص صراحة على واجب أعضاء الهيئة بالرقابة على لجنة صياغة الدستور، ومدى التزامها بمخرجات الحوار الوطني، والتزامها بصياغة دستور لدولة اتحادية مكونة من ستة أقاليم. ولم تعترض المكونات المشاركة في الحوار الوطني إلا على نسب تمثيلها في الهيئة الوطنية وعلى مخالفة بعض بنود قرار تشكيل الهيئة الوطنية لمخرجات الحوار الوطني، وتحديداً، وثيقة الضمانات.
- إن قرار تشكيل لجنة الأقاليم صدر قبل تشكيل لجنة صياغة الدستور، وإن مخرج الأقاليم الذي حدد عدد الأقاليم وتقسيماتها الإدارية صدر قبل عام من التوقيع على مسودة الدستور.
- إن النص الوارد في مسودة الدستور لم يكن بدعاً من لجنة صياغة الدستور، وإنما ورد بالنص من مخرجات لجنة الأقاليم، وإن الفترة الزمنية من تاريخ إقرار نص مخرج لجنة الأقاليم إلى تاريخ تثبيت النص في المسودة تجاوز عام كامل.
- إن هذا المبدأ من مخرجات الحوار الوطني بقيام دولة اتحادية هو مبدأ يتطلب لتجسيده في مسودة الدستور إلى بابين كاملين، هما باب تقسيم السلطات والباب المالي، ولم يكن هناك أي نص في مخرجات الحوار الوطني يمكن أن يُعتمد عليه في التفاصيل اللازمة لذلك. وهذان المبدأان الحاكان لتقسيم السلطات المركزية وتوزيع الثروات هما أساس المشكلة التي دعت إلى تشكيل الحوار الوطني واهتمت بجل مناقشاته وخلافاته.
- دولة مدنية

27 قرار لجنة الأقاليم رقم (3) بتاريخ 2014 بشأن تحديد لجنة الأقاليم، مرفق في مخرجات الحوار الوطني.
28 من المهم أن نذكر أن التبرير لقيام دولة مدنية واتحادية أكثر من دافع عنه وبرر لقيامه هو الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين وبخطاب وطني وهو معروف بأنه فقيه إسلامي ودستوري.

ناقش الحوار الوطني باستفاضة مبدأ هوية الدولة، وتوافق المشاركون على أن تكون الدولة مدنية. والتزمت لجنة صياغة الدستور نصاً بما ورد بهذا الخصوص من فريق بناء الدولة بمؤتمر الحوار الوطني. وبما أن الدولة المدنية ليست مجرد نص من كلمة مكونة من خمسة أحرف، فكان لزاماً على مسودة الدستور البيان بالتفصيل للحقوق والحريات التي يجب أن يتمتع بها كافة المواطنين في الدولة المدنية وعلى قدم المساواة، وكذا الضمانات لتلك الحقوق والحريات من أي انتهاك، ولذلك وجدت الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وأُستت أحكام القضاء بشقيه العادي والإداري، وكذا القضاء الدستوري وبما يحقق استقلالها المنشود.

القسم الثالث: مدى إمكانية نجاح مسودة الدستور اليمني الجديد في التطبيق

يتطلب الأمر هنا الحديث عن المخاطر التي واجهها المسار الدستوري في اليمن، وكذا الحديث عن المطاعن التي تم توجيهها لمسودة الدستور اليمني، وتقديم رؤية استشرافية مستقبلية لمدى وجود فرص لإقرار وتطبيق المسودة. وقبل ذلك ينبغي إبراز قضايا أساسية من أهمها الإجابة عن السؤال المتعلق بماهية النصوص الدستورية الجديدة "الثورية" التي تم تبنيها في مسودة الدستور، وكذلك فرص إقرارها وتطبيقها على أرض الواقع في اليمن.

أولاً: مظاهر تميز مسودة الدستور الجديد عن الدستور الحالي

يؤكد أستاذنا الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين، أستاذ القانون العام في جامعة صنعاء، في تصريح له عن وصف الأحكام الدستورية التي وردت في تقرير فريق بناء الدولة، وتضمنتها وثيقة مخرجات الحوار الوطني، ولاحقاً التزمت لجنة صياغة الدستور بتضمينها في الأسس العامة لأحكام الدستور الجديد، تميز مخرجات الحوار الوطني عن الدستور الحالي، وفي ما يلي نص التصريح:²⁹

في هوية الدولة أتينا بنصوص جديدة وأحكام جديدة، في نظام الحكم أتينا بأحكام جديدة ونظام جديد، في شكل الدولة أتينا بنظام جديد وبشكل جديد، في النظام الانتخابي أتينا بنظام جديد وبشكل جديد، المهم أن هذا التقرير لو وجد طريقه إلى النور، وهذا ما نأمله بإذن الله تعالى في المستقبل، فإنه سينقل اليمن نقلة حضارية متقدمة جداً إلى الأمام، وسيعمل على إزالة كل الاختلالات الموجودة حالياً في الساحة، سواء من الناحية الفكرية أو من الناحية العملية.³⁰

وفي مقام بيان مدى التغيير الشامل الذي تنبته مسودة الدستور نورد هنا جدولاً نقارن فيه بين عدد المواد في الدستور الحالي ومسودة الدستور في مواضيع جوهرية ليتبين للجميع مدى التغيير الذي تنبته المسودة من أجل التغيير للأفضل.

29 أنظر: <https://www.youtube.com/watch?v=ajVx8tx78uQ>.

30 يراجع تصريح الشهيد الأستاذ الدكتور أحمد شرف الدين في تقييم اختتام أعمال فريق بناء الدولة على الرابط أعلاه.

الموضوع الدستوري	أرقام المواد (من - الى)	عدد المواد في الدستور الحالي	أرقام المواد في مسودة الدستور	عدد المواد في مسودة الدستور الجديد	ملاحظات
الأسس السياسية	6 - 1	6	14 - 1	14	
الأسس الاقتصادية	32 - 27	17	42 - 15	28	
الأسس الاجتماعية والثقافية	35 - 24	12	71 - 43	29	
الحقوق والحريات	61 - 41	20	137 - 72	66	الدستور الحالي عنوانه الحقوق والواجبات ولا توجد حريات
السلطة التشريعية	104 - 62	43	178 - 138	41	
السلطة التنفيذية المركزية	144 - 105	39	205 - 179	27	
السلطة القضائية	144 - 149	6	229 - 206	24	
السلطة المحلية	148 - 145	4	263 - 230	34	
سلطة صنعاء وعدن		لا يوجد	281 - 263	18	

وبمطالعة سريعة للجدول السابق يتضح مدى الفرق في اهتمام مسودة الدستور بالمواضيع الجوهرية في صلب الوثيقة الدستورية. ففي الوقت الذي ذهب الدستور الحالي للاختصار باعتباره ينظم أحكام دولة بسيطة مركزية، فإن من المنطقي أن يذهب الدستور الجديد للتوسع في إظهار أحكام دستورية استجابة لمطالب الشعب من جهة، ولكون مخرجات الحوار الوطني اتجهت لتأسيس دولة اتحادية من جهة ثانية، فكان لزاماً على مسودة الدستور أن تتجه لبيان تفاصيل أكثر خاصة في ما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين المركز والمحليات، وكذلك اتجاه مسودة الدستور لتفصيل مصفوفة الحقوق والحريات، وهي جوهر مطالب الشعب اليمني في ثورته الشعبية عام 2011.

يلاحظ أن الدستور الحالي يرسخ للمركزية في أوضح صورها، حيث يتبين بوضوح من خلال زيادة عدد المواد المنظمة لاختصاصات السلطة التنفيذية وكذا مجلس النواب. فقد لوحظ التفوق العددي من خلال المقارنة الظاهرة، ناهيك عن النفوذ الكبير في كلا السلطتين على مستوى النص الدستوري والواقع العلمي، وهذه أحد أهم أسباب الثورة، وكذلك المطالبة بالحد من اختصاصات المركز ومنحها للسلطات المحلية، وفي الوقت الذي ركزت مسودة الدستور على تفاصيل اختصاصات الأقاليم والسلطات المحلية، نجدها غابت في الدستور الحالي.

كذلك يتبين التميز الواضح في مواد مسودة الدستور خاصة في أحكام السلطة القضائية، وغياب هذا الاهتمام في الدستور الحالي، وذلك لسبب بسيط أن وضع السلطة القضائية في الدستور الحالي اتجه إلى تشكيل سلطة قضائية أحادية تفصل في جميع القضايا، مما حال دون قيامها بواجباتها في تحقيق العدالة بسبب سيل القضايا اللامحدود في جميع القضايا

المدنية والشخصية والجنائية والتجارية، في الوقت الذي اتجهت مطالب الشعب من أجل تحقيق العدالة. وقد كان لزاماً على المتحاورين الخروج بمصفوفة متعلقة بتبني النظام الدستوري الجديد للقضاء المتخصص إلى جانب القضاء الإداري لمواجهة انحراف الإدارة، وكذا تشكيل قضاء دستوري متخصص لمنع أي انحراف تشريعي عن الأحكام الدستورية.

أما مدى تفوق مسودة الدستور في بيان أحكام السلطة المحلية في الوقت الذي غابت عن الدستور الحالي، فواضح أن السبب الرئيس لذلك هو تبني مسودة الدستور وفقاً لمخرجات الحوار الوطني قيام الدولة الاتحادية، وذلك للتخفيف من المركزية الشديدة التي تمثلت في النظام السابق على مستوى النص الدستوري والواقع العملي. وبما أن المركزية الشديدة فشلت في اليمن، فلم يكن هناك حل سوى الاتجاه إلى قيام دولة اتحادية، فالبديل هو الانفصالات وقيام دويلات متنازعة على أسس طائفية وعنصرية وجهوية.

وخلاصة تميز مسودة الدستور الجديد أنها رفعت إلى مصاف الأحكام الدستورية قضايا لأول مرة في تاريخ التشريع الدستوري اليمني، بل والعربي يتم تضمينها وتقنينها بأحكام دستورية، منها على سبيل المثال:

1. حقوق النساء وفرض نظام الكوتا النسوية بما لا يقل عن 30% في جميع السلطات، والنص صراحة على أن لفظ مواطن يُقصد به كل مواطن ومواطنة، ناهيك عن النص صراحة على حقوق خاصة يعتبر تضمينها في الدستور انتصاراً للمطالب النسوية في اليمن.
2. حقوق الشباب وضرورة مشاركتهم الفاعلة، وحقوق المهمشين وسائر الفئات الضعيفة.
3. العدالة الانتقالية، والعدالة الاجتماعية.
4. مضامين الدولة المدنية وجعلها نصاً دستورياً حاكماً.
5. حقوق الأطفال بتفصيل موسع.

وأخيراً يبرز السؤال التالي: ما هي شروط النجاح في تبني مسودة الدستور اليمني الجديد وتطبيقها بالفعل بعد إقرارها؟ وما هي المخاطر والتحديات التي ستواجه ذلك؟

في محاولة الإجابة على هذا التساؤل والمتعلق بالقسم الثالث الخاص بدراسة مدى إمكانية نجاح تبني المشرع الدستوري اليمني لمسودة الدستور الجديد، ونقصد بالمشرع الدستوري اليمني هنا (هو الشعب اليمني)، صاحب القرار النهائي في قبول أو رفض مسودة الدستور، وقبل ذلك قيادات الجماعات المسلحة وأصحاب القرار في كافة مستويات السلطات الفعلية والرسمية التي عليها تغليب المصلحة الوطنية ووقف الحروب العنيفة، وإنهاء حالة التمزق والتشظي إلى دويلات لا تمتلك عوامل البقاء، وتحمل في أسسها عوامل الفناء والصراعات المستدامة. يمكن الجزم بيقين أن لا مخرج لليمنيين إلا بتبني الموجهات الأساسية التي تضمنتها مسودة الدستور الجديد والمتمثلة في قيام دولة مدنية تبتعد عن الخطاب الديني المذهبي، وتحمي الحقوق الدينية، وكذا قيام دولة اتحادية تحافظ على وحدة الشعب اليمني وترسخ مبدأ المساواة بين المواطنين، وتعزيز الشراكة في السلطة والثروة.

حينها إذا ما اقتتعت جميع التيارات السياسية أن الدماء اليمنية لن تتوقف من النزيف، وأن مصالح جميع اليمنيين لن تتحقق إلا بقيام هذه الدولة المدنية الاتحادية، وإذا ما وصلت الجماعات المتصارعة لهذه النتيجة، فلن تستغني عن الاستعانة بما وصلت إليه مسودة الدستور من تفاصيل في بنود بناء الدولة والحقوق والحريات، والتفاصيل المتعلقة بتقسيم السلطات التي تحقق الشراكة الواسعة في السلطة والثروات العامة، ولو اقتضى الأمر تعديلها بما يحقق المصلحة العامة.

أما المخاطر التي تعرقل بناء الدولة اليمنية الحديثة التي تحمي الجميع وتتسع للجميع فأهم عواملها تتمثل في الآتي:

- الجهل بالأسس الدستورية من قبل العامة، وبعض قيادات الجماعات المسلحة.
- التفرد بالسلطة من قبل جماعة مسلحة أياً كانت، وإلغاء الشراكة الواسعة.
- وجود جماعات طائفية ومذهبية ومناطقية مسلحة أياً كان توجهها أو مذهبها.
- التدخل الإقليمي والدولي في الشأن اليمني والذي حول الصراع إلى صراعات إقليمية في المنطقة، وحول الحرب إلى حروب.

وإذا كان ثمة حديث عن الحل فقد تم الإشارة إليها في ما سبق، فإذا عُرف السبب في الداء عُرفت المعالجة وعرف الجميع الدواء.

أما المخاطر التي واجهتها مسودة الدستور والمسار السياسي في اليمن إضافة إلى ما سبق ذكره باختصار، نوجز الحديث عنها هنا في بيان أسباب رفض مسودة الدستور من قبل الجماعات المسلحة، وحججهم ومطاعنهم ضد مسودة الدستور.

ثانياً: المطاعن التي وُجّهت لمسودة الدستور

أهم المطاعن التي تم توجيهها لمسودة الدستور تتمثل في أمرين جوهريين نبيّنها على النحو التالي:

أ. رفض النص على الأقاليم في مسودة الدستور

سبق الإشارة إلى أن المتحاورين في مؤتمر الحوار الوطني خلصوا إلى التوافق على مبدأ الدولة الاتحادية، وهذا المبدأ تم التوافق عليه باتفاق أغلب القوى السياسية الفاعلة في الساحة اليمنية. وكان ثمة خلاف على عدد وشكل الأقاليم التي سيتم اعتمادها في صلب الوثيقة الدستورية وليس على مبدأ الأقاليم والدولة الاتحادية. وقد اضطلع فريق بناء الدولة وفريق القضية الجنوبية بهذه المسألة الجوهرية، وخلصت مخرجات الفريقين إلى أن شكل الدولة اليمنية المنشودة هي دولة اتحادية (وهذا النص حرفياً من مخرجات فريق بناء الدولة)، ولكن التفاصيل أُوكِلَ دراستها إلى فريق القضية الجنوبية، والذي شكل لجنة مصغرة عُرفت لاحقاً بلجنة (ال 16) على أساس ثمانية أعضاء من الشمال ويوازيهم ثمانية أعضاء من الجنوب. وتم لهؤلاء دراسة كل النظم الاتحادية للخروج برؤية للكيفية والمعايير التي يمكن من خلالها تقسيم الأقاليم

وعدها وحدودها.³¹ انبثق من (لجنة 16) اقتراح لتشكيل لجنة الأقاليم وصدر قرار جمهوري بعد ذلك بتشكيل لجنة الأقاليم وضمت كل القوى السياسية الفاعلة في الساحة حينها، وفي مقدمتها ممثلون عن حزب المؤتمر الشعبي العام وحزب الإصلاح ومكون الحراك الجنوبي وجماعة انصار الله (الحوثيين) وغيرهم.

وصل هذا الفريق الى تقرير الاختيار بين اقليمين إلى ستة أقاليم، وأصدر مؤتمر الحوار الوطني في اجتماع عام تفويضاً لرئيس الجمهورية في ما يتعلق بتحديد عدد الأقاليم بأن "يشكل رئيس الجمهورية رئيس مؤتمر الحوار الوطني الشامل، لجنة برئاسته بتفويض من الحوار الوطني لتحديد عدد الأقاليم ويكون قرارها نافذاً. وتدرس اللجنة خيار الستة أقاليم - أربعة في الشمال واثنان في الجنوب - وخيار الاقليمين، وأي خيار ما بين هذين الخيارين يحقق التوافق".³² ومع ذلك، اجتمعت لجنة الأقاليم واقترحت خمسة أقاليم، ولكن ممثل الرئيس الأسبق علي صالح المرحوم الشيخ ياسر العواضي علق موافقته على قبول التقسيم السياسي والإداري بأن تكون الدولة الاتحادية مكونة من ستة أقاليم، ولأن موافقة حزب المؤتمر الشعبي العام مهمة، ولأن الستة الأقاليم أحد الخيارات المدروسة، فقد تم التوافق على ستة أقاليم، وأصدرت لجنة الأقاليم في تاريخ 10 شباط/فبراير 2014 قرارها، وتم ارسال قرار لجنة الأقاليم لاحقاً الى لجنة صياغة الدستور لتضمينه في مسودة الدستور.

وبالتالي نجد أنه لم يتم تشكيل لجنة صياغة الدستور إلا بعد إصدار لجنة الأقاليم قرارها بتقسيم اختصاصات المركز الى ستة أقاليم محددة بحدودها الإدارية التفصيلية، مع قرار جواز مراجعة تلك الأقاليم من قبل السلطات التشريعية المنتخبة بعد دورتين انتخابيتين وفقاً لأحكام الدستور. وفي لحظة توقيع أعضاء لجنة صياغة الدستور على آخر كشف حضور لها في اختتام أعمال لجنة صياغة الدستور، صدرت التوجيهات من قبل تحالف أنصار الله (الحوثيين) والرئيس الأسبق علي صالح بضرورة تحفظ ممثل الحوثيين في لجنة الصياغة عن التوقيع على كشف الحضور للجلسة الختامية الأخير، رغم توقيعه على جميع المحاضر السابقة (كان حينها منفذاً لرغبات تحالف أنصار الله (الحوثيين) مع الرئيس الأسبق علي صالح).

وشنت حرب إعلامية بعد ذلك على لجنة صياغة الدستور من قبل تيار الرئيس السابق علي صالح ومن قبل مكون الحوثيين، بالرغم من أن ممثل الرئيس صالح شخصياً في لجنة الأقاليم هو من أصر على فرض الإقليم السادس. ثم تحولت معارضة التيارين السياسيين والعسكريين سابقين الذكر من الاعتراض على الستة الأقاليم الى معارضة مبدأ الدولة الاتحادية بشكل عام، وتجاوزت تلك المعارضة الى معارضة الدولة المدنية حيناً، والى معارضة التغيير الشامل حيناً آخر. وصدرت التهم السياسية بتخوين أعضاء لجنة الدستور بأنهم علموا على تشطير اليمن وتقسيمها الى دويلات، وأنهم فرطوا في سيادته، متناسين أنهم أول من قرر مبدأ الأخذ بالدولة الاتحادية أثناء مرحلة اللجنة الفنية.

31 تم تشكيل اللجنة المصغرة من فريق القضية الجنوبية بتاريخ 10 أيلول/سبتمبر 2013 للخروج برؤية لكل المكونات السياسية. أنظر: وثيقة الحوار الوطني الشامل، التقرير النهائي للقضية الجنوبية، ص 37.
32 أنظر: وثيقة الحوار الوطني الشامل، التقرير النهائي للقضية الجنوبية، الفقرة ج ص 41.

ويجب علينا التوضيح هنا لرفع الجهالة ووقف التهم التي أدت إلى الاضرار ببعض أعضاء لجنة صياغة الدستور، وانتهاك حرمانهم وفصلهم من أعمالهم واقتحام منازلهم ونهب محتوياتها، في ظل التخوين العام الذي صدر بحقهم على النحو التالي:

- يعتبر أنصار الله (الحوثيون) من أهم المكونات السياسية التي بادرت بتبني شكل الدولة الاتحادية من قبل الحوار الوطني ومنذ تشكيل اللجنة الفنية.
- قبل ثورة 2011 كان هناك تحالف قوى سياسية معارضة ممثلاً بتكتل اللقاء المشترك والذي قام بتوسيع جبهة المعارضة لنظام الرئيس الأسبق علي صالح من خلال تبنيه لحوار وطني موسع ضم فيه الى جانب أحزاب اللقاء المشترك شخصيات سياسية مستقلة ومشائخ وواجهات اجتماعية وممثل عن جماعة انصار الله (الحوثيين). وأصدر وثيقة عُرفت بوثيقة الحوار الوطني عام 2010، تم الاقتراح فيها لإصلاحات دستورية، كان من أهمها تحول اليمن الى دولة اتحادية مكونة من خمسة أقاليم، وأنه يجب أن يكون لكل إقليم منفذ بحري، وشارك الحوثيون في هذا التحالف بممثل وقع عنهم تلك الوثيقة، وبالتالي نجد أن فكرة التحول للدولة الاتحادية حفاظاً على الوحدة بشكل آخر كان قبل ثورة الشباب عام 2011، بل من عهد وثيقة العهد والاتفاق الموقعة في الأردن عام 1994، والتي أشارت الى التخلي عن المركزية والذهاب لقيادة دولة اتحادية.
- أثناء الحوار الوطني قدم ممثل أنصار الله (الحوثيين) في فريق بناء الدولة رؤية تفصيلية عن ضرورة ترك المركزية المفرطة ومبررات قيام الدولة الاتحادية، ونرفق صورة من هذه الوثيقة التاريخية المهمة والمقدمة بصياغة الشهيد الأستاذ الدكتور أحمد شرف الدين، والتي قدمها عن مكون (أنصار الله) بعد موافقة قيادة الحوثيين لها حرفياً.
- في ما يتعلق بفريق القضية الجنوبية شارك محمود الجنيدي ممثل الحوثيين في (لجنة ال 16)، ووافق على مبدأ تقسيم الأقاليم وعلى تفويض الرئيس السابق عبد ربه منصور هادي في تشكيل لجنة الأقاليم للاختيار من إقليمين الى ستة أقاليم، وهو ما توصلت إليه لجنة الأقاليم دون فرض من أحد. كما شارك³³ لاحقاً في فريق لجنة الأقاليم بعد غياب رئيس المجلس السياسي آنذاك (لأنصار الله) صالح هبرة.
- قدم ممثل أنصار الله سابق الذكر في فريق القضية الجنوبية رؤية مكونه، وتولى المكتب السياسي لأنصار الله صياغتها، وكلف المكتب السياسي ممثله سابق الذكر بتقديمها علناً ورسمياً في فريق القضية الجنوبية كروية لحل القضية الجنوبية. وبتفصيل صريح تبينوا ضرورة تقسيم سلطات المركز لأقاليم عدة، ورفض خيار الاقليمين، وبرروا ذلك بضرورة تفتيت سلطة المركز، وأن يكون لكل إقليم سلطاته التنفيذية والتشريعية والقضائية، ونرفق صورة من هذه الوثيقة التاريخية نظراً لأهميتها لأنها يمكن أن تكون أساساً للإقناع بضرورة قيام الدولة الاتحادية في أي مستقبل يتفق اليمنيون فيه على وقف نزيف الدم اليمني.³⁴

33 محمود الجنيدي تعين في الحوار الوطني عضواً عن أنصار الله (الحوثيين) وشغل منصب نائب رئيس المكون وحالياً يشغل منصب نائب رئيس الوزراء في حكومة صنعاء الخاضعة لسلطة الحوثيين. يراجع الرابط التالي للوثيقة المقدمة منهم.

34 أنظر: <https://www.youtube.com/watch?v=6eH6uC4g3-E>

- في مرحلة لجنة صياغة الدستور كان ممثل أنصار الله³⁵ أكثر تشدداً في الأخذ بخيار الستة أقاليم، وكان ذلك واضحاً في إصراره المبكر أثناء صياغة أحكام تشكيل مجلس الاتحاد للدولة القادمة، وقد أصر على أن مسألة الستة الأقاليم محسومة ولا خلاف عليها، وعند التوقيع على آخر كشف حضور الجلسة الأخيرة لأعمال لجنة صياغة الدستور تم إصدار التوجيهات بمنعه من التوقيع للمحضر الأخير، مع أن الواقع أن ممثلهم موقع على جميع كشوفات حضور عمل لجنة صياغة الدستور ما عدا كشف الحاضرين الأخير.
- نصت المادة (141) من مسودة الدستور في الأحكام المتعلقة بتشكيل مجلس الاتحاد على أن "يتكون مجلس الاتحاد من 84 عضواً، 12 عضواً لكل إقليم، و 6 أعضاء لمدينة صنعاء و 6 أعضاء لمدينة عدن، يتم انتخابهم بالاقتراع السري المباشر والمتساوي وفقاً لنظام القائمة النسبية على مستوى الإقليم"، وبصيغة هذا النص المقترح من قبل بعض أعضاء لجنة صياغة الدستور يكون موضوع عدد الأقاليم الستة محسوماً، بينما كان هناك نص آخر مقترح بصيغة مفتوحة لذات المادة على النحو التالي: "يتكون مجلس الاتحاد من 12 عضواً لكل إقليم، و 6 أعضاء لمدينة صنعاء و 6 أعضاء لمدينة عدن". وهذا النص المقترح لا يحدد عدد الأقاليم، ويمتاز هذا النص المفتوح عن النص المغلق سابق الذكر في حال التوافق السياسي بتغيير عدد الأقاليم أو اندماج سلطتي إقليمين في إقليم واحد بحيث لا يحتاج هذا النص الدستوري إلى تعديل، فيما لو تم التوافق عليه. فُدم اعتراض على النص الأول وتم إحالة الاعتراض إلى لجنة مصغرة من ستة أعضاء من لجنة صياغة الدستور، وكان ممثل أنصار الله أحد أعضائها، ومع ذلك أصر ممثل أنصار الله على تمرير النص الأول ورفض النص المفتوح، مؤكداً أن مسألة الستة الأقاليم محسومة لدى قياداته. ويدل هذا الموقف والموقف الذي نشير إليه لاحقاً أن مسألة الاعتراض على الستة الأقاليم لم تكن واردة إلى هذه اللحظة التاريخية، لأن إقرار نص تشكيل مجلس الاتحاد تم التوافق عليه قبل شهر ونصف من إقرار آخر مواد مسودة الدستور التي ظل التوافق عليها معلقاً إلى آخر جلسة من جلسات لجنة صياغة الدستور، كما أن ممثل أنصار الله وقّع على محضر الجلسات التي تم فيها التوافق على مجلس الاتحاد.
- والذي اتضح لاحقاً أن المكونات السياسية التي كانت تخطط لإسقاط مسودة الدستور والانقلاب على المسار السياسي السلمي برمته، تعمدت تمرير مشروع الستة الأقاليم ليكون مدخلاً للانقلاب على المسار السياسي كاملاً، فتم تخوين أعضاء لجنة الدستور، والذهاب باليمن إلى ما آل إليه اليوم من شتات وحروب وخراب ودمار حتى للعلاقات الاجتماعية.³⁶

35 كان ممثل أنصار الله (الحوثيين) في لجنة صياغة الدستور عبد الرحمن المختار، وتبنى آخر أيام عمل اللجنة مواقف الحوثيين مع الرئيس السابق علي صالح.

36 تم ذكر هذه المواقف ليس من باب الدفاع عن الستة الأقاليم، وإنما من باب الدفاع عن أعضاء لجنة صياغة الدستور الذين تم تخوينهم واتهامهم بما لم يقوموا به، فنص مادة الأقاليم وارد من قبل تشكيل لجنة صياغة الدستور، وكتاب البحث وإن كان متمسكاً بالشكل الاتحادي للدولة فهو لا يتمسك بعدد الستة الأقاليم، بل ومن وجهة نظر الباحث أن زيادة عدد الأقاليم في تصميم الدولة الاتحادية أفضل من تصميمها بعدد أقاليم أقل، ويؤمن الباحث بأن هذا النص قابل للنقاش والتوافق بين المكونات السياسية في أي لحظة يقرر فيها قادة الحرب السلام لليمنيين.

- أثناء عمل لجنة صياغة الدستور قامت منظمة برجهوف الألمانية في شهر أيار/مايو 2014، بدعوة مجموعة من القيادات السياسية، ومن الصف الأول لندوة استمرت عدة أيام في اديس ابابا. كان الهدف من هذا الاجتماع تقديم رؤية يتم تقديمها الى لجنة صياغة الدستور تعيينها في تقديم تصور عن تقسيم وتوزيع الاختصاصات على مستويات الحكم المختلفة ووفق مخرجات الحوار الوطني. وقُدمت تلك الرؤية لأعضاء لجنة صياغة الدستور، وتم تكليف أحد المشاركين في الندوة بشرحها لأعضاء لجنة صياغة الدستور. قدمت هذه الوثيقة بعنوان "هندسة الدولة الاتحادية"، وقد كان تقسيم الاختصاصات فيها لدولة اتحادية مكونة من ستة أقاليم، وحضر في هذه الندوة أكثر من سياسي من أنصار الله من الصف الأول وفي مقدمتهم عبد الملك العجري.³⁷
- يوم تسليم لجنة الدستور للمسودة بتاريخ 17 كانون الثاني/يناير 2015 وفقاً لأحكام القانون الذي يلزمها بتسليم المسودة الى رئيس الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني (حينها كان المرحوم الدكتور عبدالكريم الارياني)، وبحضور أعضاء لجنة صياغة الدستور وحضور أعضاء الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني وبحضور رئيس الجمهورية السابق، تم خطف أمين عام مؤتمر الحوار الوطني مدير مكتب رئيس الجمهورية،³⁸ وقام ممثل انصار الله (الحوثيين)³⁹ حينها في الهيئة الوطنية بالاعتراض على تسليم المسودة وانسحب مع بقية أعضاء الهيئة الممثلين لأنصار الله وأنصار الرئيس الأسبق علي صالح بعدما أعلن الرئيس السابق عبدربه منصور هادي حينها أمام الجميع "أن المسودة ليست قرناً، وللحوثيين وممثلي الرئيس صالح طلب تعديلها بما يروونه مناسباً، وخاصة في ما يتعلق بالأقاليم، فعرض عليهم التعديل وفقاً لطلباتهم السابقة بجعل منفذ بحري لمحافظة حجة ونقل هذه المحافظة لإقليم أزال، أو أي مطالب مستجدة بهذا الخصوص." ومع ذلك أصر جميع ممثلي أنصار الله والرئيس صالح على الانسحاب في هذه الموقف الذي تم العرض عليهم فيه بتعديل المسودة بما يحقق المصلحة العامة، وتعديل الأقاليم، ولكن دون جدوى، فقد تم اتخاذ القرار بالتحرك العسكري ضد العملية السياسية برمتها من قبل المعارضين على مسودة الدستور.⁴⁰

37 حضر الى لجنة صياغة الدستور علي سيف حسن مدير المنظمة وكلف أحد المشاركين بشرح مضامين وثيقة هندسة الدولة الاتحادية وشرح مضامين تقسيم الاختصاصات على ستة أقاليم، مع العلم أن هذه المنظمة الوحيدة التي سمح لها بتقديم رؤيتها للجنة الصياغة نظراً لأن الوثيقة صادرة كاستشارة تساعد أعضاء لجنة صياغة الدستور ومحرره من قبل سياسيين من الصف الأول وفي مقدمتهم الحوثيين.

38 الدكتور أحمد عوض بن مبارك كان عضواً في اللجنة الفنية وتم انتخابه كأمين عام لمؤتمر الحوار الوطني وسعى الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين لترشيحه كرئيس لمجلس الوزراء في حكومة الشراكة الواسعة، وعندما صدر قرار تكليفه كرئيس لمجلس الوزراء حدثت معارضة كبيرة من قبل تيار الرئيس الأسبق علي صالح والحوثيين، وتم تعيينه مديراً لمكت الرئيس بعد اعتذاره عن رئاسة مجلس الوزراء، وحالياً يشغل منصب وزير الخارجية وقبلها سفيراً لليمن واشنطن.

39 كان حينها ممثل الحوثيين في الهيئة الوطنية الذي قام بالاعتراض بقوة حمزة الحوثي وانسحب مع بقية أعضاء مكون الحوثيين وأنصار الرئيس علي صالح، وقد تم تعييب ممثل الحوثيين في لجنة صياغة الدستور عن حضور هذه الاجتماع التاريخي بقرار من جماعته.

40 يراجع مكالمة هاتفية منشورة بين الناطق الرسمي لأنصار الله (الحوثيين) في الحوار الوطني والرئيس السابق تؤكد أن التحرك يوم تسليم المسودة مشترك بين قوى صالح والحوثيين: <https://www.youtube.com/watch?v=0z0cQWAXFeg>.

- نستنتج من خلال العرض السابق أن تاريخ توقيع تقرير لجنة الأقاليم في 10 شباط/فبراير 2014، وتشكيل لجنة الدستور في آذار/مارس 2014، وقد شارك الحوثيون فيها، وتضمن قرار انشائها صراحة صياغة دستور من ستة أقاليم. كما أن تاريخ انتهاء عمل لجنة الصياغة كان أول كانون الثاني/يناير 2015، وكان تاريخ تسليم المسودة الأولى للهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني في 17 كانون الثاني/يناير 2015. كما أن تاريخ توقيع اتفاق السلم والشراكة والذي تم توقيعه أثناء عمل لجنة صياغة الدستور كان في 21 أيلول/سبتمبر 2014، والذي لم يرد فيه أي نص صريح بمراجعة الأقاليم، بل على العكس أكد أن على الهيئة الوطنية للرقابة على مخرجات الحوار الوطني مراجعة الأقاليم مع لجنة الدستور وحسب. فمن أين ومتى جاء الاعتراض على مبدأ الأقاليم بعد مرور كل هذه الفترات؟ وكيف تم تحميل لجنة صياغة الدستور مسؤولية تقسيم الأقاليم الى ستة أقاليم؟ بينما اللجنة هي منفذة لقرارات سابقة لم يعترض عليها ولم يقدم بديل الى اليوم، أما إذا كان الاعتراض على مبدأ الدولة الاتحادية فما الى ذلك من سبيل، فمن يعترض على مبدأ الدولة الاتحادية، بينما هو من تقدم برؤية قيام دولة اتحاديه في مؤتمر الحوار الوطني، يجب عليه أن يتحمل مسؤولية ما آلت اليه اليمن من خراب ودمار.
 - يجب علينا في هذا المقام تقديم شهادة للتاريخ وهي أنني قمت أثناء عملي في لجنة صياغة الدستور بطلب قيادات أنصار الله (الحوثيين) بتقديم رؤيتهم حول مادة الأقاليم، وطلبت منهم عبر أخي الشهيد حسن زيد تقديم أي مقترح بشأن الاعتراض على الستة الأقاليم، وذلك في شهر تشرين الثاني/نوفمبر وكانون الأول/ديسمبر من العام 2014، وقبل الانتهاء من التوافق على جميع نصوص مسودة الدستور، وطالبت بتقديم البديل أثناء صياغة الدستور، ورفض الجميع ابداء أي ملاحظة على مادة الستة الأقاليم، فمن أين أتت الحماية الوطنية بعد ذلك؟ ومتى قامت ثائرة الثائرين على أمر قديم ولا يستحق كلما حدث؟ خاصة مع امكانية مراجعة المادة بسهولة ويسر وتقديم البديل، وما هو النص أو الحل البديل الذي قدموه الى اليوم؟
 - ونخلص مما سبق أن المطاعن على عمل لجنة صياغة الدستور وإن كان ظاهرها استهدف النص المتعلق بمخرج الأقاليم الستة، ولكن في الحقيقة أنه يستهدف مسودة الدستور برمتها، ويستهدف المسار السياسي والدستوري بأكمله، بل ويستهدف بناء الدولة اليمينية الحديثة التي كان يجب أن تتسع للجميع وتحمي الجميع من الجميع.
- وإذا كان ذلك كذلك، فيجب أن نخلص إلى نتيجة مفادها أنه إذا كان لأي مواطن أو سياسي الحق في توجيه النقد لجميع نصوص مسودة الدستور والمطالبة بمناقشتها أو بتعديلها فلا يمكن إقرار هذا الحق للمكونات السياسية التي ساهمت ابتداء في اقرار مبدأ الدولة الاتحادية، فليس لها نقد نص مادة الأقاليم، وذلك لما سبق من التوضيح، ولأن فكرة الأقاليم راسخة في جميع وثائقهم السياسية ومواقفهم المعلنة.⁴¹ خاصة وأنها لم تقدم نصاً بديلاً مقبولاً يمكن التوافق عليه.

41 أنظر: سامي السياغي، "خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة الترياق القتال"، مقاربات سياسية 2 (2017): 47-87.

بقي أن نرفع الجهالة عن اتهام مسودة الدستور بتهمته تقسيم اليمن، فنؤكد أن الدولة الاتحادية ليست تقسيماً للبلد، وإنما تُعتبر توزيعاً لاختصاصات المركز والحد من المركزية المفرطة وتوزيعاً للسلطات المحلية بمختلف مستوياتها ممثلة بالمركز والإقليم والمحافظات والمحليات، وقد بينا ذلك بدراسة خاصة.⁴²

ب. رفض مسودة الدستور من قبل بعض الجماعات المسلحة

تبين لنا مما سبق أن الهدف ليس فقط ادانة الستة الأقاليم وإنما ادانة مسودة الدستور بشكل كامل، وإدانة مبدأ قيام الدولة الاتحادية التي توافقت القوى السياسية عليه، وأولها تلك القوى الراضية له علناً اليوم، وكل ذلك من أجل سببين مختلفين في الاتجاه ومتوحدين في الوسيلة، هما:

السبب الأول: الرفض من قبل القوى التي تطالب بالانفصال وترفض مبدأ الدولة الاتحادية وترفض الوحدة بكافة أشكالها وصورها.

السبب الثاني: الرفض للدولة الاتحادية من قبل القوى السياسية الشمولية من أجل التمسك بالمركزية المفرطة.

والوسيلة الوحيدة هي رفض الطرفان لقيام الدولة المدنية والاتحادية، التي تتسع للجميع ويشارك الجميع في بنائها وادارتها والتتعم بخيرات البلد وثرواته وتعزيز مبدأ المواطنة المتساوية.

وعندما أصبحت القوى الراضية لمسودة الدستور هي صاحبة النفوذ على الأرض بفعل الانقلاب على المسار السياسي فلا سبيل هنا لإقرار المسودة على الإطلاق حالياً، لأن مسودة الدستور مناهضة للمركزية المفرطة والانفصالات، ولكن يمكن القول أنه لا يوجد حل لليمن إلا في إقرار دستور جديد لدولة جديده، قوامها وشعارها قيام "دولة بشكل آخر، دولة مدنية تحمي الحقوق الدينية"،⁴³ واتحادية تحقق الشراكة في السلطة والثروة للجميع دون استثناء من أحد.

وعندما يؤمن الجميع بقيام هذه الدولة التي تتسع للجميع لن يجد الساسة والعامّة إلا مسودة الدستور هذه كأرضية للبناء عليها ومناقشتها وتعديلها من أجل إقرارها، ليتنسى للجميع العيش بأمان في ظل دولة أمنه مستقرة تترسخ فيها قيم القانون وتعزز مبدأ المواطنة المتساوية. وبهذا ننهي حديثنا عن المسار الدستوري في اليمن، على أمل أن تتاح الفرصة للإجابة على بقية الأسئلة المثارة حول هذا الموضوع من باحثين آخرين، أو استكمال الصورة في أبحاث أخرى، فالحقيقة المطلقة لا يمكن الوصول إليها، والجميع معرض للخطأ والنسيان، والله من وراء القصد.

42 أنظر: عباس محمد زيد، *الفيصلية بين الاتحاد الأوربي وجامعة الدول العربية* (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، 2017).

43 أنظر: محاضرة الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين عن مبررات قيام الدولة المدنية والاتحادية مرفق بهذا البحث.

الوثائق المرفقة

وثيقة رؤية أنصار الله في شكل الدولة المقدمة في الحوار الوطني في فريق بناء الدولة

شكل الدولة

وقعت الوحدة الاندماجية بين الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في سنة 1990م بناء على اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية حيث نشأت على أساس هذا الاتفاق دولة جديدة سميت (الجمهورية اليمنية) كشخصية دولية جديدة وزالت تبعاً لذلك الشخصيتان الدوليتان للجمهوريتين السابقتين، وقد أخذت الدولة الجديدة شكل الدولة البسيطة، وتم ضم التقسيم الإداري للوحدات المحلية الذي كان في كل منهما قبل الوحدة إلى بعضهما، ومع الأخذ في الاعتبار التعديلات التي أدخلت على التقسيم الإداري فيما بعد صار عدد المحافظات في الجمهورية (21) محافظة، ست منها محافظات جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية السابقة والباقي هي محافظات من مكون الجمهورية العربية اليمنية السابقة، ومع حدوث تداخل بسيط جداً بالتعديلات الجديدة بين محافظات الدولتين السابقتين.

وقد لوحظ خلال سنوات ما قبل عام (94م) أن ترتيب الدولة الجديدة على النحو السالف الإشارة إليه لم يكن هو الترتيب الصحيح بسبب العجلة التي تم بها اتخاذ إجراءات الوحدة حيث نشأت بعد الوحدة مباشرة مشكلات لا حصر لها تفاقمت تدريجياً إلى أن وصلت إلى أزمة سياسية حادة وذلك ما استدعى التفكير في صيغة جديدة لشكل الدولة كحل لهذه الأزمة. وكانت وثيقة العهد والاتفاق في عام (94م) هو الحل الذي تم التوافق عليه بين شريكي الوحدة السياسيين المؤتمر الشعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني. وقد تضمنت هذه الوثيقة معالجة للوضع المتفجر بإعادة النظر في شكل الدولة وبنائها على أساس آخر بتقسيم البلاد إلى أقاليم يكون لكل منها حكم ذاتي أو شبه ذاتي. ومن ثم كانت تلك الوثيقة هي النواة الأولى لفكرة الدولة المركبة (الاتحادية) بدلا من الدولة البسيطة التي نشأت بمقتضى اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية.

ومن هنا يمكننا القول إن الأساس التعااهدي الذي قامت عليه الجمهورية اليمنية كدولة بسيطة باتفاق إعلان الجمهورية اليمنية قد تعدل بأساس آخر هو وثيق العهد والاتفاق ولما كانت (94م) وما سبقها من إجراءات أحادية من قبل شريكي الوحدة وما تلاها من نتائج ترتيب على انتصار أحد الشريكين على الآخر أهمها إلغاء الجنوب من المعادلة السياسية لا تمس الأساس الآخر بشكل الدولة اليمنية وفقا لمضامين وثيقة العهد والاتفاق فإننا نرى ما يأتي:

1. أن مشروعية الدولة اليمنية البسيطة القائمة قد تعدلت بمقتضى وثيقة العهد والاتفاق، ومن ثم فإن إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل هذه الوثيقة لا يقوم على أساس مشروع.
2. كل الإجراءات التي تمت بعد (94م) بما يتعارض مع هذه الوثيقة، نقصد بذلك الانتخابات العامة وتعديل التقسيم الإداري وغيرها لا مشروعية لها.

3. لما كانت الوثيقة تضمنت أساساً كافياً لإنشاء دولة مركبة فإنه يلزم استكمال إنشاء هذه الدولة المركبة.
4. قد تبين عملياً خلال أكثر من عشرين عاماً مضت على قيام الوحدة الاندماجية فشل الدولة البسيطة في الحفاظ على الوحدة وقيامها بالواجبات المفترضة عليها.
5. إن العوامل الجغرافية والثقافية والسكانية والحضارية في اليمن تصيب كلها في صالح الدولة المركبة لا البسيطة.
6. إن الوحدة اليمنية في سنة (90م) هي وحدة طوعية نشأت بمقتضى اتفاق تعاهدي بين طرفيها نتج عنه قيام دولة بسيطة، وقد خضع هذا الشكل لتعديل طوعي بمقتضى اتفاق تعاهدي آخر، ومن ثم فإن بقاء الشكل الأصلي أو المعدل للدولة أو الخروج عليهما لا بد أن يكون أيضاً طوعياً. وهذا ما يجب أن يبيت فيه مؤتمر الحوار الوطني الحوار الوطني الذي تم الاعتراف فيه رسمياً بوجود طرفين متعادلين (شمال وجنوب) وقد تجسد ذلك بتوزيع عضوية المؤتمر على الطرفين بالتساوي.

وبناء على ما تقدم فإن رأينا بشأن شكل الدولة القادمة يتلخص في الآتي:

إنشاء دولة مركبة (اتحادية) يحدد مؤتمر الحوار الوطني تفاصيلها بالتوافق الطوعي.

نص محاضرة الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين أثناء الحوار الوطني بملتقى افهم

إن السبب الرئيسي الذي أوصل اليمن إلى ما وصلت إليه في رأيي هو "مثث" له ثلاثة أضلاع: ضلع القوى الدينية، وضلع القوى القبلية، وضلع القوى العسكرية. ثلاثة أضلاع تحالفت فيما بينها وأوصلت البلاد إلى ما وصلت إليه. لم تكن المشكلة مشكلة قانونية بشكل كبير، لأنه كان لدينا دستور فيه الكثير من المسائل الجميلة، ولدينا قوانين منظمة لكثير من الأمور التي يمكن أن نتحدث عنها، لأنه كان موجوداً لدينا إلى حد ما نظام مؤسسي من الناحية القانونية، لكنه في التطبيق العملي كان غائباً، فكان هذا الثلاثي هو المتحكم في اليمن، وبقي الدستور بعد ذلك والقوانين عبارة عن حبر على ورق. لن أتحدث عن هذا المثث وما فعله، وكيف تحالف وأوصلنا إلى ما وصلنا إليه، لأنكم تعرفون هذا جميعكم. سأحدث عن المعالجات.

المعالجة الأولى:

عندما نتحدث عن معالجة ضلع القوى الدينية، ليس معنى ذلك أننا لسنا متدينين، نحن متدينون ربما أكثر منهم، وجرصنا على الدين ربما أكثر منهم، ولكن الدين قد استخدم استخداماً سيئاً في الفترة الماضية، وكان يسندهم في ذلك نصوص موجودة في الدستور وفي القانون.

نحن الآن فيما يتعلق بضلع القوى الدينية نريد أن نبني دولة بشكل آخر، نريد أن نبني دولة مدنية يغيب عنها الخطاب الديني بمعنى أن الدولة لا تتبنى الخطاب الديني، الدولة لا ترفع الخطاب الديني في مواجهة الشعب، أن الدين يكون للشعب والدولة ليس لها دين، لأن الدولة عبارة عن شخص معنوي، وهذه جدلية قد خاض فيها المفكرون كثيراً،

ولكنهم لم يصلوا إلى نتيجة بشأنها. نحن الآن نطرح هذه الجدلية من جديد، ونقول على أن الدولة في العصر الحاضر دولة ينبغي أن تغيب عن الخطاب الديني، لماذا؟ لأننا قد جربنا الدولة الدينية على مدار مئات السنين، وكانت الدولة عندما تتبنى الدين تعمم الدين في صورة مذهب معين وتلغي المذاهب والأفكار الأخرى، ونحن نعرف أن معظم الصراع الذي حصل بين المسلمين كان سببه الدولة الدينية، فأنت عندما تبني دولة دينية سيأتي القائمون على هذه الدولة ويتبنون خطاباً من وجهة نظر معينة، قد لا يكون الطرف الثاني موافقاً عليها، فتبدأ الصراعات، وهكذا على مدار القرون الماضية، كلها صراعات مستمرة لهذا السبب، لأن الإسلام كما تعرفون له قراءات متعددة وليس قراءة واحدة في جانب المعاملات وجانب العبادات، فما بالك في الجانب السياسي. هناك خلافات، ولا تستطيع أن ترضي جميع الأطراف بنظرية سياسية واحدة، منطلقاً من أساس ديني لا نستطيع على الإطلاق.

ولذلك نحن نقول أن الدين للشعب بمذاهبه وطوائفه المتعددة، والدولة تكون بعيدة عن الخطاب الديني، ولكن من واجبها أن ترضي الحقوق الدينية، هذا الذي نحن نناضل من أجله في فريق بناء الدولة، أن نجعل النصوص توجه الدين للشعب كما هو موجود في الكثير من بلدان العالم، وتبعد الدولة عن الخطاب الديني، فلا يكون الإسلام دين الدولة، ولا تكون الشريعة الإسلامية هي مصدر جميع التشريعات، بما فيها الدستور، لأن الدستور هو الذي يبني الدولة، وإذا أدخلته تحت إطار التشريعات جميعاً فمعناه أنه ينبغي أن تبني الدستور وتبني الدولة التي ستعظم هذا الدستور على أساس ديني، وسنعود إلى الإشكالية السابقة التي تحدثنا عنها سابقاً.

المعالجة الثانية:

تأتي في مجال ضلع القوى القبلية المتنفذة، نعالجها بالدولة الاتحادية، عندما تنشأ دولة اتحادية ستسلب هذه الدولة "مراكز القوى" نفوذها وقدراتها التي كانت تعتمد عليها، فعندما كانت دولة بسيطة كان مركز القرار في صنعاء، وكانت القوى القبلية المتنفذة وما زالت موجودة بجوار صنعاء، وبالتالي مسيطرة على القرار، وتمد نفوذها بعد ذلك المالي والتجاري والاجتماعي وما إلى ذلك، عن طريق هذا المركز الذي هو مركز الدولة. فعندما نقول بدولة اتحادية معنى ذلك أن هذه القوى ستفقد قدرتها على التأثير في مركز الدولة، لماذا؟ لأنها لن تستطيع أن تسيطر على أحد بعد ذلك.

كل دولة من الدويلات الاتحادية ستكون لها سلطاتها الخاصة بها، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، وسيكون لها دستورها الخاص، وستكون لها قوانينها الخاصة، ستكون لها محاكمها الخاصة، ستكون لها مواردها الخاصة، وبالتالي لن تستطيع القوى القبلية أو القوى ذات النفوذ الموجودة في العاصمة أو حوايلها، أن تؤثر على هذه الدويلات التي هي بعيدة عنها، وبالتالي إذا بقي لها من تأثير بسيط ربما سيكون على مركز الدولة الاتحادية، ومع ذلك فإننا نطالب بأن تنتقل العاصمة من صنعاء إلى مدينة أخرى تكون بعيدة عن مراكز القوى وعن مراكز النفوذ القبلية. هذا فضلاً عن أن الدولة الاتحادية ستكون اختصاصاتها محدودة، في مجال الدفاع، في مجال السياسة الخارجية، في مجال المالية، مما هو مشترك بين الدويلات الأخرى، لكن ما عدا ذلك من مسائل كلها ستكون قد نقلت إلى الدويلات.

ونحن عندما ننادي بدولة اتحادية بالطريقة المناسبة بمعنى اقليمين أو أكثر من إقليمين، أو أقاليم متعددة جنوبية، أقاليم متعددة شمالية، هي كلها تصب في إطار الفكرة المبدأ التي هي الدولة الاتحادية، التي تصب في هذا المجال، التفاصيل فيما بعد ذلك يمكن الاتفاق عليها.

وهنا أشير إلى نقطة مهمة وهي ما تتعلق بحكم محلي واسع الصلاحيات، أو كامل الصلاحيات، إذ ليس هناك حكم محلي في النظم العالمية، شيء واسع الصلاحيات أو شيء كامل الصلاحيات أو شيء ناقص الصلاحيات، هناك نظم، كل نظام فيها له أسسه وقواعده، التي إذا اختلفت خرج هذا النظام عن أصله، ولم يعد ذلك النظام الذي يعبر عنه المصطلح، ليس هناك شيء اسمه واسع وكامل، فعندما نقول مثلاً، لامركزية إدارية، فمن المعروف ما هي اللامركزية الإدارية، لها أسس، لها أركان، لها قواعد عليها، إذا اختلفت لا يكون لهذا الكيان وجود، هذا مصطلح سياسي واسع الصلاحيات وكامل الصلاحيات، هو مصطلح سياسي أستخدم للتضليل على الناس، بمعنى سنعمل حكماً محلياً وسنعطي الناس كذا وكذا وكذا، ولكنه في الحقيقة لن يوصل إلى نتيجة، لأنك ستدور بعد ذلك في نظام إداري.

نحن الآن لا نتحدث عن نظام إداري، نحن نتحدث عن نظام سياسي، نحن لا نتحدث عن لامركزية إدارية، نحن نتحدث عن لامركزية سياسية، تتوزع فيها سلطات الدولة كلها وليس فقط الجانب الإداري، لأنه حتى لو وزعت الجانب الإداري تظل الدولة المركزية لها يد طولا على هذه السلطات اللامركزية في الأقاليم، وتستطيع في أي وقت وبجرة قلم من البرلمان أن تعدل هذا النظام، وقد شهدنا تعديلات كثيرة على نظام اللامركزية سواء في صورتها المرفقية أو في صورتها الإقليمية، بناء على اعتبارات سياسية وليس بناء على اعتبارات إدارية واعتبارات تنموية. بناء على ذلك نحن نريد أن نُسلب هذه القوى "الضلع الثاني" نفوذها حتى تستقيم أمور اليمن.

المعالجة الثالثة:

نأتي في مجال ضلع القوى العسكرية، القوى التي شنت الحروب، والتي كانت تقود الدولة بطريقة أو بأخرى، نريد أن يكون لدينا جيش للشعب، يحمي الشعب ولا يشن الحروب عليه، جيش عقيدته لحماية الشعب وليس عقيدته ضد الشعب، جيش يحمل فكراً وطنياً لا فكراً دينياً موجهاً، هؤلاء كذا وأولئك كذا، ولذلك تجد الجيش عندما يحارب فإنه يحارب على أساس ديني. شُنت الحروب على الجنوب بناء على أساس ديني وقالوا جهاد! نجاهد من؟ نجاهد اليمنيين المسلمين! جاهدوهم وشنوا تلك الحروب التي تعرفون تفاصيلها، ثم بعد ذلك شُنت الحروب على صعدة تحت هذا الشعار أيضاً، هؤلاء روافض، هؤلاء خارجون على الدين، خارجون على كذا، هؤلاء كذا وكذا، والجندي يذهب ليقاتل وهو يحمل هذه العقيدة.

نحن نريد جيشاً آخر مبني بطريقة أخرى، طريقة تجعل عقيدة الجيش لحماية الشعب وليس للحرب ضد الشعب، جيشاً عقيدته لصالح الشعب وليس ضده، جيشاً يحمل فكراً لصالح الشعب كله بمختلف توجهاته السياسية والمذهبية والدينية ولا يكون على أساس أنه في اتجاه معين وضد طرف آخر، جيشاً قائم على أساس عقيدة وطنية، ومبني على

أساس وطني، ليس على أساس فئوي ولا مناطقي ولا قبلي كما هو جار الآن، وإنما لجميع أبناء الشعب، يشترك فيه الجميع من صعدة إلى المهرة، جيشاً يمثل الشعب بأكمله ويكون حارساً له، ولا يقوم بشن الحروب عليه.

ختاماً، إذا استطعنا أن نبني الدولة على هذه الأسس الثلاثة: (دولة مدنية، ودولة اتحادية، وجيش وطني)، فإننا سنتغلب على ذلك المثلث الذي أوصل البلاد إلى ما وصلت.

رؤية أنصار الله في حل القضية الجنوبية مقدمة في فريق القضية الجنوبية:

بسم الله الرحمن الرحيم

رؤية مكون أنصار الله في المعالجات والضمانات للقضية الجنوبية

إن الحديث عن المعالجات السليمة والمطلوبة لأي قضية لا بد أن يكون منطلقاً من تشخيص دقيق لجذور هذه القضية والمحتوى الذي تتطوي عليه، ومن هذا المنطلق وبناء على ما طرحناه في رؤيتنا لجذور ومحتوى القضية الجنوبية سنحاول أن نوضح تصورنا لمعالجتها في هذه السطور الموجزة، ذلك ونحن نستشعر حجم الأهمية التي تمثلها هذه القضية ومدى تداعياتها وتأثيراتها على المستوى الوطني ككل، والتي تتطلب المعالجة الفورية والعاجلة دون أي تباطؤ أو ماطلة أو ترقيع أو تجزئة حيث إنها لا تحتمل ذلك على الإطلاق، خصوصاً وأن بعض القوى المسيطرة على السلطة والثروة في صنعاء تعمل على إعاقة وعرقلة أي حلول من شأنها أن تسلبهم الامتيازات والمصالح التي يتمتعون بها.

كما نؤكد أيضاً على أن معالجة كل قضايا الوطن وفي مقدمتها القضية الجنوبية تتطلب إرادة سياسية صادقة وجادة، وبدونها لن يكون لأي حلول أو معالجات مكان على أرض الواقع، ولن تزيد الأمور إلا سوءاً وتعقيداً أشد مما هي عليه، كما أنها ستصطدم بإرادة الشارع الذي لن يسمح لأحد أن يتجاوزها، وكذا نؤكد على أهمية مشاركة كل مكونات الحراك الجنوبي في معالجة القضية.

في البداية نشير بأن معالجة هذه القضية يبدأ في الحقيقة باتخاذ إجراءات وتدابير عاجلة من شأنها أن تبني الثقة وتخلق البيئة الملائمة لحل القضية بشكل جذري، وهذا ما مثلته النقاط العشرين التي تقدمت بها اللجنة الفنية التحضيرية للحوار والنقاط الإحدى عشر التي طالب بتنفيذها فريق القضية الجنوبية في بداية أعماله، وفي هذا الخصوص نعبر عن استيائنا البالغ نتيجة التمتع من جانب والمماطلة من جانب آخر في تنفيذها؛ وذلك للأثر الإيجابي الذي كان سيحدثه التنفيذ على أرض الواقع، وبالتالي فإننا هنا نشدد على ضرورة التنفيذ الفوري لكل ما ورد في مجموع تلك النقاط كخطوة أساسية وهامة في معالجة القضية خصوصاً وأن كثيراً منها يعالج الكثير من مفردات الجانب الحقوقي والإنساني للقضية.

ونؤكد هنا بأن كل ما يتعلق بمحتوى القضية الجنوبية والانتهاكات والحقوق المرتبطة بالقضية يجب أن يعالج أولاً من خلال تنفيذ النقاط الإحدى والثلاثين واستيعاب ما أغفلته؛ وأن يتم إدراج كل انتهاكات حقوق الإنسان المتعلقة بالقضية منذ

حرب صيف 1991م ضمن مواضيع العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية بحيث يتم تطبيق المبادئ والتدابير الخاصة بالعدالة الانتقالية وفق المعايير الدولية على كافة الانتهاكات؛ بحيث يتم الاعتراف بكل تلك الجرائم والانتهاكات دون أي تبرير من قبل القوى الحاكمة في صنعاء حينها والاعتذار عنها وإنصاف ضحاياها وتعويضهم وجبر ضررهم، وكذا الإصلاح المؤسسي لأجهزة ومؤسسات الدولة المتورطة في تلك الانتهاكات وإعادة هيكلتها بما يضمن حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم وصون كرامتهم.

كما سبق أن تحدثنا عن جذور القضية الجنوبية وقلنا بأن الجانب البنائي منها تمثل في فشل بناء مشروع الدولة المؤسسية واستيلاء القوى العصبوية في صنعاء العسكرية والقبلية والدينية عليها، وضرب مرتكزات الدولة واستهداف مؤسساتها وتعطيل وظائفها وتبني الآلية البوليسية والسيطرة على الوضع بالأزمات والحروب، والتملك الذاتي للبالد والسلطة والثروة والقوة، وتسخيرها لخدمة مصالح دوائر النفوذ، وتبديل الدولة كمشروع وطني مؤسسي ببنى تقليدية متسلطة مع الإضفاء عليها صبغة سياسية وديمقراطية شكلية عطلت القانون وانتهكت حقوق المواطنين وحرّياتهم، واعتبرنا أيضا بأن حرب صيف العام 1991م هي العامل المباشر لظهور القضية الجنوبية، حيث إن النظام العصبوي في صنعاء لم يكن مؤهلا للتحويل إلى الدولة التي تعتبر ضمان الوحدة والحفاظ عليها، وبالتالي فإن القضية الجنوبية في الحقيقة هي قضية بناء الدولة حيث إن العلاقة بينهما علاقة أصيلة وعميقة وضرورة لازمة.

لذلك فإن بناء الدولة المدنية الحديثة - المستندة إلى بنية مؤسسية حقيقية - بالشكل الذي يضمن الحقوق المدنية والسياسية ويعزز من التماسك الاجتماعي، ويضمن السير نحو المستقبل الذي يطمح إليه كل اليمنيين - يعتبر الركيزة الأهم في معالجة القضية الجنوبية وضمان عدم تكرارها وعلى أساس أن تكون كل المظالم والانتهاكات والتجاوزات التي تمت بحق أبناء الجنوب قد عولجت، وفي هذا الشأن تعددت الخيارات من قبل الأطراف السياسية اليمنية والتصورات المطروحة لحلحلة القضية حيث تراوحت بين أربع مسارات وذلك كالتالي:

- دولة وحدوية مع حكومة مركزية قوية، ويميل إلى هذا الرأي بعض القوى السياسية في الشمال، ويعد اقل الخيارات حذا ويتميز على نحو خاص بأنه يتناقض مع روح الحركة الاحتجاجية في الشارع الجنوبي.
- دولة وحدوية مع إدارة محلية قوية ويتمثل في دولة بسيطة مع تفويض الصلاحيات كبيرة للإدارة المحلية ولهذا الخيار أنصار من سائر أجزاء الطيف السياسي إلا أنه كسابقه لا يحظى بأي تأييد داخل الشارع الجنوبي.

دولة فدرالية متمثلة في:

- نظام فدرالي متعدد الأقاليم.
- نظام فيدرالي من إقليمين: البعض يرى هذا الخيار كحل على أساس فترة انتقالية لمدة لا تتجاوز الأربع سنوات يتم بعدها حق أبناء الجنوب في تقرير مصيرهم.

• إقامة دولة مستقلة ديمقراطية وفيدرالية على أرض جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، ومن وجهة نظر أنصار هذا الخيار بأن جذر المشكلة لا يكون في النظام الحالي ولا في هيكل الدولة، بل في هيمنة ثقافة ونظام الشمال. ومن هنا وعلى ضوء معطيات الواقع اليمني الراهن بكل تعقيداته التي تزداد يوما فيوم فيما يتعلق بالقضية الجنوبية وعلاقتها العميقة بفشل بناء دولة الوحدة فإننا نرى بأن يكون ذلك الشكل الذي يجب أن تبنى على أساسه الدولة هو شكل الدولة الاتحادية الفيدرالية بحيث يكون ذلك اتفاقا حقيقيا على شكل الوحدة.

ومما يجب أن يركز عليه هذا الاتحاد - بحيث يضمن نجاحه - دستور اتحادي يقوم على المبادئ والمعايير والأسس الوطنية السليمة ويفتت تركز السلطة واحتكار الثروة ويضمن حق أبناء الجنوب في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية ويؤكد على حق الأقاليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية كما يؤكد على حق كل إقليم بوضع دستور خاص به يحدد هيكل سلطاته وصلاحياته بما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، ويلتزم النهج الديمقراطي ومبادئ الحكم الرشيد، بحيث يحقق العدل والمساواة وسيادة القانون واستقلالية القضاء وحيادية المؤسسة العسكرية والفصل بين السلطات، ويضمن الحقوق والحريات، كذلك فإنه لا بد أن تكون هناك استراتيجية شاملة لتحقيق التنمية المستدامة بحيث تكون مرتكزا آخر يجب ان يقوم الاتحاد الفدرالي على أساسه وبحيث تكون هذه الاستراتيجية قابلة للتنفيذ وتوضع موضع التطبيق مباشرة.

وذهابنا الى هذا الخيار منطلقا من رؤيتنا في شكل الدولة المقدم إلى فريق بناء الدولة والتي مما نصت عليه التالي: ”

«ولما كانت حرب (91م) وما سبقها من إجراءات أحادية من قبل شريكي الوحدة وما تالها من نتائج ترتبت على انتصار أحد الشريكين على الآخر أهمها إلغاء الجنوب من المعادلة السياسية - لا تمس الأساس الآخر بشكل الدولة اليمنية وفقا لمضامين وثيقة العهد والاتفاق فإننا نرى ما يأتي:

1. إن مشروعية الدولة اليمنية البسيطة القائمة قد تعدلت بمقتضى وثيقة العهد والاتفاق، ومن ثم فإن إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل هذه الوثيقة لا يقوم على أساس مشروع.
2. كل الإجراءات التي تمت بعد (94م) بما يتعارض مع الوثيقة؛ ونقصد بذلك الانتخابات العامة وتعديل التقسيم الإداري وغيرهما لا مشروعية له.
3. لما كانت الوثيقة قد تضمنت أساسا كافيا لإنشاء دولة مركبة فإنه يلزم استكمال إنشاء هذه الدولة المركبة.
4. قد تبين عمليا خلال أكثر من عشرين عاما مضت على قيام الوحدة الاندماجية فشل الدولة البسيطة في الحفاظ على الوحدة وقيامها بالواجبات المفترضة عليه.
5. إن العوامل الجغرافية والثقافية والسكانية والحضارية في اليمن تصب كلها في صالح الدولة المركبة ال البسيطة.

6. إن الوحدة اليمنية في سنة (90م) هي وحدة طوعية نشأت بمقتضى اتفاق تعاهدي بين طرفيها نتج عنه قيام دولة بسيطة، وقد خضع هذا الشكل لتعديل طوعي بمقتضى اتفاق تعاهدي آخر، ومن ثم فإن بقاء الشكل الأصلي أو المعدل للدولة أو الخروج عليهما لا بد أن يكون أيضا طوعيا“

الضمانات:

- أن أي حل يجب أن يكون محل رضى وقبول أبناء الجنوب.
 - بما أن الفترة المتبقية من المرحلة الانتقالية لا تكفي لتنفيذ الاستحقاقات المنوطة بها من صياغة الدستور الجديد ومن ثم الاستفتاء الشعبي عليه وإقرار قانون للانتخابات بناء على الدستور الجديد وسجل انتخابي جديد؛ فإنه لا مناص من التوافق على مرحلة انتقالية جديدة لتنفيذ مخرجات الحوار الوطني وعلى رأسها مخرجات قضية صعدة والقضية الجنوبية وبناء الدولة تركز على:
 - إعلان دستوري تتوافق القوى السياسية الممثلة في الحوار الوطني على تفاصيله.
 - مجلس تشريعي انتقالي، وحكومة وحدة وطنية (إنقاذ وطني) تشرف على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني، ويكون التمثيل فيهما مناصفة بين أبناء الجنوب والشمال.
 - تحويل المعالجات إلى مبادئ ونصوص دستورية وقانونية واضحة بما يضمن عدم تكرار ما حدث.
- والله الموفق.

قائمة المراجع

- تصريح الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين عن التقرير النهائي لفريق بناء الدولة في اختتام أعمال مؤتمر الحوار الوطني توضح مدى التغيير الجوهرى في النظام السياسى وهو ما تبنته مسودة الدستور كاملاً:
<https://www.youtube.com/watch?v=ajVx8tx78uQ>
- رؤية الدكتور الشهيد أحمد شرف الدين عن مدنية الدولة واتحاديتها ومبرراتها القاها أثناء الحوار الوطنى:
<https://www.youtube.com/watch?v=yc0MNmbR6EU>
- رؤية أنصار الله فى القضية الجنوبية يستعرضها نائب رئيس الوزراء المعين فى حكومتهم:
<https://www.youtube.com/watch?v=6eH6uC4g3-E>
- زيد، عباس محمد. *الرقابة على دستورية القوانين*. القاهرة: دار النهضة العربية، 2008.
- ———. *الفيدرالية بين الاتحاد الأوروبى وجامعة الدول العربية*. القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، 2017.
- ———. *دور الخطاب الدينى فى صياغة الدساتير اليمنية*. بيروت: المنظمة العربية للقانون الدستورى، 2017.
- السياغى، سامى. "خيار الفيدرالية فى اليمن وإقليمها الستة الترياق القاتل." *مقاربات سياسية* 2 (2017): 47-87.
- قرار تشكيل الحوار الوطنى رقم (11) لسنة 2013.
- قرار تشكيل اللجنة الفنية رقم (30) لسنة 2012.
- قرار تشكيل لجنة صياغة الدستور رقم (27) لسنة 2014.
- قرار رئيس الجمهورية بتشكيل الهيئة الوطنية برقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطنى رقم (30) لسنة 2014.
- قرار لجنة الأقاليم رقم (3) لسنة 2014 بشأن تحديد لجنة الأقاليم، مرفق فى مخرجات الحوار الوطنى.
- المبادرة الخليجية الموقعة فى الرياض، 23/11/2012.
- مكالمة هاتفية منشورة بين الناطق الرسمى لأنصار الله (الحوثيين) فى الحوار الوطنى والرئيس السابق تؤكد أن التحرك يوم تسليم المسودة مشترك بين قوى صالح والحوثيين <https://youtu.be/0z0cQWAXFeg>
- وثيقة الحوار الوطنى الشامل، التقرير النهائى للقضية الجنوبية.

السردية الدستورية الليبية منذ العام 2011: وقائع وتقييم وتوصيات

عزة كامل المقهور*

ملخص

لليبيا ارث دستوري منذ العام 1951 حين ولد دستور الاستقلال في تشرين الثاني/نوفمبر 1951 قبل إعلان استقلال ليبيا من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 24 كانون الأول/ديسمبر 1951. ثم في عام 1953 صدر قانون المحكمة العليا الليبية باختصاص دستوري لتصبح من أوائل المحاكم الدستورية في المنطقة العربية.

تراجع المسار الدستوري في ليبيا منذ العام 1969 بعد انقلاب أيلول/سبتمبر حيث أهمل الدستور، ثم أُعلن أن الإعلان الدستوري الذي أصدره مجلس قيادة الثورة قد حل محل الدستور، وكانت هذه نهاية الدستور الذي عاش ستة عشرة عاماً. لكن ليبيا منذ ذلك الحين لم تعرف دستوراً حتى يومنا هذا.

وفي عام 2011 أثناء انتفاضة الربيع العربي، كانت المطالب الشعبية التوق لدستور وطني يضمن الحقوق والحريات ويضع نظاماً للحكم يرتكن إلى المبادئ الديمقراطية المتعارف عليها وأهمها التداول السلمي على السلطة.

كان الأمل كبيراً، خال من التحديات كما ظن الليبيون، لكن نظام الحكم الجديد بعد تغيير 2011 لم يولي أهمية لوضع الدستور، فتأخر المسار الدستوري كثيراً وبدأ الصراع ما بين مؤسسات الحكم ما بعد الثورة على حساب المسار الدستوري. وحين انتخبت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور كانت البلاد في حالة حرب وصراعات، ثم أثناء بناء الدستور تدخلت القوى الإقليمية والدولية وبنّت مساراً دستورياً موازياً ومؤقتاً بحجة أنه سيمهد للاستقرار، كان أساسه التعيين على حساب الانتخاب وتوقفت الانتخابات منذ العام 2014.

* محامية ليبية.

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

لم تتمكن الهيئة التأسيسية من انجاز مهمتها بالشكل المؤمل منها وهي أول هيئة دستورية منتخبة في تاريخ ليبيا، إذ دب الصراع بين أعضائها وانتقل إلى العلن، ثم تداول بين أروقة المحاكم لسنوات، حتى اصدرت المحكمة العليا (الدائرة الإدارية) حكمها بأن لا اختصاص للمحاكم بما فيها القضاء الإداري ولأثماً بنظر الطعون في أعمال الهيئة التأسيسية وأن الاختصاص للدائرة الدستورية بالمحكمة العليا، وفي ذات الوقت كانت المحكمة العليا من تلقاء ذاتها قد عطلت اختصاصها الدستوري - تفادياً للنظر في الطعون في شأن مشروعية مؤسسات الحكم في البلاد- مما فاقم من الأمر وعقده حين لجأ أعضاء الهيئة إلى القضاء الإداري غير المختص لسنوات.

بتاريخ 27 تموز/يوليو 2017، في جلسة تصويت على مشروع الدستور بحضور 44 عضو من ستين عضو من المقرر أن يكونوا أعضاء الهيئة التأسيسية وفقاً للإعلان الدستوري، وافق 43 عضو على مشروع الدستور لعام 2017. في غياب التوافق ووسط الخلافات التي امتدت إلى خارج الهيئة التأسيسية، أُحيل المشروع وسط الاعتراضات إلى مجلس النواب الذي لم يتخذ الخطوات الكاملة لإحالاته على الاستفتاء وإصداره.

من جهة أخرى، وفي الطريق الدولي الموازي، قررت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا من خلال في عام 2020 أن يؤجل إجراء الاستفتاء على مشروع الدستور، وأن يكون الاعتماد على قاعدة دستورية مؤقتة لحين إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية، والتي لم تجرى في موعدها المقرر في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021 ولا في موعد لاحق.

المسار الدستوري الليبي حالياً في مأزق، وهو مؤجل ضمناً دون زمن محدد، والخشية أن تتعقد الأمور أكثر في حال إهماله وإحالاته فيما بعد إلى مجلس تشريعي منتخب جديد ليتحول إلى كرة لهب بين يديه ويستمر الانشقاق ما بين أعضاء الهيئة وما بين بعض منهم من جهة وبين المجلس التشريعي المنتخب الجديد. من المهم قبل إجراء أية انتخابات مقبلة رسم مسار دستوري جديد يسفر عن دستور توافقي يؤسس لمصالحة وطنية ويعمل على وضع قاعدة التداول السلمي للسلطة موضع التنفيذ.

الكلمات المفتاحية: الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، الإعلان الدستوري الليبي وتعديلاته، لجنة فبراير لتعديل الإعلان الدستوري، قانون انتخاب الهيئة التأسيسية، القضاء الإداري، مجلس النواب، المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، الاستفتاء، قانون الانتخابات الرئاسية، قانون الانتخابات البرلمانية.

قائمة المحتويات

- 190 المقدمة
- 193 القسم الأول: إرهابات تشكيل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور
- 193 أولاً: الإعلان الدستوري لعام 2011
- ثانياً: الهيئة التأسيسية من هيئة معينة من المؤتمر الوطني العام، إلى هيئة معينة من خارجه وعلى غرار
هيئة الستين لعام 1951، ثم إلى هيئة منتخبة على غرار هيئة الستين 194
- ثالثاً: الطعن الدستوري رقم 28 لسنة 59 ق أمام الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا 196
- رابعاً: لجنة فبراير لتعديل الإعلان الدستوري (2014)، نتائجها على المستوى التشريعي والواقعي 196
- خامساً: انتخاب مجلس النواب الليبي وتبعاته 197
- سادساً: المسار السياسي الدولي وما نتج عنه من اتفاقات سياسية 198
- 201 القسم الثاني: الهيئة التأسيسية وعملية بناء الدستور (البداية والمعوقات)
- 201 أولاً: انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور
- 202 ثانياً: بدء أعمال الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور
- 204 ثالثاً: نزاعات الهيئة التأسيسية
- 212 رابعاً: محدودية المشاركة الشعبية وعدم تلمس أثرها
- 214 خامساً: مدى جاهزية مشروع الدستور حسب مراحل صناعته
- 215 سادساً: الفارق بين عملية البناء الدستوري وكتابة الدستور (الخصوصية الليبية)
- 217 سابعاً: الوضع الراهن - تجاوز مشروع الدستور إلى القاعدة الدستورية المؤقتة وقانون الانتخابات:

218	القسم الثالث: مشروعان لدستور لم يكتمل.....
218	أولاً: مآزق مشروعَي دستور عامي 2016، 2017
221	ثانياً: المواضيع الخلافية في مشروع دستور 2017 بين أعضاء الهيئة التأسيسية
222	ثالثاً: غياب البعد المدني والحقوقى المأمول في مشروع 2017
225	القسم الرابع: النتائج.....
229	الخاتمة.....
233	قائمة المراجع.....

المقدمة

لا يمكن الخوض في المسار الدستوري الليبي الذي بدأ مع نشأة الدولة الليبية، دون التعرض للبنته الأساسية وهي دستور المملكة الليبية المتحدة الذي صدر في 7 تشرين الأول/أكتوبر لعام 1951. قبل أن يُعلن استقلال ليبيا في 24 كانون الأول/ديسمبر 1951 بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 21 تشرين الثاني/نوفمبر،¹ كان لا بد من صدور دستور، وكان ذلك الدستور هو الذي بعث الدولة للحياة.

تم التوافق بين أعضاء الجمعية التأسيسية الوطنية التي عينت بالتساوي² من الأقاليم الثلاثة (برقة ووزان وطرابلس)،³ على ثلاثة أمور رئيسية قبل الشروع في كتابة الدستور حيث كانت إرادة الأمير إدريس السنوسي آنذاك من خلفها وهي:

1. أن تكون ليبيا دولة فيدرالية من ثلاثة أقاليم، رغم شح سكانها وانتشارهم على رقعة واسعة.⁴
2. أن تكون ليبيا دولة ملكية والقبول بالأمير إدريس السنوسي ملكاً متوجاً على ليبيا،⁵ رغم اعتراض بعض الزعماء السياسيين خاصة من غرب البلاد.⁶
3. تعيين لجنة لوضع دستور استناداً للأساسين 1، 2 أعلاه.⁷

اتفق أعضاء الجمعية التأسيسية الوطنية على تعيين لجنة الدستور المكونة من ثمانية عشر عضواً (سبعة أعضاء من كل إقليم)، ثم قررت اللجنة في جلستها بتاريخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1950 الإبقاء على لجنة فرعية مصغرة مشكلة من ستة أعضاء (عضوين بالتساوي من كل إقليم) لتصبح أداة العمل الرئيسية⁸ للجمعية التأسيسية الوطنية، والتي سميت بلجنة العمل. ساعد لجنة العمل خبراء من الأمم المتحدة من بينهم الخبير المصري عمر لطفي، وبحضور المستشار القانوني لبعثة الأمم المتحدة الذين حضروا كامل جلساتها صحبة خبراء فنيين آخرين.⁹

لذا، مع ضمان المسائل الثلاث المبينة أعلاه وهي مطالب محلية، جاء دستور 1951 بمقاييس دولية وبنفحة تقدمية، في زمنها، لبلاد هشة وفقيرة تعيش على المعونات الدولية وإيجار القواعد العسكرية.¹⁰

1 "تصبح ليبيا دولة مستقلة ذات سيادة في موعد لا يتجاوز أول يناير 1952، على أن يوضع للدولة الجديدة في أثناء ذلك دستور تقره جمعية وطنية، تضم ممثلين عن الأقاليم الثلاثة المكونة للبلاد".

2 عشرون عضواً لكل إقليم.

3 كان تعيين أعضاء الجمعية التأسيسية أسهل من إقليمي برقة ووزان لوجود زعامة تاريخية ملكت القرار لكل منهما (الأمير إدريس السنوسي والسيد أحمد سيف النصر) بينما لاقى اختيار أعضاء إقليم طرابلس بعض الصعوبات. يراجع في هذا الشأن التاريخي: أدريان بلت (مفوض الأمم المتحدة في ليبيا)، *استقلال ليبيا والأمم المتحدة: حالة تفكيك الاستعمار*، ترجمة زاهي بشير المغربي (طرابلس: Kalam Research and Media - مجمع ليبيا للدراسات المتقدمة، 2020)، الجزء الثالث، ص 527.

4 كان رأي أدريان بلت مفوض الأمم المتحدة آنذاك أن النظام الفيدرالي مناسباً لليبيا إذ "يجب أن تكون أقل مركزية بحسبان البنية الجغرافية والديمقراطية للبلاد. وأن أوضاع بهذه الطبيعة كانت غير مواتية لشكل حكم مركزي أوتوقراطي". بلت، ص 938.

5 بلت، ص 844.

6 أفاد أدريان بلت في كتابه أن موكب الملك واجه في طرابلس حشد من المتظاهرين "الذين طالبوا بحل الجمعية التأسيسية الوطنية وعبروا عن عداوتهم للفيدرالية" ثم أفاد أن هذا الحادث "أظهر مدى التوتر السائد في مدينة طرابلس بين أنصار الفيدرالية ومعارضيهما. فإنه بين أيضاً قبولاً عاماً للامير بوصفه تجسيدا للوحدة الوطنية". بلت، ص 933.

7 بلت، ص 818.

8 بلت، ص 934.

9 بلت، ص 935.

10 عُذّل الدستور في عام 1963 بإلغاء النظام الاتحادي وتحولت ليبيا إلى نظام الدولة الموحدة وأصبحت ليبيا تسمى "المملكة الليبية".

وفي عام 1953 صدر قانون المحكمة العليا الاتحادية،¹¹ لتكون من أوائل المحاكم العليا ذات الاختصاص الدستوري في المنطقة.

وهكذا ولدت ليبيا من رحم دستور وبضمان محكمة عليا ذات اختصاص دستوري لهذا الدستور رغم حداثة الدولة وضعفها وعوزها، وكان ذلك بفضل خطة وضعتها الأمم المتحدة، وتوافق زعماء الدولة الفتية آنذاك.

قال أدريان بلت مفوض الأمم المتحدة في ليبيا والذي ساهم مساهمة فعالة في وضع مسار الدولة الليبية الدستوري:

”إن دستور ليبيا قد توخى تطبيق الروح الديمقراطية واحترام الحريات الانسانية. وقد يعترض البعض عليه بأن فيه من المواد ما يلائم أكثر الدول الديمقراطية تطوراً، وهو لا يصلح للشعب الليبي في مرحلته الحاضرة. إنني لا اشاطركم الرأي، إذ عندما يحصل شعب حديث العهد سياسياً على حكم دستوري، فإن الحكمة تقتضي بأن نفسح المجال في الحقل السياسي بدلاً من أن نضيق الخناق عليه“.¹²

لكن هذا الدستور، التقدمي بمعيار زمنه، لم يحظ بمشاركة شعبية فعلية لأسباب عديدة منها الأمية المنتشرة في البلاد آنذاك، إضافة إلى أن الهيئة التي وضعتها هيئة معينة وليست منتخبة. لم يستطع هذا الدستور أن يتخلل إلى ضمير الشعب، ولم يتح له الوقت الكافي ليستقر ويتجذر، إذ وقع انقلاب 1969 وهو وإن كان انقلاباً عسكرياً لكنه لاقى ترحيباً شعبياً لافتاً، وذلك لعدة أسباب منها ظهور مظاهر للفساد، والتروير في الانتخابات التشريعية، وقيام ثورات في مصر والعراق وسوريا، وقوة المد القومي وقتها والشعور بمرارة هزيمة الدول العربية في حرب 1967.

لم يجرؤ قادة انقلاب عام 1969، رغم خروج المظاهرات الشعبية المؤيدة لهم، على إلغاء الدستور، لكن ذلك حدث تدريجياً،¹³ أولاً بالإعلان عن اسقاط النظام والغاء المؤسسات الدستورية،¹⁴ ثم بإصدار إعلان دستوري¹⁵ ناظم للمسار الدستوري الجديد في البلاد،¹⁶ ثم بإعلان موته تماماً من خلال أحكام للمحكمة العليا الليبية التي اعتبرت الإعلان الدستوري للنظام الجديد دستوراً للبلاد.¹⁷ ونص البيان الثاني على إلغاء المؤسسات الدستورية ومؤسسات حكم النظام الملكي. وبهذا خسرت ليبيا دستوراً منذ العام 1969، وظلت على أمل اصدار دستور دائم دون أن تحظى به.

11 قانون المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحدة لسنة 1953.

12 مقال لأدريان بلت منشور في جريدة *برقة الجبينة* بتاريخ 25 كانون الأول/ديسمبر 1953. الاقتباس مذكور في: أبو القاسم الربو، "ليبيا: البحث عن دستور تائه"، *رأي اليوم*، 23 أيلول/سبتمبر 2020.

13 عزة كامل المقهور، "الصناعة التشريعية في غياب الدستور"، *أويا*، 2008.

14 أعلن البيان الأول للثورة عن سقوط النظام الملكي.

15 بتاريخ 11 كانون الأول/ديسمبر 1969 أصدر مجلس قيادة الثورة إعلاناً دستورياً اكتفى في مادته الثلاثين بإلغاء النظام الدستور والتي نصت على أنه "يلغى النظام الدستوري المقرر في الدستور الصادر في 7. 10. 1951 وتعديلاته مع ما يترتب على ذلك من آثار".

16 وعد قادة الانقلاب في الإعلان الدستوري (المادة 33) بإصدار دستور دائم، لكنه لم يصدر أبداً.

17 جاء في الطعن الدستوري رقم 12/1 ق الصادر في 11 كانون الثاني/يناير 1970: "إن إعلان قيام الثورة والبيان الثاني الخاص بسقوط المؤسسات الدستورية ونظام الحكم، لم ينصا على سقوط الدستور، إذ أطاح أولهما بالنظام الملكي وألغى ثانيهما المؤسسات التابعة للعهد السابق، وسقوط المؤسسات أمر جد مختلف عن سقوط قانون الانتخاب المطعون في دستوريته". لكن المحكمة العليا الليبية غيرت من موقفها وحسنت أمرها تجاه دستور 1951 بموجب الطعن الدستوري رقم 14/4 ق، الصادر بتاريخ 14 حزيران/يونيو 1970 حيث ذكرت "أخذ الدستور الملغى بنظرية الفصل بين السلطات الثلاث". ثم بعد ذلك وصفت المحكمة العليا صراحة الإعلان الدستوري "بالدستور". كما أطلقت المحكمة العليا على الإعلان الدستوري "الإعلان الدستوري المؤقت".

بعد إلغاء دستور المملكة، لم يصمد الإعلان الدستوري الجمهوري ذاته وتلاشى شيئاً فشيئاً دون اجراء قانوني يلغيه صراحة، بل كان بناء على آراء سياسية ونظرية عرفت بالنظرية العالمية الثالثة للعقيد معمر القذافي¹⁸ الذي كان يوصف "بقائد الثورة"، ليتغير نظام الحكم إلى ما عرف بالنظام الجماهيري أو نظام سلطة الشعب بموجب وثيقة إعلان قيام سلطة الشعب.¹⁹

تسارعت الأحداث ضد المسار الدستوري وبشكل عبثي على النحو التالي:

1. إلغاء الاختصاص الدستوري للمحكمة العليا بموجب القانون رقم 6 لسنة 1982²⁰ بشأن إعادة تنظيم المحكمة

العليا،²¹ وهي من أعرق المحاكم الدستورية في المنطقة.²²

2. اصدار وثائق وقوانين ذات صبغة دستورية لاحتوائها على بعض الحقوق والحريات، ونظام حكم خاص عُرف بالنظام الجماهيري أو سلطة الشعب.

وبسبب ما آل اليه الوضع "الدستوري" من خلل بين الحد الذي ظلت فيه ليبيا بدون دستور دائم، تتقاذفها وثائق يصعب وصفها "بالدستورية"،²³ كانت أهم مطالب الثورة في 2011 المطالبة بدستور حقوقي بالدرجة الأولى، وهو مطلب لم يتوانى الحقوقيون والنشطاء²⁴ خاصة في اطار نقابة المحامين بليبيا قبل اسقاط النظام في عام 2011 من الدعوة إليه من خلال أنشطة حقوية قام بها كوكبة من المحامين والمتقنين الليبيين دون استجابة من النظام.²⁵

مثلت ثورة 2011 الوعي ليس لدى النخبة فحسب بل المواطنين بأن مطلب الدستور هو مطلب شعبي لضمان الحقوق والحريات وتنظيم نظام الحكم ومؤسسات الدولة، وتحقيق العدالة الاقتصادية والمضي قدماً نحو التنمية والازدهار الاقتصادي، أو هكذا كان الحلم الذي بدا سهل المنال. الحلم الذي كان الليبيون قاب قوسين أو أدنى من تحقيقه ولم يتوقعوا أن الطريق اليه ملئ بالأشواك والنزاعات والدماء.

18 [الكتاب الأخضر لمعمر القذافي](#).

19 صدرت هذه الوثيقة بتاريخ 2 آذار/مارس 1977 انعكاساً لفكر العقيد القذافي الذي تضمنه الكتاب الأخضر، عما عرف آنذاك بمؤتمر الشعب العام الذي يمثل السلطة التي تسن القوانين والقرارات العليا.

20 [قانون رقم 6 لسنة 1982 بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا](#).

21 أعيد الاختصاص الدستوري للمحكمة العليا الليبية بموجب القانون رقم 17 لسنة 1994 بشأن تعديل القانون رقم 6 لسنة 1982.

22 تأسست المحكمة العليا الليبية باختصاص دستوري في العام 1953.

23 في نهاية العام 1992 أصدرت المحكمة العليا الليبية حكماً غريباً، تعرضت فيه المحكمة لطبيعة الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان التي تمسك بها الحقوقيون والنشطاء وطالبوا بتطبيقها في مواجهة انتهاكات حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، بالقول بأن مبادئ هذه الوثيقة غير قابلة للتطبيق حتى تصاغ في قوانين لها قوة الإلزام. المحكمة العليا، طعن مدني رقم 58/ السنة 38 قضائية، بتاريخ 23 تشرين الثاني/نوفمبر 1992. وهو موقف جرد هذه الوثيقة، التي تأمل فيها الليبيين طوق نجاة، من فعاليتها وجعلها مجرد إعلان مبادئ تحتاج إلى أن يصدر بها قانون حتى يمكن تطبيق بنودها. كما تراجع بالخصوص مقال المحامية عزة كامل المقهور المنشور في صحيفة فورينا رداً على مقال للدكتور رجب أبو دبوس المنشور في ذات الصحيفة حول طبيعة الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان التي اعتبرها مجرد إعلان مبادئ، في حين تمسكت المحامية عزة كامل المقهور في مقالها بالطبيعة الدستورية للوثيقة ذلك أنها تتعلق بالحقوق والحريات وطالبت بتطبيقها. كانون الثاني/يناير 2009 (نسخة ورقية).

24 رشيد خشانة، "استفاقة المجتمع المدني الليبي تضعه في مواجهة مع "الأجهزة"،" [ليبيا المستقبل](#)، 22 تشرين الأول/أكتوبر 2010.

25 "سيف الإسلام يطالب مجدداً بسنّ دستور.. لكن الوضع في ليبيا لا يبدو مهيئاً لهذه النقلة"، [سويس إنفو](#)، 15 أيار/مايو 2010.

ففي حين استمر العمل بدستور 1951 ثماني عشر سنة فقط، فإن الليبيين عاشوا دون دستور أكثر من خمسين سنة، وحين اقتربوا منه كثيراً اختلفوا حوله، وهكذا استمر الليبيون في ظل إعلانات دستورية مؤقتة تجاوزها الزمن والأحداث فتلهلت وتحللت واستبدلت بوثائق سياسية تفتقر إلى الطبيعة الدستورية²⁶ ومنها منذ العام 2015 اتفاقات مؤقتة تحت رعاية دولية.²⁷

القسم الأول: إرهابات تشكيل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور

قبل الحديث عن عمل الهيئة ونتائجها بمشروع دستور 2016 و2017، من المفيد الحديث عن الطريق الذي أدى إلى تشكيلها وسُمى في هذه الورقة (الهيئة التأسيسية)، وهو في مجمله يتعلق بالإجراءات التمهيدية والمصاحبة لعملية بناء الدستور.

أولاً: الإعلان الدستوري لعام 2011

بدا من الإعلان الدستوري في نسخته الأولى أهمية وضع دستور للبلاد في مدة قصيرة (60 يوماً من تاريخ انعقاد أول اجتماع للهيئة التأسيسية)²⁸ وهذا يدل على علو سقف الطموح آنذاك. كما وأن سؤالاً آخر يطرح دونما إجابة هو لماذا لم يستعان بدستور 1951 مع بعض التعديلات؟ ولماذا لم يشر إلى هذا الدستور في الإعلان الدستوري ذاته، بل لا وجود لأثر أو تأثير لهذا الدستور في نصوص الإعلان الدستوري؟

هذا الغياب يمكن ايعازه إلى اعتراض واختلاف داخل المجلس الوطني الانتقالي²⁹ وقد يكون السبب هو أن دستور 1951 دستور بنظام حكم ملكي، لكن الأمر قد يعود أيضاً إلى اتجاه داخل المجلس بعدم القبول ببعض النصوص مثل اكتفاء دستور 1951 بدسترة الإسلام دينا للدولة دون أن يمتد إلى الشريعة الإسلامية ومكانتها كمصدر للتشريع.

فيما ينص دستور 1951 في مادته الخامسة على أن الإسلام دين الدولة، ينص الإعلان الدستوري³⁰ في مادته الأولى أن الشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع،³¹ والذي يظهر لأول مرة في نص دستوري في ليبيا.

26 في حين شهدت ليبيا ما بين الأعوام 1969 – 2011 استبدال الإعلان الدستوري (1969) بوثائق محلية تفتقد إلى الطبيعة الدستورية، شهدت الأعوام من 2011 حتى تاريخه وثائق واتفاقات برعاية دولية طغت على الإعلان الدستوري (2011) واستبدل بموجبها الفصل المتعلق بنظام الحكم فيه، وهي أيضاً تفتقر إلى الطبيعة الدستورية.

27 المقصود الاتفاقات السياسية التي أبرمت بين الفرقاء الليبيين برعاية بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا.
28 نصت المادة 30، فقرة 6 من الإعلان الدستوري عند صدوره قبل إدخال التعديلات عليها على التالي: "يقوم المؤتمر الوطني العام في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من أول اجتماع له بالآتي 1... 2. اختيار هيئة تأسيسية لصياغة مشروع دستور للبلاد تسمى الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، على أن تنتهي من تقديم مشروع الدستور للمؤتمر في مدة لا تتجاوز ستين يوماً من انعقاد اجتماعها الأول."

29 أول هيئة تأسست أثناء الثورة في آذار/مارس 2011 برئاسة وزير العدل الليبي الأسبق قبل وثناء الثورة المستشار مصطفى عبد الجليل.

30 الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 3 آب/أغسطس 2011.

31 تنص المادة 1: "ليبيا دولة ديمقراطية مستقلة، الشعب فيها مصدر السلطات، عاصمتها طرابلس، ودينها الإسلام، والشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع، وتكفل الدولة لغير المسلمين حرية القيام بشعائهم الدينية، واللغة الرسمية هي اللغة العربية مع ضمان الحقوق اللغوية والثقافية للأمازيغ والتبو والطوارق وكل مكونات المجتمع الليبي وتعتبر لغاتها لغات وطنية".

إذ يكفي هذا النص المهم إضافة إلى النصوص المتعلقة بنظام الحكم الملكي وسلطاته كي تثير معارضة بعض أعضاء السلطة الجديدة لإعادة الاعتبار لدستور 1951.

فيما رفف علم المملكة الليبية في ثورة 2011 واعتُمد علماً للدولة في الإعلان الدستوري، تم التجاوز تماماً عن دستور 1951 وعدم الإشارة إليه حتى في ديباجة الإعلان الدستوري.³²

ورغم هذه الخطوة المبكرة بإهمال دستور 1951، فإنه ما تزال بين الحين والآخر تظهر مطالب - وإن كانت محدودة - باستعادة دستور 1951 مع إضفاء تعديل على نظام الحكم، أو حتى بنظام الحكم الملكي.

ثانياً: الهيئة التأسيسية من هيئة معينة من المؤتمر الوطني العام، إلى هيئة معينة من خارجه وعلى غرار هيئة الستين لعام 1951، ثم إلى هيئة منتخبة على غرار هيئة الستين

تعرضت النصوص ذات العلاقة بالهيئة التأسيسية في الإعلان الدستوري إلى عدة تعديلات وانصبت بشكل خاص على تشكيلها وذلك على النحو التالي:

الشكل الأول للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور وفقاً للإعلان الدستوري الأصلي لآب/أغسطس 2011:

1. اختيار الهيئة التأسيسية من المؤتمر الوطني العام (أول هيئة منتخبة بعد الثورة).
2. وضع مشروع الدستور خلال 60 يوماً.
3. يعتمده المؤتمر الوطني العام.
4. يطرحه المؤتمر الوطني العام على الاستفتاء.
5. مصادقة الهيئة التأسيسية على اعتباره دستوراً للبلاد.
6. اعتماد المؤتمر الوطني العام.³³

الشكل الثاني بموجب التعديل الأول³⁴ للإعلان الدستوري الصادر في 13 آذار/مارس 2012: أصبح اختيار أعضاء الهيئة من خارج المؤتمر الوطني العام وازدادت المدة الزمنية لوضع الدستور من 60 يوماً إلى 120 يوماً، ولم يعد للسلطة التشريعية اختصاص اعتماد بل تصدره مباشرة.³⁵

32 كما لم يشر إلى دستور 1951 في بيان ثورة انتصار 17 فبراير الذي ألقى عبر اثير الراديو من الأستاذ المرحوم عبد السلام المسماري المحامي بتاريخ 22 شباط/فبراير 2011 والذي كان المطلب الثاني فيه وضع دستور يكفل الحقوق والحريات وغيرها من المطالب الدستورية.

33 لا يوجد في الإعلان الدستوري نصاً محدداً للاعتماد.

34 التعديل الأول للإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 13 آذار/مارس 2012.

35 على النحو التالي:

1. تعيين الهيئة التأسيسية من خارج المؤتمر الوطني العام على غرار هيئة الستين لعام 1951.
2. تصادق الهيئة على مشروع الدستور وتعتمده خلال 120 يوماً من تاريخ انعقاد الهيئة لاجتماعها الأول.
3. يطرح على الاستفتاء الشعبي.
4. تصادق عليه الهيئة باعتباره دستوراً للبلاد.
5. يصدره المؤتمر الوطني العام.

الشكل الثالث بموجب التعديل الثالث³⁶ للإعلان الدستوري الصادر في 5 تموز/يوليو 2012:

لأول مرة تتحول الهيئة التأسيسية إلى هيئة منتخبة³⁷ من خارج المؤتمر الوطني العام وعلى غرار هيئة الستين لعام 1951.³⁸

ومن الملاحظ في هذا الصدد ما يلي:

1. انتخاب الهيئة التأسيسية لأول مرة في تاريخ ليبيا.
2. النص على "جوب" تمثيل ما عرف بالمكونات ذات الخصوصية الثقافية واللغوية.²⁶
3. الإبقاء على مدة 120 يوماً لوضع مشروع الدستور.
4. الإبقاء على البند المتعلق بإحالة مشروع الدستور على الاستفتاء الشعبي. وهو أمر لم يتغير رغم أن الهيئة أصبحت منتخبة.
5. أن (يصدر) مشروع الدستور من المؤتمر الوطني العام. وهنا تجدر الإشارة إلى أنه من واقعة تشكيل الهيئة التأسيسية على غرار لجنة الستين لسنة 1951 (النموذجان الثاني والثالث) خفت هيمنة السلطة التشريعية على عملية وضع الدستور ليصبح دورها إصداره وليس اعتماده - وان احتفظت بعرضه على الاستفتاء الشعبي - لكننا سنرى لاحقاً عودة هيمنة السلطة التشريعية على عملية وضع الدستور مجدداً.

وبموجب هذا التعديل تقرر أثناء الفترة الانتقالية إجراء انتخابات عامة ثانية (هيئة تأسيسية) لم تكن متوقعة في الإعلان الدستوري الأصلي، بهدف محدد وهو انتخاب هيئة تأسيسية لوضع مشروع دستور دائم للبلاد.

الشكل الرابع بموجب التعديل الخامس للإعلان الدستوري³⁹ الصادر في 11 نيسان/أبريل 2013،⁴⁰ لا يختلف كثيراً عن النص السابق.⁴¹

36 جرى بموجب هذا التعديل تعديلاً فقط على الفقرة 2 من البند 6 من المادة 30 دون غيرها من الفقرات المتعلقة بالاستفتاء وإصدار مشروع الدستور.

37 الانتخاب والمساواة المناطقية في التمثيل كان بفعل ضغط انصار النظام الفيدرالي في شرق البلاد وتهديدهم بمقاطعة أول انتخابات بعد الثورة (انتخابات المؤتمر الوطني العام) واقفال الموائى النفطية و ذلك بموجب تعديل دستوري اجري قبل 48 ساعة من بدء العملية الانتخابية. "ليبيا: انصار الفيدرالية يدعون إلى مقاطعة الانتخابات،" بي بي سي نيوز، 6 تموز/يوليو 2012.

38 جاء التعديل كما يلي: "انتخاب هيئة تأسيسية بطريق الاقتراع الحر المباشر من غير أعضائه لصياغة مشروع دستور دائم للبلاد تسمى الهيئة التأسيسية من ستين عضواً على غرار لجنة الستين التي شكلت لإعداد دستور استقلال ليبيا عام 1951 م ويتولى المؤتمر الوطني العام تحديد معايير وضوابط انتخابها يراعى فيها وجوب تمثيل مكونات المجتمع الليبي ذات الخصوصية الثقافية واللغوية. وفي جميع الأحوال تصدر قرارات الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بأغلبية ثلثي الأعضاء زائد واحد على أن تنتهي من صياغة الدستور واعتماد هذا المشروع في مدة لا تتجاوز مائة وعشرين يوماً من انعقاد اجتماعها الأول". علماً بأنه بعد صدور هذا التعديل الدستوري بأسابيع صدر القانون رقم 18 لسنة 2013 بشأن حقوق المكونات الثقافية واللغوية وذلك بتاريخ 30 تموز/يوليو 2013.

39 التعديل الخامس للإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 11 نيسان/أبريل 2013.

40 نص هذا التعديل على ما يلي:

مادة 3: "إعادة تشكيل المفوضية العليا لانتخاب هيئة تأسيسية بطريق الاقتراع الحر المباشر من غير أعضائه لصياغة مشروع دستور دائم للبلاد تسمى الهيئة التأسيسية.... وفي جميع الأحوال تصدر قرارات الهيئة التأسيسية بأغلبية ثلثي الأعضاء زائد واحد على أن تنتهي من صياغة مشروع الدستور واعتماده في مدة لا تتجاوز 120 يوماً من انعقاد اجتماعها الأول".

41 وهو نص سببه طعن دستوري في إجراءات صدوره والذي سيشار إليه في الفقرة اللاحقة.

ثالثاً: الطعن الدستوري رقم 28 لسنة 59 ق أمام الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا⁴²

في 26 شباط/فبراير 2013، عقب صدور التعديل الثالث للإعلان الدستوري تقدمت المحامية سلوى بوقعيقيص،⁴³ رحمها الله، بصفتها محامية الطاعنين بطعن دستوري تحت رقم 59/28 ق أمام الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا والحكم ببطلان التعديل الدستوري الثالث لأسباب إجرائية تتعلق بنصاب تبني التعديل.⁴⁴ حكمت المحكمة بقبول الطعن والقضاء بعدم دستورية التعديل الثالث. أصدر المؤتمر الوطني العام التعديل الخامس للإعلان الدستوري والذي عدل النص بما لا يختلف عن سابقه.⁴⁵ كان بإمكان المؤتمر الوطني العام والاتجاه واضحاً للحكم بعدم دستورية التعديل الثالث لأسباب إجرائية أن يصحح الأمر ويصدر تعديلاً جديداً لكنه لم يفعل ذلك، مما أدى إلى تعطيل ولادة الهيئة التأسيسية.

رابعاً: لجنة فبراير لتعديل الإعلان الدستوري (2014)، نتائجها على المستوى التشريعي والواقعي

كل هذه التعديلات على الإعلان الدستوري الخاصة بالهيئة التأسيسية، إضافة إلى الطعن المشار إليه أعلاه، وهيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية والصراع بينهما، وتهديدات الجماعات المسلحة⁴⁶ للمسار الديمقراطي، وغيرها،⁴⁷ وعدم قدرة المؤتمر الوطني العام على العمل بسبب حالة الاستقطاب السياسي الحاد داخله، أدى إلى التأخير في صدور قانون انتخاب الهيئة التأسيسية. وبالتالي تحولت مسألة الدستور التي كان من المفترض أن تكون هدفاً وأولوية للمؤتمر الوطني العام، إلى مسألة مؤجلة وغير آنية وتم الاكتفاء بالإعلان الدستوري وانصب الاهتمام على تشكيل السلطة التنفيذية وسحب الثقة منها والتدخل في عملها.

وتحت ضغط المطالب الشعبية بانتخابات جديدة بما فيها انتخابات رئاسية⁴⁸ والمطالبة برحيل المؤتمر الوطني العام وتسليم السلطة إلى سلطة تشريعية جديدة والمطالبة برئيس منتخب للبلاد، اضطر المؤتمر الوطني العام إلى تشكيل لجنة دستورية في فبراير 2014 أطلق عليها "لجنة فبراير".⁴⁹ وكان الهدف من تشكيلها تقديم مقترحات بتعديل الإعلان الدستوري لإجراء انتخابات رئاسية (أول مرة في ليبيا) وتشريعية جديدة لحين صدور الدستور، ودون المساس بالمسار الدستوري المستقل للهيئة التأسيسية. في أثناء عمل لجنة فبراير أجريت انتخابات الهيئة التأسيسية وصدرت نتائج الانتخابات والتأمت الهيئة التأسيسية في اجتماعها الأول بمدينة البيضاء شرق البلاد.

42 حكم الدائرة الدستورية في قضية الطعن الدستوري رقم 28 لسنة 59 ق.

43 خالد المهير، "مزاج عام ضد التمديد للمؤتمر الوطني بليبيا"، الجزيرة، 25 كانون الثاني/ديسمبر 2013.

44 تأسس الطعن على أن الغاء التعديل الثالث فقرة 2 من البند 6 للإعلان الدستوري مرده صدره من أغلبية الحاضرين من أعضاء المجلس الوطني الانتقالي وليس من أغلبية أعضاء المجلس بالمخالفة للإعلان الدستوري.

45 أضيف إلى هذا النص إعادة تشكيل المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بغرض انتخابات الهيئة التأسيسية.

46 أسامة بن هامل، "استمرار حصار مقرات حكومية ليبية بئير جدلا حول هدفه ومنفذه"، وكالة الأناضول، 8 أيار/مايو 2013.

47 هيثم عميرة فرناندث، ليبيا وإشكالية قانون العزل السياسي، ARI 20/2013 (مريد: 2013، Real Instituto Elcano).

48 حراك لا للتمديد، ومبادرة 9 نوفمبر.

49 صدر التعديل السادس للإعلان الدستوري بتشكيل هذه اللجنة بغرض وضع تعديل دستوري بضمن انتخابات تشريعية ورئاسية، بتاريخ 12 شباط/فبراير 2014 صدر قرار رئيس المؤتمر الوطني العام بتسمية أعضائها.

تمكنّت "لجنة فبراير" من تقديم مقترحها⁵⁰ في المدة المقررة لها، لكن المؤتمر الوطني العام لم يعتمد كاملاً حيث أقر فقط الانتخابات التشريعية وأجل البت في الانتخابات الرئاسية ولم يجزها وترك أمرها لمجلس النواب المقبل.

ورد في مقترح "لجنة فبراير" حول الهيئة التأسيسية فقرة واحدة تتعلق بانتهاء مدة مجلس النواب خلال 18 شهراً كحد أقصى من تاريخ انعقاد أول جلسة له إلا في حال انتهاء الهيئة التأسيسية من إعداد الدستور وصدوره قبل إنقضاء هذه المدة.

الأمر الذي يعني أن أهمية واضحة أوليت للهيئة التأسيسية بالإعتراف باستقلالية عملها ومسارها المنفصل وأولويته، ذلك أنه في حال تبني مشروعها دستوراً للبلاد سينتهي مجلس النواب المنتخب، كما سينتج عن صدور الدستور انتخابات جديدة لمؤسسات دائمة تأسيساً عليه. وحتى حينها كان ما يزال الأمل في أن تؤدي الهيئة التأسيسية دورها وتنتج دستوراً يساهم في إنهاء الأجسام المؤقتة، وفي تحقيق حالة استقرار في بلد منهنك من عواصف ثورة ونزور حروب أهلية.

خامساً: انتخاب مجلس النواب الليبي وتبعاته

جرت الانتخابات التشريعية الثانية في ليبيا بعد الثورة في عام 2014 وانتخب مجلس النواب (وهو المجلس الحالي) لمدة مؤقتة تنتهي بوضع الدستور.⁵¹

الواقع اليوم أنه لم يصدر الدستور ولم يُمدد لمجلس النواب باستفتاء وانقضى عمره (18 شهراً)، ولم تجرى انتخابات لانتقال السلطة وما زال مجلس النواب قائماً.

عقب الانتخابات شهدت البلاد أحداثاً عديدة، أهمها ما يلي:

- تزامن عمل الهيئة التأسيسية مع النزاعات المسلحة خاصة في مدينتي طرابلس وبنغازي.
- انتقال الحكومة المؤقتة آنذاك من مقرها بمدينة طرابلس إلى مدينة البيضاء بسبب النزاع المسلح ورفض بعض أعضاء المؤتمر الوطني العام تسليم السلطة إلى مجلس النواب المنتخب.
- أدت النزاعات المسلحة في كل من طرابلس وبنغازي (المقر الجديد لمجلس النواب) إلى انتقال مجلس النواب إلى مدينة طبرق أقصى شرق البلاد حيث باشر مهامه.⁵²

50 لجنة فبراير المقترح النهائي لأعمال لجنة إعداد مقترح التعديل الدستوري ومقترح انتخابات عامة.

51 تنص المادة 5 من مقترح فبراير على "بدء ولاية مجلس النواب من تاريخ أول اجتماع له وتنتهي بنفاذ الدستور. وفي جميع الأحوال لا تتجاوز ولايته مدة ثمانية عشر شهراً من تاريخ أول جلسة للهيئة التأسيسية لوضع الدستور، ما لم تمدد ولايته باستفتاء".

52 "مجلس النواب الليبي يعقد أولى جلساته في طبرق"، بي بي سي، 4 آب/أغسطس 2014.

- صدور حكم من الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا بتاريخ 6 تشرين الثاني/نوفمبر 2014، والذي قضى "بعدم دستورية الفقرة 11 من التعديل السابع من الإعلان الدستوري" وهو التعديل الذي اعتمد مقترحات لجنة فبراير ومنها انتخاب مجلس النواب. ترتب على ذلك لغط كبير منه الادعاء بأن حكم المحكمة العليا يحل مجلس النواب.⁵³ إلا أن الرأي الذي ساد هو أن هذا الحكم الدستوري لا يحل مجلس النواب.⁵⁴ لكن إسفين الانقسام المؤسسي كان قد وقع ونتائج هذا الحكم كانت وخيمة على المسار الديمقراطي. وبالتالي صُيّر إلى وجود سلطتين تشريعتين أحدهما تؤسس على تفسيرها لحكم المحكمة العليا والثانية تتمسك بالانتخابات القائمة على قانون الانتخاب رقم 10 لسنة 2014 بشأن انتخاب مجلس النواب في المرحلة الانتقالية الصادر عن المؤتمر الوطني العام ذاته، ونتائجها المعتمدة من المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.
- عدم تمكن الهيئة التأسيسية من إعداد مسودة الدستور في المواعيد المحددة في الإعلان الدستوري وفواتها بسنوات.
- خروج المسار الدستوري عن الإعلان الدستوري الوطني إلى تسويات سياسية برعاية وأشرف بعثة الأمم المتحدة للدعم بليبيا.

سادساً: المسار السياسي الدولي وما نتج عنه من اتفاقات سياسية

رعت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا منذ العام 2015 حوارات سياسية بين مؤسسات وأفراد ليبيين، ونتج عن ذلك الوثائق التالية:

1. الاتفاق السياسي الليبي في ديسمبر/كانون الأول 2015،⁵⁵ صدر عما سمي بلجنة الحوار والذي اعتمد بموجب قرار مجلس الأمن رقم 2259 / 2015 بالإجماع.
2. مجموعة اتفاقات صدرت عن ملتقى الحوار السياسي الليبي 2020 وهي:
 - أ. خارطة طريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل⁵⁶
 - ب. الباب الخاص بالسلطة التنفيذية الموحدة⁵⁷
 - ج. الباب الخاص بشروط الترشح لمهام السلطة التنفيذية⁵⁸

⁵³ "المحكمة العليا تعلن اليوم حكمها بشأن دستورية البرلمان الليبي"، *القدس العربي*، 5 تشرين الثاني/نوفمبر 2014.

⁵⁴ Azza K. Maghur, *A Legal Look into the Libyan Supreme Court Ruling* (Washington: Atlantic Council, 2014).

⁵⁵ الاتفاق السياسي الليبي الموقع بتاريخ 17 ديسمبر/كانون الأول 2015.

⁵⁶ خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل الصادرة بتاريخ تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

⁵⁷ الباب الخاص بالسلطة التنفيذية الموحدة.

⁵⁸ الباب الخاص بشروط الترشح لمهام السلطة التنفيذية.

نتج عن هذا المسار الدولي برعاية بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا ما يلي:

- شكلت هذه الوثائق سلطات تنفيذية "خاصة" متعاقبة ومختلفة من حيث تشكيلتها واختصاصها عما جاء في الإعلان الدستوري.⁵⁹

- الإبقاء على السلطتين التشريعتين، الأولى المؤتمر الوطني العام (المنتخب في 2012) الذي تحول بموجب الاتفاق السياسي إلى المجلس الأعلى للدولة، ومجلس النواب (المنتخب في عام 2014).

- استمرت هذه السلطات المتعددة بما فيها الناشئة منها عن الوثائق الدولية في عرقلة التوصل إلى انتخابات جديدة تتهيأ لعدة أسباب: أولاً عدم خروج مشروع الدستور للنور لما صاحبه من خلافات؛ النظام المعقد الذي وضعته بعثة الأمم المتحدة من خلال ملتقى الحوار الوطني؛⁶⁰ فشل محاولة انتخابات عام 2021 بعد الشروع فيها وإعلان قائمة المترشحين والتقدم بالطعون القضائية فيها أمام المحاكم والفصل فيها؛ عدم التوصل إلى قاعدة دستورية للانتخابات سواء من ملتقى الحوار السياسي الليبي أو من التوافق حولها ما بين مجلسي النواب والدولة.⁶¹

هذه الوثائق لم تصدر بها تعديلات دستورية من مجلس النواب رغم أن مجلس النواب تعامل وتجاوز معها. فبعد أن كان موقف مجلس النواب رافضاً للاتفاق السياسي عقب ابرامه (2015)، أصدر ما يفيد القبول به مبدئياً ثم قبله بشروط، ثم شارك بوفود منه في التفاوض حول خطة السيد غسان سلامة المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، ثم انخرط في الحوار السياسي ومنح الثقة لحكومة الوحدة الوطنية.⁶² ورغم هذه المواقف المتذبذبة والمتناقضة، إلا أنه لم تصدر تعديلات دستورية بهذه الوثائق، ولم يُعدّل الإعلان الدستوري على ضوءها ولم تُضمن فيه.

لم يتم مجلس النواب بدوره بالضرورة، فلم يتم بأي جهد في تجميع هذه الوثائق أو فرزها ونشرها وتضمينها في الإعلان الدستوري،⁶³ مما أربك المسار الديمقراطي والدستوري وأثر سلباً على عمل القضاء الليبي، وهذا كان أحد أسباب قيام المحكمة العليا الليبية في العام 2016⁶⁴ بتعطيل الدائرة الدستورية بالمحكمة وتأجيل الفصل في الطعون الدستورية إلى أجل غير مسمى بموجب قرار جمعيتها العمومية رقم (7) لسنة 2016.⁶⁵ كل ذلك أدى إلى تعارض وتضارب هذه الوثائق مع الإعلان الدستوري وأضعفه إلى حد كبير.

59 على سبيل المثال لا أثر لنصوص مشروع دستور 2017 الخاص بالسلطة التنفيذية على وثيقة السلطة التنفيذية الموحدة الصادرة عن ملتقى الحوار السياسي الليبي.

60 نظام غريب وهجين يتكون من: مجلس نواب/ مجلس دولة (وهو السلطة التشريعية السابقة على مجلس النواب)/ مجلس رئاسي من ثلاث أعضاء، حكومة.

61 أخفق المجلسان منذ العام 2015 حتى يومنا هذا في التوصل إلى قاعدة دستورية تعيد للمؤسسات شرعيتها المفقودة سواء تأسيساً على الاتفاق السياسي (2015)؛ ثم خطة السيد غسان سلامة رئيس بعثة الأمم المتحدة في ليبيا (عام 2017) ثم خارطة الطريق (عام 2020).

62 سحب مجلس النواب الثقة من حكومة الوحدة الوطنية وشكل حكومة أخرى في أيلول/سبتمبر 2021، والتي لم تستطع استلام مهامها، وبهذا عاد الانقسام التنفيذي مرة أخرى.

63 اُكتفى مجلس النواب بإصدار التصريحات والبيانات وتبني المواقف المتضاربة أحياناً.

64 أعادت المحكمة العليا تفعيل الدائرة الدستورية في شهر آب/أغسطس 2022.

65 البوديري شريحة، "تعليق على قرار الجمعية العمومية للمحكمة العليا الليبية رقم (7) 2016"، *اتقان*، 28 أيار/مايو 2020.

نتيجة كل هذه الأحداث المتسارعة منذ العام 2014 وهو للمفارقة العام الذي انتخبت فيه الهيئة التأسيسية، فإن الحال اليوم أنه لم يصدر الدستور، وأن المؤسسات القائمة تأكلت شرعيتها وأصبحت دون سند دستوري ولا أصل لها في الإعلان الدستوري، فهي إما منتهية الولاية أو مؤقتة الوجود بناء على اتفاقات سياسية مؤقتة. ويمكن وصف هذه المؤسسات جميعها بمؤسسات الأمر الواقع، تعمل في "مرحلة تمهيدية"⁶⁶.

ورد مصطلح "المرحلة التمهيدية" في وثيقة خارطة الطريق، ويعني أنها مرحلة أقل من "المرحلة الانتقالية" التي أصبحت عليها ليبيا بعد الثورة وقبل تآكل شرعية سلطات الحكم الحالية منذ العام 2016/2014⁶⁷ حسب تواريخ انتهاء مدة هذه السلطات. إن هذا المصطلح يبين التقهقر الذي حدث للمسار الديمقراطي الليبي بالعودة إلى مرحلة تمهيدية تغيب فيها الشرعية الدستورية لتتحول إلى "شرعية سياسية"⁶⁸ ولن تعيد المسار إلى مرحلة انتقالية إلا بناء على انتخابات لسلطات مؤقتة جديدة لحين صدور دستور للبلاد.

من خلال ما سبق بيانه، كان بإمكان عملية البناء الدستوري أن تدفع بالمسار الديمقراطي وأن تقطع التدخلات الخارجية وتخفف من التدخلات الدولية أو تتعاون معها لو قام المؤتمر الوطني العام (أول هيئة منتخبة بعد الثورة) بالاهتمام بالشأن الدستوري ووضع كألوية وهو أساس اختصاصه، وتسهيل عملية انتخابها، بدلاً من التناحر والاختلاف والصراع. كما كان عليه قبل انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور أن ينظم العلاقة بينه وبينها لأن كليهما هيئتان منتخبتان وبذات المركز المتوازي لتلافي أي صراع، وأن يضع قواعد للعمل معها بهدف الوصول إلى وضع مسودة الدستور وإصداره. ضف إلى ذلك غياب الرؤية آنذاك في استثمار عملية بناء الدستور في عملية مصالحة وطنية شاملة بدلاً من توجه المؤتمر الوطني العام لطريق معاكس نحو العزل السياسي وتكريسه من خلال تشريعات تمييزية وخطوات تنفيذية.⁶⁹ ويظل من الأهمية كذلك مسألة واقعية انجاز الهيئة التأسيسية لعملها خلال المدة المقررة لها، وهو ما لم يحدث كما سنبين في القسم الثاني من هذه الورقة.

66 ورد هذا المصطلح في المادة الأولى، الفقرة 2 من خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل التي أبرمت برعاية بعثة الأمم المتحدة من خلال ملتقى الحوار الوطني الليبي. ولمزيد من التفاصيل نشير إلى: عزة كامل المقهور، "المختنقات الدستورية للمرحلة الحالية: المفتعلة والمتوقعة"، بوابة الوسط، 2 كانون الأول/ديسمبر 2020.

67 عام 2014 انتهاء ولاية المؤتمر الوطني العام بانتخاب مجلس النواب، و عام 2015 انتهاء ولاية مجلس النواب استناداً لمقترح لجنة فبراير.
68 يمكن قراءة هذا المصطلح مقابل "الشرعية الدستورية"، وهذا في حد ذاته اعتراف من المجتمع الدولي بغياب الشرعية الدستورية في ليبيا في الوقت الحالي.

69 تحلل نظام العزل السياسي ليس فقط بموجب قانون مجلس النواب رقم (2) لسنة 2015 بشأن إلغاء قانون العزل السياسي، والقانون رقم (6) لسنة 2015 بشأن العفو العام واللذان صدرا في مرحلة الانقسام السياسي الحاد، بل تحلل بموجب الواقع حيث بدأ العديد من أركان النظام السابق من العودة إلى مراكز الحكم والقرار فعلياً. كما يمكن وصف بعض التشريعات التي صدرت في تلك الحقبة بالتمييزية والتي وضعت امتيازات لفئة ما يعرف "بالتوار" وضد الفئات التي تضامنت مع نظام حكم القذافي كقانون رقم 29 لسنة 2013 بشأن العدالة الانتقالية و قانون رقم 1 لسنة 2014 بشأن رعاية أسر الشهداء والمفقودين بضرورة 17 فبراير.

القسم الثاني: الهيئة التأسيسية وعملية بناء الدستور (البداية والمعوقات)

أولاً: انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور⁷⁰

أ. مراحل صدور قانون الانتخاب

شكل المؤتمر الوطني العام بموجب القرار رقم 24 لسنة 2013⁷¹ لجنة مختلطة من داخل المؤتمر الوطني ومن خارجه⁷² لإعداد مشروع قانون انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الدائم للبلاد. بتاريخ 20 تموز/يوليو 2013، أصدر المؤتمر الوطني العام القانون رقم 17 لسنة 2013 بشأن انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور.⁷³

ب. أساسيات قانون الانتخاب⁷⁴

1. تشكيل الهيئة من 60 عضواً بالتساوي، وذلك بتقسيم ليبيا إلى ثلاث مناطق انتخابية (الغربية، والشرقية، والجنوبية).⁷⁵
2. النظام الانتخابي للهيئة التأسيسية: نظام الفائز الأول، وتخصيص 6 مقاعد للمرأة و6 مقاعد للمكونات الثقافية (أمازيغ/تبو/طوارق).
3. مراعاة تمثيل المكونات الثقافية واللغوية⁷⁶ (أمازيغ/تبو/طوارق) بتخصيص 6 مقاعد لها.
4. تراجع في تمثيل النساء حيث خُصت لهن 6 مقاعد (بنسبة 10%) فقط بما يشكل انخفاضاً مقارنة بالتمثيل في المؤتمر الوطني العام بعدد 33 مقعداً (بنسبة 16.5%).⁷⁷
5. وضع شروط للناخب والمرشح. بينما جاءت شروط الناخب محدودة بالاكتفاء بالجنسية الليبية وبلوغ الثامنة عشرة والتمتع بالأهلية، إضافة إلى الرقم الوطني، فإنه وبالنسبة للمرشح إضافة إلى شرط الجنسية وُضعت شروطاً أخرى⁷⁸ من بينها الخضوع إلى معايير تولي المناصب العامة طبقاً لقانون العزل السياسي والإداري⁷⁹، الأمر الذي قلص من فرص المشاركة في الترشح حيث أن هذا القانون استبعد عدة فئات من المجتمع.

70 بموجب القانون رقم 17 لسنة 2014 بتاريخ 20 تموز/يوليو 2013 بشأن انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور.

71 قرار رقم 24 لسنة 2013 بشأن تشكيل لجنة لإعداد مشروع قانون انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الدائم للبلاد.

72 يترأسها عضو المؤتمر الوطني العام وعضوية 17 عضواً من بينهم فقط ثلاث نساء وكانت آلية الاختيار عن طريق قيام كل دائرة انتخابية باختيار عضو واحد من خارج المؤتمر الوطني العام.

73 قانون رقم (17) لسنة 2013 بشأن انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور.

74 عزة كامل لمقهور، *الطعون الانتخابية في التشريعات الليبية (2012-2014)*، النص والواقع والتقييم (طرابلس: المفوضية العليا للانتخابات، 2018)، ص 11.

75 بهذا تم تقادي استخدام الأقاليم الثلاث وفقاً لدستور 1951 وهي طرابلس، برقة، و فزان.

76 سبق هذا النص صدور القانون رقم (18) لسنة 2013 في شأن حقوق المكونات الثقافية واللغوية.

77 "فازت المرأة الليبية بـ 33 مقعداً في أول انتخابات للمؤتمر الوطني منذ عام 1952"، *كرامة*، 3 أيلول/سبتمبر 2012.

78 وضعت المادة (9) من القانون 12 شرطاً.

79 القانون رقم (13) لسنة 2013 الذي يُعرف بقانون العزل السياسي والذي حد من مشاركة شريحة من الليبيين لمجرد توليهم بعض المناصب العليا أثناء النظام السابق. لاقى هذا القانون انتقادات داخلية وخارجية.

ج. إجراء انتخابات الهيئة التأسيسية ونتائجها

بتاريخ 20 شباط/فبراير 2014 جرت انتخابات الهيئة التأسيسية. وبتاريخ 13 آذار/مارس 2014 أعلنت نتائج الانتخابات من المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.⁸⁰

كان تسجيل الناخبين ضعيفاً مما أدى إلى تمديده، حيث وصل تقريباً إلى أقل من نصف عدد الناخبين المسجلين في انتخابات المؤتمر الوطني العام⁸¹ الذي بلغ ما يزيد عن المليون ونصف،⁸² كما شهدت الانتخابات مقاطعة مكون الأمازيغ⁸³ الذين أعلنوا أن تمثيلهم شكلي⁸⁴ وليس فعلي، وبعض الاضطرابات الأمنية في بعض المناطق أهمها الدائرة الفرعية درنة بالمنطقة الانتخابية الشرقية.

لم يكتمل عدد الهيئة التأسيسية⁸⁵ (60 عضو) ولم يصل إلى العدد المنشود أبداً.⁸⁶

ثانياً: بدء أعمال الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور

بتاريخ 21 نيسان/أبريل 2014 انعقد أول اجتماع للهيئة بمقرها في مدينة البيضاء، وهي مدينة جبلية تقع في شرق البلاد، حيث أعلن البدء في أعمال الهيئة التأسيسية وأطلق الحمام الأبيض تعبيراً عن الأمل والفرح بها، بعد قطع مشوار طويل لتشكيلها (2011-2014).

وبذات التاريخ تم اختيار د. علي عبد السلام الترهوني رئيساً للهيئة،⁸⁷ ونائباً للرئيس،⁸⁸ ومقرراً للهيئة.⁸⁹ وغاب عن هذه الجلسة 13 عضواً.⁹⁰

ناقش أعضاء الهيئة التأسيسية مسألة النقصان العددي، وتوصلوا إلى المبررات التالية للمضي قدماً في عمل الهيئة: إن العبرة بالعدد الفعلي وليس العدد الإجمالي؛ إن العدد المحدد ليس شرطاً لإنجاز المشروع ولا يرتبط به المشروع صحة ولا بطلاناً؛ إن الانتخاب حق وليس واجب وبالتالي فإن المقاطعة للانتخابات يجب ألا تعطل المسار الدستوري؛ إن الاستفتاء الشعبي ركناً وشرطاً لصدور الدستور وأنه يجِب كل ما قبله من نقائص.⁹¹

80 انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور - نتائج الاقتراع النهائية (طرابلس: المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، 2014).

81 انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في ليبيا 2014، تقرير نهائي (أتلانتا: مركز كارتر، 2014).

82 انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في ليبيا، ص 4.

83 "أمازيغ ليبيا يقاطعون الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور وينسحبون من البرلمان"، فرانس 24، 12 تموز/يوليو 2013.

84 "أمازيغ ليبيا يقاطعون تأسيسية الدستور"، الجزيرة، 11 تموز/يونيو 2013.

85 زد على ذلك وفاة بعض أعضاء الهيئة التأسيسية: عبد القادر اقدورة (بنغازي) في 2021، وحمزة عبد ربه (طبرق) في 2022.

86 أقصى ما وصل إليه العدد هو 56 عضواً بعد إجراء انتخابات تكميلية.

87 الهادي علي بوحمرة، المسار الدستوري الليبي (2014-2018)، (طرابلس: منشورات دار الرواد، 2019)، ص 21.

88 "الترهوني رئيساً لهيئة صياغة الدستور الليبي"، الجزيرة، 22 نيسان/أبريل 2014.

89 الجبلاني عبد السلام رحومة.

89 أصغر أعضاء الهيئة رمضان التويجر.

90 بدأت الهيئة التأسيسية بعدد 47 عضواً ثم وصلت إلى 56 عضواً ولم تكتمل أبداً.

91 بوحمرة، المسار الدستوري الليبي (2014-2018)، ص 22.

وفي كل الأحوال فإن هذا النقصان العددي ليس بأمر غريب عن الهيئات المنتخبة في ليبيا، إذ لم يكتمل عدد أعضاء المؤتمر الوطني العام ولا أعضاء مجلس النواب إما لأسباب أمنية أدت إلى عدم إتمام الانتخاب في دوائر معينة أو بسبب تطبيق قانون العزل السياسي وخروج بعض أعضاء المؤتمر أو الاستقالة أو خلافه. إلا أنه في حالة الهيئة التأسيسية فإن مقاطعة الانتخابات - عدا درنة - كان لدافع خاص يتعلق بمقاطعة لمكونات الثقافية وتحديداً "الأمازيغ" وهو ما لم يحدث في الانتخابات الأخرى.

أعدت الهيئة التأسيسية لائحته الداخلية. وبموجب القرار رقم 3 لسنة 2014، قسمت أعضائها إلى ثمان لجان نوعية حسب أبواب الدستور التي اعتمدها.⁹²

بتاريخ 24 كانون الأول/ديسمبر 2014، بعد ثمانية أشهر من بدء أعمالها، نشرت الهيئة مخرجات اللجان على موقعها الرسمي،⁹³ ورغم أن المخرجات لم تأت بحجم التطلعات وشابها الكثير من القصور والأخطاء، لكن نشرها فتح - إلى حد ما - أبواب النقاش والتفاعل المجتمعي وبين وعي الليبيين وأظهر مطالبهم إلى العلن.⁹⁴

وفي حين تولت الهيئة بأعضائها - دون غيرهم - تقسيم المهام وعملية الكتابة والصياغة، لم تستعن في ذلك بمستشارين وخبراء متخصصين وطنيين. فكان وضع الدستور حكراً على الهيئة التأسيسية، يقسم العمل فيما بين أعضائها دون غيرهم بأشكال متغيرة⁹⁵. وكان بالإمكان تشكيل لجنة مستشارين على سبيل المثال تتشارك مع الهيئة التأسيسية في صياغة النصوص أو توفير بدائل في حال الانسداد. كما وأن اللقاءات المجتمعية ظلت محدودة بسبب النزاعات المسلحة وتردي الأوضاع الأمنية في البلاد وما واجهته الهيئة التأسيسية من مصاعب وأزمات داخلية.

لكن الهزة الكبرى التي عصفت بالهيئة لم تكن من خارجها بقدر ما كانت من داخلها، حين بدأ الصراع بين أعضائها حتى وصل حد الترشق الإعلامي ثم وصل إلى أروقة القضاء، إضافة إلى المقاطعة لأعضائها بين الحين والآخر ولمدد طويلة، مما أدى ليس فقط إلى تأخير عملية بناء الدستور برمتها بالمخالفة للمدد المبينة في الإعلان الدستوري ولكن أفقد الأعضاء المصادقية، وأظهر التفاوت بينها وبين هيئة الستين الأصلية (1951) التي لم تكن هذه الهيئة على غرارها كما استوجب وتأمل الليبيون.

92 اللجنة النوعية الأولى لباب شكل الدولة ومقوماتها الأساسية /اللجنة النوعية الثانية لباب نظام الحكم/ اللجنة النوعية الثالثة لباب السلطة القضائية وباب المحكمة الدستورية العليا/ اللجنة النوعية الرابعة لباب الهيئات الدستورية المستقلة/ اللجنة النوعية الخامسة لباب الجيش والشرطة/ اللجنة النوعية السادسة لباب الحقوق والحريات وباب التدابير الانتقالية/ اللجنة النوعية السابعة لباب الحكم المحلي (الإدارة) المحلية/ اللجنة النوعية الثامنة لباب النظام المالي وباب الثروات الطبيعية.

93 لم يعد للموقع الرسمي الهيئة التأسيسية موجوداً على شبكة المعلومات الدولية.

94 في فترات لاحقة شكلت الهيئة لجان أخرى: لجنة العمل الأولى، لجنة العمل الثانية، وهي لجان مصغرة تشكل بالانتخاب من أعضاء الهيئة. ثم بعد صدور مشروع الدستور الأول (2016) شكلت الهيئة التأسيسية لجنة التوافقات بموجب قرارها رقم 1 لسنة 2017 التي على أساسها تم وضع مشروع الدستور الثاني. لا يوجد أثر على نشر نتائج أعمال هذه اللجان.

95 وصل الأمر إلى حد التقسيم المناطقي (لجنة المنطقة الغربية/ لجنة المنطقة الشرقية/ لجنة المنطقة الجنوبية) والذي من حسن الحظ لم ينجح. بوحمره، المسار الدستوري الليبي (2014-2018)، ص 45.

لا تفوتنا الإشارة إلى أن الأمل في هذه الهيئة في بدايتها كان كبيراً إلى الحد الذي صدرت مطالبات بعد انتخابها وبسبب الانقسام السياسي، إلى توليها زمام السلطة طالما أنها منتخبة، في محاولة لتفادي الانقسام التشريعي، لكن الهيئة التأسيسية لم تستجب لهكذا مطالب. فكيف تحولت الهيئة التأسيسية من مُطالبة بتولي السلطة إلى فقدان مصداقيتها؟ إن كان من المتوقع حدوث خلافات في مواضيع الدستور ذاته⁹⁶ والتي برزت منذ البداية (نظام الحكم، شكل الدولة، عاصمة الدولة، كيفية النص على الشريعة الإسلامية كمصدر للتشريع، اللغة وحقوق المكونات الثقافية، توطين المؤسسات السيادية، حقوق المرأة، الجنسية... الخ)، لكن الخلافات الشخصية، ومقاطعة أعمالها وعدم حضور جلساتها لمدد طويلة، واللجوء إلى القضاء في فض الخلافات وتباين الرؤى، واستخدام المنابر الإعلامية وإصدار البيانات⁹⁷ ضد بعضهم البعض لم يكن متوقفاً ولا منتظراً.

في حين أن بعض أعضاء الهيئة التأسيسية⁹⁸ يعزون اخفاقاتها لأسباب محلية⁹⁹ أو دولية لكنه لا يمكن إغفال أن الخلافات ما بين أعضائها ساهم إلى حد كبير في عرقلتها رغم عدم استبعاد الأسباب العامة الأخرى.

ثالثاً: نزاعات الهيئة التأسيسية

تنوعت هذه النزاعات، لكن أشدها هي تلك التي جرت ما بين أعضاء الهيئة التأسيسية أمام القضاء. كما وأن مقاطعة بعض أعضاء الهيئة التأسيسية لأعمال الهيئة ولمدد طويلة أضر من أعمال الهيئة وأضر بسير أعمالها، ثم تشعب الخلاف وانتقل إلى مؤسسات أخرى كمجلس النواب وبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا ورأي المفوضية الوطنية العليا للانتخابات في اجراء الاستفتاء على مشروع الدستور، وفي هذه المراحل كانت الهيئة التأسيسية قد انقسمت على ذاتها، فأضحى الخلاف انقسامياً ما بين بعض أعضاء الهيئة وتلك المؤسسات.

أ. النزاعات أمام القضاء

قبل الخوض في النزاعات أمام القضاء - عدا الطعن الأول أدناه لخصوصيته - التي بلغت حوالي ستة طعون، فإنه من المهم الإشارة إلى أن أعضاء الهيئة التأسيسية لجأوا إلى القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف¹⁰⁰ لتعطيل الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا ذات الاختصاص. كما وأنه رغم أن هذه النزاعات اتخذت مظهر نزاع قضائي في شكل طعون أمام دائرة القضاء الإداري، إلا أن البعض استخدمها أداة لعرقله صدور مسودة الدستور لخلافات انصبت على النصوص ذاتها

96 "رئيس تأسيسية الدستور الليبي يكشف عن نقاط الخلاف في صياغة الدستور"، مصراوي، 26 كانون الثاني/يناير 2016

97 بيان لبعض أعضاء الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور.

98 مؤتمر حول "المسألة الدستورية والتحول الديمقراطي في البلدان العربية"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات والمنظمة العربية للقانون الدستوري، 25-27 أيلول/سبتمبر 2020.

99 أسامة علي، "هيئة الدستور الليبية: لا يجوز لمجلس النواب المساس بمشروع الدستور"، العربي الجديد، 12 نيسان/أبريل 2022.

100 تملك المحكمة العليا الليبية اختصاصاً دستورياً منذ تأسيسها في العام 1953، وهي تختص بالطعون التي يرفعها ذي مصلحة شخصية مباشرة في أي تشريع يكون مخالفاً للدستور، وأية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور أو بتفسيره تثار في قضية منظورة أمام أية محكمة بسبب تعطيل الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا كما بينا أعلاه بقرار من الجمعية العمومية للمحكمة العليا في العام 2016.

وليس الإجراءات كما تحجبت بها الطعون. وبالتالي، فإن الغرض من رفع هذه الطعون لم يكن الحرص على الناحية الإجرائية للبناء الدستوري بل استخدامها كأداة لعرقلة صدور مسودة الدستور لأسباب تتعلق بالخلاف حول موضوعها.

ب. الدعوى الأولى

الطعن المرفوع في عام 2016 ضد رئيس الهيئة التأسيسية من عضو الهيئة التأسيسية، مطالباً فيه بإلغاء قرار انتخابه وقرار اختياره رئيساً للهيئة.¹⁰¹ أسس الطاعن طعنه على حمل المطعون ضده للجنسية الأمريكية وزواجه بأجنبية بالمخالفة للقانون رقم 24 لسنة 2010 بشأن أحكام الجنسية الليبية.¹⁰²

ومن سياق هذا النص يتبين أن هذا القانون صدر في حقبة سابقة كان توجه النظام فيها إلى رفض اكتساب جنسيات أخرى، فيما واقعياً شهدت البلاد عودة المعارضة من الخارج وتولي بعض أركانها مناصب حساسة في البلاد رغم حملهم جنسيات أخرى.

لم يرفع هذه الطعن لشأن يتعلق بعمل الهيئة أو قراراتها، بل لشأن يتعلق بشخص رئيسها.¹⁰³

أصدرت محكمة القضاء الإداري بالبيضاء حكماً لصالح الطاعن و ضد المطعون ضده (رئيس الهيئة التأسيسية) باعتباره فاقداً لشروط الترشح، ونُفذ الحكم في حقه، وبالتالي استُبعد رئيس الهيئة التأسيسية منها بموجب حكم قضائي.

وبهذا فإن هذا الطريق القضائي كشف عن السهولة في تطويع النصوص القانونية بناء على أسباب خاصة، كذلك أقام القضاء في نزاع بين أعضاء الهيئة لدوافع لا علاقة لها بعملها مباشرة، وعجز الهيئة التأسيسية على التوافق والصراع داخلها، والأهم هو تأثير هذا النزاع على مسألة الجنسية في مشروع الدستور ذاته،¹⁰⁴ والموقف السلبي الواضح من مزدوجي الجنسية وتكريسه في مشروع الدستور.

101 رُفِع هذا الطعن من عضو الهيئة التأسيسية ضد المنصوري في أوائل عام 2016 ضد رئيسها علي عبد السلام الترهوني، أمام محكمة استئناف البيضاء (دائرة القضاء الإداري) في الدعوى المقيدة تحت رقم 5/2016، في القرارين التاليين:
أ. قرار المفوضية الوطنية العليا للانتخابات باعتماد نتائج انتخاب الهيئة التأسيسية جزئياً في ما قضى به من اعتماد اختيار المطعون ضده (علي عبد السلام الترهوني) عضواً في الهيئة التأسيسية.
ب. قرار الهيئة التأسيسية باختيار المطعون ضده رئيساً لهذه الهيئة.

وطالب بإلغاء القرارين المطعون فيهما والمشار إليهما أعلاه. في 15 شباط/فبراير 2016 أصدرت المحكمة حكماً في الشق المستعجل بوقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما. وبتاريخ 28 تشرين الثاني/نوفمبر 2016 أصدرت المحكمة حكمها في الموضوع وأسست حكمها على المادة 9 فقرة 7 من القانون رقم 17 لسنة 2013 المتعلقة بشروط الترشح والتي نصت على أن تتوفر في المرشح "معايير تولى المناصب العامة طبقاً لقانون العزل السياسي والإداري" وهي الشروط الواردة في المادة 1/128 من قانون علاقات العمل الليبي رقم 12 لسنة 2010، واعتبرت أن المطعون ضده فاقده لشروط الترشح بل وحتى شروط الانتخاب، وإلى نص المادة 5 من القانون رقم 24 لسنة 2010 بشأن الجنسية. وخلصت في حكمها إلى إلغاء القرارين المطعون فيهما. وبتاريخ 20 أيلول/سبتمبر 2017 أصدرت المحكمة العليا (الدائرة الإدارية) حكمها بانتهاء الخصومة في الطعن المرفوع من علي الترهوني أمامها في حكم محكمة استئناف البيضاء.

102 تنص المادة 5 على التالي: "يفقد الجنسية الليبية من يكتسب باختياره جنسية أجنبية ما لم تأذن له بذلك اللجنة الشعبية العامة للأمن العام".
103 من المعلوم أن رئيس الهيئة التأسيسية كان عضواً ناشطاً في المعارضة ضد النظام السابق وعاش فترة طويلة في الولايات المتحدة الأمريكية، وهو شخصية عامة ولم يكن سرراً اكتسابه لجنسية أخرى بل شأناً منطقياً لتاريخه المعارض وإقامته الطويلة خارج الوطن.

104 تراجع في مسودة دستور (2017) المواد التالية: م 10 (الجنسية)، م 69 (حظر ازدواج الجنسية في عضوية مجلس النواب)، م 75 (عضوية مجلس الشيوخ)، م 113 (أعضاء الحكومة)، م 136 (تكوين المحكمة الدستورية)، م 186 (بخصوص الجنسية).

ج. الدعاوى أمام القضاء الإداري

وهي في مجموعها ست دعاوى¹⁰⁵ رفعت ما بين السنوات -2016 2022.

ودون خوض في تفاصيلها، فإن هذه النزاعات بينت ما يلي:

- غياب التوافق بين أعضاء الهيئة، وسرعة لجوء أعضائها إلى القضاء بسبب عدم توفر آلية داخلية لفض النزاعات.
- ظهور الخلافات فيما بين أعضاء الهيئة إلى العلن.
- التأخير الكبير في صدور مشروع الدستور.
- الغاء قرار إحالة مشروع الدستور الأول¹⁰⁶.
- استمرار الطعون بشكل متكرر أمام قضاء غير مختص¹⁰⁷ من أعضاء هيئة دستورية. إذ بعد سنوات من الخصام، أصدرت المحكمة العليا (دائرة القضاء الإداري) في العام 2018 حكمها الحاسم بعدم اختصاص القضاء الإداري ولائياً بنظر الدعاوى الناشئة عن أعمال الهيئة التأسيسية، وهو ما يعني اهدار الوقت في نزاعات أمام قضاء غير مختص. وفي ذات الوقت لا تفوتنا الإشارة إلى أن المحكمة العليا التي عطلت بقرار منها الدائرة الدستورية بالمحكمة لم تترك مجالاً للطعن في قرارات الهيئة أمام دوائرتها الدستورية. وهذه الفوضى ذاتها تسبب فيها إغلاق باب ذي اختصاص (الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا).

ولأهمية هذا الحكم الصادر عن المحكمة العليا بعدم الاختصاص، رأينا تبياناً على النحو التالي:

د. حكم المحكمة العليا بعدم اختصاص القضاء الإداري ولائياً

رفع عضو الهيئة التأسيسية¹⁰⁸ الطعن الإداري رقم 81/ 2017 أمام محكمة استئناف البيضاء (الدائرة الإدارية) في قرار الهيئة التأسيسية رقم 1 لسنة 2017 بتشكيل لجنة التوافقات الدستورية،¹⁰⁹ وقضت محكمة استئناف البيضاء بعدم اختصاصها ولائياً بالنظر في الطعن.

105 1. الطعن الإداري أمام محكمة استئناف البيضاء رقم 65 لسنة 2016 . 2. الطعن الإداري أمام محكمة استئناف البيضاء رقم 71 لسنة 2016. 3. الطعن الإداري رقم 104/2017. 4. الطعن الإداري رقم 81/ 2017. 5. طعن أمام المحكمة العليا في طرابلس رقم 94/182 ق. 106 الغاء القرار الصادر عن الهيئة في جلستها 68 بتاريخ 19 نيسان/أبريل 2016، التي تم اعتماد مشروع الدستور فيها، تأسيساً على عدم صحة الجلسة لعدم توافر النصاب فيها. والمطالبة بإلغاء تعديل المادة 60 من اللائحة الداخلية للهيئة التأسيسية. في 9 أيار/مايو 2016 صدر حكم في الشق المستعجل بإيقاف القرار، ثم قضت المحكمة في 7 كانون الأول/ديسمبر 2016 بإلغائه. 107 في العام 2022، وبعد صدور حكم المحكمة العليا بعدم اختصاص القضاء الإداري، رفع عضوين من الهيئة التأسيسية الطعن رقم 8 لسنة 69 ق بتاريخ 29 أيلول/سبتمبر 2022 أمام الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا بعدم دستورية التعديل الثاني عشر للإعلان الدستوري الصادر عن مجلس النواب تأسيساً على مخالفته للإعلان الدستوري. وهذا ما يزال قيد النظر أمام المحكمة العليا. 108 ابتسام بحيج، عضو الهيئة التأسيسية. 109 وهي لجنة شُكلت من رئيس الهيئة التأسيسية لتقريب وجهات النظر ما بين أعضاء الهيئة وتحديد وتضييق مواطن الخلاف وإيجاد صيغ بديلة وصولاً لنصوص دستورية توافقية.

تقدمت الطاعنة بطعن في هذا الحكم أمام المحكمة العليا دائرة القضاء الإداري، التي أصدرت حكمها رقم 64/182 ق¹¹⁰ في 14 شباط/فبراير 2018، وحسنت مسألة اختصاص القضاء الإداري بالنظر في قرارات الهيئة التأسيسية، بالحكم "بأن عمل الهيئة التأسيسية ذو طبيعة تأسيسية لتعلقه بإعداد وصياغة مشروع الدستور الدائم والذي يؤسس لقيام الدولة الليبية الحديثة في المرحلة الدائمة من تاريخها" وأن الرقابة القانونية للقضاء الإداري على قرارات الهيئة ذات الصلة - لبحث مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون - تغدو غير ذات موضوع،¹¹¹ وأنه لا يسوغ "اخضاع هذه القرارات لرقابة المشروعية الإدارية".

لكن الحكم أشار أيضاً إلى "عدم الإخلال باختصاص الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا"¹¹² في شأن ما تصدره الهيئة التأسيسية من قرارات بالمخالفة للإعلان الدستوري. وختمت المحكمة حكمها أن لا اختصاص للقضاء الإداري ولائياً بنظر الدعوى.

وبهذا الحكم تكون المحكمة العليا قد حسنت أمر كل تلك الطعون التي رُفعت من أعضاء الهيئة التأسيسية منذ العام 2016 أمام دائرة القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف وحتى صدور حكم المحكمة العليا بتاريخ 14 شباط/فبراير 2018.

هـ. تعليق

ترتب على سلسلة الطعون أمام القضاء الإداري تأخير في عملية البناء الدستوري وعرقلة له، وأظهر العجز عن التوافق والتعامل بروح المسؤولية الجماعية. كما كشف عن غياب المبادئ العليا التي كان على أعضاء الهيئة التأسيسية بها، ذلك أن القضاء الليبي ما يزال - في غياب الدستور - يحتكم إلى تشريعات سارية لكنها صدرت في حقبة زمنية جاءت الهيئة التأسيسية ذاتها لتغييرها بشكل جذري، فكيف يستقيم لهيئة تأسيسية هدفها تنظيم فترة قادمة بروح جديدة وأهداف مغايرة لفترة مضت أن تتمسك بتشريعات - حتى وإن كانت سارية لحين صدور الدستور - تتناقض وأهدافها في وضع نظم جديدة؟ إن المسألة هنا تمثل قيداً أدبياً ومعنوياً كان على الهيئة التأسيسية أن تتقيد به وأن يلتزم به أعضاؤها.

إن اللجوء إلى القضاء حق يكفله الإعلان الدستوري، وكان يمكن تصور اللجوء إلى القضاء للحفاظ على استقلالية الهيئة التأسيسية أو حمايتها من التدخل في شؤونها، أو محاولة التأثير عليها.

110 قضية الطعن الإداري رقم 64/182 ق، 2018.

111 سبق لمحكمة جنوب بنغازي الابتدائية أن تبنت ذات اتجاه المحكمة العليا في حكمها الصادر في 7 كانون الثاني/يناير 2018، في دعوى رفعها من بعض النشطاء ومنظمات المجتمع المدني وشخصيات سياسية في الدعوى رقم 2017/877 بالحكم "بعدم الاختصاص ولائياً بنظر الدعوى" استناداً إلى أن "الهيئة ككيان أنشئ تنفيذاً لأحكام الإعلان الدستوري والمنظم بالقانون رقم 17 لسنة 2013 هي هيئة انيط بها التأسيس لسلطات الدولة وهياكلها بإعداد مشروع دستور يطرح على الاستفتاء" وأن "أعضاء هذه الهيئة منتخبون من الشعب بشكل مباشر وبهذا التوصيف تخرج قراراتها عن ولاية القضاء، وبهذا يتعين الحكم بما يرد اثباته في المنطوق".

112 وهي ذات المحكمة التي عطلت الدائرة الدستورية بها.

منح أعضاء الهيئة التأسيسية المنتخبون من الشعب لأول مرة في تاريخ ليبيا¹¹³ فرصة ثمينة في المشاركة في وضع دستور توافقي، كان بإمكانهم أن يذهبوا به إلى أبعد من البناء الدستوري إلى بناء مصالح وطنية. وأن يضعوا حداً للتدخلات الخارجية التي تدخلت في رسم المرحلة الانتقالية وإخراجها من سكة المسار الوطني. لكنهم استخدموا القضاء ضد بعضهم البعض بغرض عرقلة قرارات صدرت منهم بآلية التصويت دون التوافق.

إن انغلاق الهيئة التأسيسية على نفسها وانعكاف أعضائها دون غيرهم على ممارسة دور "كتابة" مشروع الدستور تسبب في خلافات مباشرة، وكان عاملاً أساسياً في التدافع على أعتاب القضاء لاستصدار أحكام عاجلة بإيقاف قرارات الهيئة باعتماد مشروع الدستور. إن عملية الإشراف التخصصي والمجتمعي كان يمكن أن يشكل منطقة عازلة تمنع النزاع المباشر ما بين أعضاء الهيئة، وتشكل عامل تليين للمواقف المتصلبة لأعضاء الهيئة خاصة متى تعلقت بالمصالح المناطقية سواء في الجزء المتعلق بشكل الدولة ومقوماتها الأساسية أو نظام الحكم فيها، كما وأن إشراف الخبراء كان يمكن أن يساهم إلى حد كبير في الدفع بالمزيد من الضمانات الحقوقية وعلى الأقل التمسك بما ورد في الإعلان الدستوري أو بعض نصوص الوثائق الحقوقية التي صدرت في فترة النظام السابق وعدم الحيد عنها باعتبارها مكتسبات لا يجوز التنازل عليها أو التفريط فيها.

و. مقاطعة بعض أعضاء الهيئة التأسيسية لأعمالها

لا يوجد في الإعلان الدستوري ما يشير إلى إجراء تعليق العضوية ضمن النصوص ذات العلاقة بالهيئة التأسيسية. لكن هذا الإجراء استخدم على أوسع نطاق وفي بواكير عمل الهيئة منذ بدايات 2015.¹¹⁴

لم يتوقف الأمر عند هذا الحد، فقد قاطع بعض أعضاء الهيئة¹¹⁵ جلساتها لمدة تجاوزت السنة اعتراضاً على تبني المشروع الأول في عام 2016 واحالته إلى مجلس النواب،¹¹⁶ وتمسكوا¹¹⁷ بحكم محكمة البيضاء دائرة القضاء الإداري ببطلان قرار احالة مشروع دستور 2016 إلى مجلس النواب.¹¹⁸ فتعطلت أعمال الهيئة التأسيسية لمدة طويلة دون التزام بالمدة المقررة لها، وباتت القاعدة العامة لدى أعضاء الهيئة التأسيسية أنهم يعملون في مدة مفتوحة دون سقف وهو أمر مخالف للمدد المقررة لعمل الهيئة، ومسلك غير منضبط ولا يوجد إجراء دستوري أو قانوني أو حتى تنظيمي ينظم ذلك أو في أضعف الظروف يبرره.

113 سبق وأن أثير مقترح بانتخاب الجمعية الوطنية التأسيسية في عام 1951 التي وضعت دستور ليبيا قبيل استقلالها لكنه لم ينجح وتم تعيين أعضائها. بلت، *استقلال ليبيا والأمم المتحدة*، ص 592.

114 كان أول المقاطعين محمد بالروين. ورد في الأنباء أن السبب مرده تصحيح مسار الهيئة وإعادة النظر في هيكليّة الرئاسة، ثم قاطعها للمرة الثانية في نيسان/ أبريل 2016. ورد في بيان منشور لمحمد بالروين في صفحته على الفيسبوك أنه علق عضويته في جلسات ونشاطات ومدارات الهيئة التأسيسية احتجاجاً على تعديلات طرأت على اللائحة الداخلية للهيئة إضافة إلى أسباب أخرى.

115 مقال لعضو الهيئة التأسيسية، البدري الشريف، يقر بمقاطعة ما عبر عنه بأعضاء يمثلون نسبة 50% من عدد السكان: البدري الشريف، "حول مقاطعة جلسات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور"، *عين ليبيا*، 30 أيار/مايو 2016.

116 في 16 تموز/يوليو 2016، أصدر المقاطعون من أعضاء الهيئة التأسيسية الـ 16 بياناً يقضي برفض مشروع دستور 2016، وأفاد عضو الهيئة ضو المنصوري عون أن مشروع الدستور هذا "يهدد وحدة ليبيا".

117 يراجع بالخصوص مقال لعضو الهيئة التأسيسية سالم محمد كشلاف، "الرود القانونية على القول بعلو سلطان الهيئة التأسيسية"، *ليبيا المستقلة*، 4 تشرين الثاني/نوفمبر 2016.

118 البيان المعلن للمقاطعين من أعضاء الهيئة بتاريخ 16 تموز/يوليو 2016.

كما لا يمكن قبول الادعاء بأن المواعيد المنصوص عليها في الإعلان الدستوري بشأن عمل الهيئة هي مواعيد تنظيمية كما ذهب بعض أعضاء الهيئة بالقول، ذلك أن كل ما من شأنه أن يتعلق بالشأن الدستوري والقواعد الديمقراطية الراسخة ومن بينها التداول السلمي على السلطة لا يمكن أن يكون إلا قواعد أمرية وليست تنظيمية. ولا يمكن المضي قدماً في المسار الديمقراطي إلا بصدر الدستور، وإن في عدم الامتثال للمواعيد المقررة في نصوص الإعلان الدستوري ضريبة فادحة ونتائج وخيمة كما حدث في التجربة الديمقراطية الليبية الوليدة.

ز. الخلاف ما بين الهيئة التأسيسية ومجلس النواب

منذ إحالة المشروع الثاني للدستور من الهيئة التأسيسية في عام 2017، وقع خلاف ما بين الأعضاء المناصرين لمشروع الدستور وبين مجلس النواب وهو ما لم يحدث عند إحالة مشروع دستور 2016 إلى مجلس النواب.¹¹⁹ كان هذا الخلاف متوقعاً بشكل أو بآخر، ذلك أن التعديلات التي طرأت على الإعلان الدستوري وجعلت من الهيئة التأسيسية هيئة منتخبة لم تضع قواعد أو آلية للتعامل ما بين الهيئتين المنتخبتين (الهيئة التأسيسية والسلطة التشريعية)، وقد نبهنا إلى ذلك باكراً،¹²⁰ لكن الهيئتين المنتخبتين لم ترضا اتفاقاً أو مذكرة تفاهم فيما بينهما يحتكمان إليها متى وقع الخلاف. لذا شهد الوضع ما بين الهيئتين عرقلة من مجلس النواب الذي لم يصدر قانون الاستفتاء على مشروع الدستور (2017) إلا بعد عام تقريباً من إحالة مشروع الدستور إليه. بل أن تدخل مجلس النواب كان مباشراً حين أصدر التعديل الدستوري رقم 10¹²¹ والذي جعل من الصعوبة بمكان أن يرى مشروع الدستور النور في ظل الخلافات السائدة.

ويتمثل هذا التدخل من خلال الجوانب التالية:

1. قسم هذا التعديل ليبيا إلى ثلاث أقاليم واشترط أن يتحصل كل إقليم على نصاب 50% + 1 من عدد المقترعين في الاستفتاء بنعم، بعد أن كان الإعلان الدستوري يشترط الحصول على نسبة ثلثي المقترعين في كامل البلاد (بدون أقاليم).
2. أقحم هذا النص مجلس النواب الذي كان دوره يتوقف على إصدار الدستور المستفتى عليه من الشعب والمصادق عليه من الهيئة التأسيسية وأعطى لمجلس النواب اختصاصاً لم يكن لديه وهو "أن يعتمد مشروع الدستور".
3. وضع هذا التعديل الدستوري مشروع الدستور في مهب الريح حين ذكر أن "يفقد مشروع الدستور ثقة الشعب إذا لم يحز على كافة الشروط الواردة في المادة السابقة". والمقصود من ذلك، أن هذا المشروع يسقط في حال لم يقبل أحد الأقاليم الثلاثة به، رغم التفاوت في التعداد السكاني بها.¹²²

119 قد يكون مرجع ذلك صدور حكمي محكمة استئناف البيضاء (دائرة القضاء الإداري) ببطان إجراءات التصويت والإحالة لمشروع دستور 2016. يراجع أعلاه النزاع القضائي الثاني والثالث.

120 عزة المقهور، "الهيئة التأسيسية لوضع دستور ليبيا المقبل (هيئة الستين أفكار وآمال)،" ليبيا المستقلة، 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2012.

121 التعديلان العاشر والحادي عشر للإعلان الدستوري الصادران بتاريخ 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

122 المتمسكون بتوفر الأغلبية البسيطة في الأقاليم يعزرون ذلك للخشية من تحقق الأغلبية المطلقة في إقليم واحد بسبب الوفرة العددية.

في 31 كانون الثاني/يناير 2022 أصدر مجلس النواب التعديل الدستوري رقم (12)¹²³ بشأن عمل الهيئة التأسيسية، حيث شكل مجلس النواب بموجبه لجنة مشتركة من الهيئة التأسيسية ومجلس النواب ومجلس الدولة لمراجعة مسودة الدستور (2017). لم يُنتج هذا التعديل أثراً، ذلك أن مجلس النواب وغيره من المؤسسات الحاكمة تأكلت مشروعاتها وانقسمت على ذاتها أو أن سلطتها الجغرافية محدودة، فلم يعد لها إلا أن تسلم السلطة لهيئة تشريعية منتخبة وأنها كغيرها من المؤسسات وهي تفصل في أمور ومسائل حيوية ودستورية تكون غير ذات ولاية، وفعالياً غير قابلة لتطبيق ما يصدر عنها.

ومن خلال الحالات المبينة أعلاه يتبين تدخل مجلس النواب بشكل مباشر في أعمال الهيئة التأسيسية، وأحكام سيطرته على مشروع الدستور ليصبح دون غيره من يعلنه دستوراً للبلاد، وصعب كثيراً من الحصول على النصاب داخل كل إقليم على حدة رغم التفاوت في عدد السكان في كل إقليم، ومنع إعادة مشروع الدستور إلى الهيئة التأسيسية في حال الاستفتاء عليه (بلا) معلناً بذلك رصاصة الرحمة على الهيئة. لاحقاً تدخل مجلس النواب بموجب التعديل 12 من الإعلان الدستوري¹²⁴ في تركيبة الهيئة ذاتها ووضع مواعيد جديدة، وكلها إجراءات وتدخلات لم تتحقق على أرض الواقع لكنها عقدت العملية الدستورية إلى حد كبير.

أما الموقف المعلن لأعضاء الهيئة التأسيسية المناصرين لمشروع دستور 2017، فهو أن مشروع الدستور اختصاص حصري للهيئة بتفويض مباشر من الشعب و"لا يجوز المساس به أو تعديله، وإلا عُذ ذلك انقلاباً على الإدارة العامة عبر الشعب"¹²⁵، كما وأن إصدار تشريع بالاستفتاء هو التزام على السلطة التشريعية ولا يتوقف على إحالة مشروع الدستور إليها، وأنه بانتخاب الهيئة التأسيسية لم يعد للسلطة التشريعية ولاية على المسار الدستوري، عدا التشريع للمرحلة الانتقالية.¹²⁶

ح. تبين موقفي أعضاء الهيئة التأسيسية المناصرين لمشروع الدستور والمفوضية الوطنية العليا للانتخابات

طرح ذلك من خلال السؤال التالي أيهما أولاً قاعدة دستورية مؤقتة وقانون انتخابات رئاسية وبرلمانية، أم استفتاء على مشروع الدستور وإصداره؟

ظل بعض أعضاء الهيئة التأسيسية المساندين لمشروع دستور 2017 يصرون ويضغطون في اتجاه عرض المشروع على الاستفتاء رغم المعارضة القائمة سواء من زملائهم المعارضين أو من غيرهم. وفي عدة بيانات وإعلانات اعترض المناصرون للاستفتاء على مشروع الدستور على الطريق الذي اتبعته بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا¹²⁷ تجاه هذا الأمر والذي تقرر بموجبه العمل على وضع قاعدة دستورية مؤقتة سواء من خلال ملتقى الحوار الوطني الذي لم ينجح

123 التعديل الثاني عشر للإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 31 كانون الثاني/يناير 2022.

124 ليس هناك شفافية في معرفة آلية التصويت داخل مجلس النواب ولا عدد الحضور أو تحقق النصاب لإصدار التعديلات الدستورية.

125 بوحمره، المسار الدستوري الليبي (2014-2018)، ص 75.

126 بوحمره، ص 77.

127 "هيئة الدستور الليبية ترفض نتائج عمل اللجنة القانونية المنبثقة عن ملتقى الحوار السياسي"، الشروق، 23 أيار/مايو 2021.

في ذلك في عامي 2020-2021، أو بإعادة الكرة إلى كل من مجلسي النواب والدولة (وهذه محاولات متكررة جرت بشكل جدي في العام 2017 دون فائدة¹²⁸) بغرض الوصول إلى قاعدة دستور ومن هذا المنطلق، في شهر شباط/فبراير 2021 أعلن رئيس الهيئة الوطنية العليا للانتخابات¹²⁹ أنه من الاستحالة بمكان أن تتم عملية الاستفتاء على مشروع الدستور وإجراء انتخابات عليه في الفترة التي كانت مقررة آنذاك (24 كانون الأول/ديسمبر 2021)، وأن الاستفتاء قد لا يؤدي إلى الموافقة على الدستور من المناطق الثلاث كل على حدة وفقاً لقانون الاستفتاء.

وبناء على هذا الرأي الفني وغيره من الأسباب، لم يتم عرض الاستفتاء على مشروع الدستور واكتفي بصدر قانوني انتخابات رئاسية وتشريعية من مجلس النواب، ولكن توقفت الانتخابات الرئاسية¹³⁰ بعد تسجيل الناخبين وقبول طلبات المرشحين وتحديداً أثناء عملية الطعون الانتخابية.¹³¹

وبالتالي فشلت محاولة تمرير مشروع الدستور قبل الانتخابات التي كان مقرراً لها تاريخ 24 ديسمبر/كانون الأول العام 2021.¹³²

ط. الخلاف ما بين الهيئة التأسيسية وبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا

منذ التدخل الدولي المباشر في المسار الدستوري الليبي في أواخر العام 2014¹³³ والذي أسفر في العام 2015 بصدر الاتفاق السياسي الليبي عن لجنة الحوار الليبي التي شكلتها بعثة الأمم المتحدة، بدأت محاولات دولية للتعامل مع الشأن الدستوري. كان أولها وأبرزها المواد (47-52) الواردة في الاتفاق السياسي الليبي تحت عنوان (العملية الدستورية). وهي فقرة سمحت لكل من مجلسي النواب والدولة بالتدخل في عملية البناء الدستوري.¹³⁴ لكن الهيئة التأسيسية سرعان ما احوالت مسودتها الثانية (2017) إلى مجلس النواب، وبهذا قطعت الطريق على تنفيذ هذه الفقرة والتي لم تشهد أية خطوات تنفيذية وقتها على أرض الواقع. حيث انصب كامل الاهتمام على تشكيل السلطة التنفيذية الجديدة ومنحها صلاحيات واسعة.

128 خطة العمل من أجل ليبيا المقدمة من بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا المرحلة الأولى: إخفاق محتمل وإعادة نظر قد تكون ضرورية، بدائل سياسات (باريس: مبادرة الإصلاح العربي، 2017).

129 محمد أرتيمة، مقابلة مع رئيس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، عماد السائح، وكالة الأناضول، 2021.

130 تقرير مرشحي انتخاب رئيس الدولة (طرابلس: المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، 2021).

131 المملكة المتحدة والولايات المتحدة وفرنسا وألمانيا وإيطاليا، "بيان مشترك حول الانتخابات الليبية - ديسمبر 2021"، 24 كانون الأول/ديسمبر 2021.

132 حُدد هذا التاريخ بموجب ملتقى الحوار السياسي الليبي في خارطة الطريق "للمرحلة التمهيدية للحل الشامل" المادة 3/3.

133 تعيين برناردينو ليون ممثلاً خاصاً للأمين العام للأمم المتحدة.

134 تنص المادة 51 على التالي: "تقوم الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور باستشارة كل من مجلس النواب ومجلس الدولة حول مسودة مشروع الدستور، فور الانتهاء من صياغة المسودة النهائية وقبل إرسالها للاستفتاء عليها، على أن يتم إرسال ملاحظات تلك الجهات مكتوبة للهيئة خلال شهر من تاريخ استلامها لمسودة مشروع الدستور".

المادة 52: "يستمر عمل هيئة صياغة مشروع الدستور الليبي حتى موعد غايته 24 مارس/أذار 2016 وفي حال لم تتمكن الهيئة من الانتهاء من مهمتها بحلول ذلك الموعد، تشكّل لجنة من خمسة ممثلين عن كل من مجلس النواب ومجلس الدولة وبمشاركة مجلس رئاسة الوزراء، في موعد غايته اسبوعان من ذلك التاريخ للتداول في هذا الشأن".

لكن بعثة الأمم المتحدة للدعم ما انفكت تحاول إيجاد مخرج للأزمة السياسية في ليبيا باستخدام مشروع الدستور من خلال تسوية سياسية بإدخال مجلسي النواب والدولة طرفاً فيها لتعديل بعض النصوص محل الخلاف وإصدار الدستور. لكن هذه المحاولات باءت بالفشل لعدة أسباب منها مقاومة الهيئة التأسيسية واعتراضها على محاولات تدخل البعثة الأممية واعتبارها شأن خاص بالهيئة لا يجوز أن تقحم في التسويات السياسية¹³⁵، لكن السبب الأهم هو اخفاق كل من مجلسي النواب والدولة للتوصل إلى اتفاق حول نصوص مسودة الدستور الخلافية (2017).¹³⁶

وفي نهاية المطاف، ظهر جلياً خلال ملتقى الحوار السياسي الليبي في العام 2020-2021 أنه لن يكون هناك من حل للأزمة السياسية الليبية من خلال مشروع الدستور، وأن الأجدى والأسرع هو التوافق إما من خلال ملتقى الحوار السياسي الليبي على قاعدة دستورية وهو ما لم يكن، أو التوافق ما بين مجلسي النواب والدولة على قاعدة الدستورية وهي مسألة ما تزال محل أخذ ورد دون نتائج.

إن مجلسي النواب والدولة إن توصلوا إلى قاعدة دستورية للمرحلة المقبلة تؤدي إلى انتخابات لسلطة تشريعية جديدة وراثية يعني انتهائهما، فهما تعاشان معاً والوصول إلى القاعدة الدستورية يعني شهادة وفاتهما، لذا فإنه من الصعب تصور أن يتفقا، إلا على بقائهما على حساب القاعدة الدستورية التي طال الحديث عنها ولم تتحقق.

والحقيقة أن بعثة الأمم المتحدة وهي تدفع بتبني مشروع دستور 2017 معدلاً عن طريق هذين المجلسين، تدفع بالمشروع إلى هيتين متناحرتين ليصبح هذا المشروع بدلاً من أن يكون عملية مصالحة وطنية، عملية تسوية سياسية (مؤقتة) تفرغ عملية البناء الدستوري بأكملها من مبتغاها وأهدافها وتجعلها نقيض لعملية مصالحة وطنية.

إن عملية البناء الدستوري تخطت الحدود المرسومة لها في الإعلان الدستوري وخرجت عن مسارها وأن لها أن تتوقف لتخضع لتقييم شامل من هيئة وطنية محايدة تقدم مقترحاتها بالانطلاق بها مجدداً في إطار مصالحة وطنية يكون لبعثة الأمم المتحدة دوراً في دعمها إن كان لذلك مقتضى دون أن تستخدم في عملية تجريبية سياسية أخرى قد تكون عرضة للفشل كغيرها.

رابعاً: محدودية المشاركة الشعبية وعدم تلمس أثرها

لا بد من الإشارة أولاً إلى الظروف التي اكتتفت عمل الهيئة التأسيسية خاصة اندلاع النزاع المسلح في كل من طرابلس وبنغازي¹³⁷ في عام 2014، وما نجم عن ذلك من انقسام سياسي ومؤسسي، أثر على المشاركة الشعبية بشكل سلبي.

135 سبق وأن اتهم المعارضون لمشروع 2016 بعثة الأمم المتحدة بالانحياز، ثم اعترض الموالون لمشروع 2017 موقف البعثة من عدم تبني المشروع والدفع به نحو الاستفتاء.

136 "ماذا بعد فشل المسار الدستوري الليبي في القاهرة؟" العرب، 21 حزيران/يونيو 2022.

137 الجدير بالذكر أن مقر الهيئة التأسيسية في مدينة البيضاء، بعيداً عن مواطن الاشتباكات المسلحة.

ورغم أن الهيئة التأسيسية انتقلت إلى عدة مدن وقرى¹³⁸ إلا أن شح المعلومات حول هذه اللقاءات وعدم توفر المطالب التي طرحت أو نتائج هذه اللقاءات¹³⁹ يجعل من الصعب تقييم هذه المشاركات وفعاليتها ومدى تأثير نصوص مشروع الدستور بها. فلا أثر لهذه الفعاليات حيث لم يتم رصدها أو تبيانها كما لم تنشر وثائق أو مستندات أو تقارير¹⁴⁰ على موقع الهيئة التأسيسية حتى يمكن تلمسها أو معرفتها أو التحقق منها.¹⁴¹

وللمقارنة، فإنه وعلى سبيل المثال قام مركز الحوار الإنساني المفوض من بعثة الأمم المتحدة في ليبيا بإجراء مشاورات شعبية في ليبيا خلال ما سمي بالمرحلة التشاورية لملتقى الحوار الوطني، والذي انتهى له المطاف بتقديم تقريره¹⁴² إلى ممثل الأمين العام ورئيس بعثة الدعم في ليبيا¹⁴³ باللغتين العربية والانجليزية بينت وقائع هذه المشاورات ونتائجها موثقة ومنشورة على صفحة هذه المؤسسة.

ولا يمكن اليوم القول فحسب بإجراء مشاورات شعبية دون نشر لها ولنتائجها أو توثيقها، أو القول بالاتصال بالأحزاب السياسية أو النشطاء الحقوقيين أو قادة الأمازيغ، أو قيادات النظام السابق، أو منظمات المجتمع المدني،¹⁴⁴ أو تلقي المقترحات والمطالب دون توثيق ذلك وتبيان هذه المطالب حتى يتسنى معرفة الاتجاهات وطبيعتها وأثرها في نصوص مشروع الدستور، بل معرفة الزخم الحقيقي ونسبة المشاركة الشعبية ودراسة اتجاه الرأي.

إن القول بإجراء المشاورات ليس كافياً بل العبرة بكمّها وكيفها وأثرها وفعاليتها ونتائجها وتأثيرها. ومن خلالها يمكن تقديم تقييم فعلي لهذه المشاركة الشعبية وتقييم عمل الهيئة التأسيسية في مدى استجابته وتفاعله وتعامله¹⁴⁵ مع المشاركة الشعبية في وضع نصوص الدستور.

كما لا يكفي القول بقيام ديوان الهيئة "بأرشفة كل ما وصل للهيئة من آراء من مواطنين ومقترحات منظمات المجتمع المدني، ومذكرات مؤسسات رسمية"¹⁴⁶ طالما أنها غير متاحة ولا يوجد ما يفيد اطلاع أعضاء الهيئة عليها وتداولها بينهم.

138 الإشارة إلى زيارة "ما يزيد عن 60 مدينة وقرية ليبية" غير دقيق ولا كافٍ للتدليل على المشاركة الشعبية دون تقارير ووثائق بذلك. بوحمره، *المسار الدستوري الليبي (2014-2018)*، ص 30.

139 منشور على فيسبوك حول اجتماع لأعضاء من الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور مع تنسيقية الأحزاب السياسية. أشار بوحمره إلى تقرير اللجنة المشكلة من الهيئة التأسيسية للتواصل مع المكونات دون نشره أو معرفة فحواه. بوحمره، *المسار الدستوري الليبي (2014-2018)*، ص 30.

141 لم يعد للهيئة التأسيسية موقعا رسمياً على شبكة المعلومات الدولية، ولكن لديها صفحة على الفيسبوك.

142 *The Libyan National Conference Process – Final Report* (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2018). شملت الفترة من نيسان/أبريل وحتى تموز/يوليو 2018.

144 تجسّمت العديد من منظمات المجتمع المدني النسائية الانتقال إلى مقر الهيئة التأسيسية والمطالبة بالنص على مجلس أعلى للمرأة كهيئة دستورية، لكن مشروع الدستور لم يستجيب لذلك. ولا توجد مصادر ولا توثيق منشور لهذه المطالب ولا السبب من وراء عدم الاستجابة لها.

145 سبق وأن انعقدت ورشة عمل حول المرأة في الدستور الليبي بتاريخ 19-16 آذار/مارس 2015، ونتج عنها مذكرة قانونية منشورة، لكن لم تكن هناك أية استجابة أو تفاعل.

146 بوحمره، *المسار الدستوري الليبي (2014-2018)*، ص 31.

إن في عدم التدليل على هذه المشاركة بالتوثيق والتحقيق يضعف من عنصر انتخاب الهيئة التأسيسية، والتي كان لزاماً على أعضائها التواصل مع المنتخبين وفتح قنوات مباشرة معهم.¹⁴⁷

وتجدر الإشارة هنا إلى ما يتصف به بعض أعضاء الهيئة من انغلاق من عدم تعاملهم مع المقترحات التي تصلهم بإيجابية القول التالي "مع ملاحظة أن أعضاء الهيئة لم يتعاملوا مع هذه المقترحات بنفس الكيفية. فمنهم من رأى أهمية فصها، وأخذها بعين الاعتبار، ذلك لأنها تعبر عن أفراد الشعب الذين لهم حق قبول، أو رفض ما تقوم به الهيئة في الاستفتاء العام. ومنهم من رأى أنه لا يمكن القول بأن هذه المقترحات تعبر عن آراء الشعب الليبي، بل أنها تعبر عن آراء النشطاء السياسيين منهم بالدرجة الأولى، والذين يسعون لتوجيه الهيئة، وفق معتقداتهم السياسية، أو الايديولوجية، وعن تصورات المجتمع المدني ذات النفوذ، والشهرة، والمدعومة مالياً من جهات مختلفة داخلية وخارجية، وأن الهيئة ملزمة في هذه المرحلة بالتوافق بين أعضائها، وعلى الهيئة التركيز على آراء الأعضاء، وتوجهاتهم، حتى تتمكن من الوصول للنصاب اللازم لإقرار مشروع الدستور"¹⁴⁸ وهذا في حد ذاته يبين التفكير والمسلك الذي يتبناه بعض أعضاء الهيئة. ورغم بعض المبادرات الجدية التي قدمت للهيئة التأسيسية إلا أنه لا يوجد ما يفيد مناقشتها أو التواصل مع مقدميها كالمبادرة المقدمة من جامعة طرابلس.¹⁴⁹

خامساً: مدى جاهزية مشروع الدستور حسب مراحل صناعته

يناشد أعضاء الهيئة التأسيسية المساندين لمشروع دستور 2017 أن هذا المشروع جاهز ولا ينقصه إلا عرضه على الاستفتاء، وأن عملية الاستفتاء هي الخطوة الحاسمة، إلا أنه وبالتمعن في الخطوات التي رسمها الإعلان الدستوري لإصدار الدستور يتبين أنها خطوات معقدة وطويلة الأمد، يمكن تلخيصها على النحو التالي:

1. صدور قانون انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور.
2. العملية الانتخابية.
3. أول اجتماع للهيئة واختيار رئيس الهيئة ونائبه والمقرر.
4. عمل الهيئة لمدة 120 يوماً من أول جلسة للهيئة.
5. الانتهاء من وضع مشروع الدستور.
6. إحالة مشروع الدستور إلى مجلس النواب لعرضه على الاستفتاء.

147 حتى في هذا الشأن حدث خلاف بين أعضاء الهيئة وأعتبر أن التشاور مع الناخبين الذي جاء في وقت متأخر جداً نوعاً من المماطلة والتأخير. بوحمره، ص 91.

148 بوحمره، ص 31.

149 صرح بعض أعضاء الهيئة التأسيسية أن هذه المبادرة محاولة لوضع دستور بديل وإنها بالتالي تشكل منافسة لعملهم. مقابلة شخصية أجريتها مع ابتسام بحيج بتاريخ 13 تشرين الأول/أكتوبر 2022 حول مبادرة جامعة طرابلس المقدمة للهيئة التأسيسية، والمعنونة: مساهمة جامعة طرابلس في إرساء أسس الدستور الليبي /مشروع جامعة طرابلس لدستور ليبيا (وثيقة جامعة طرابلس الدستورية).

7. صدور قانون الاستفتاء من مجلس النواب.
8. عرض الدستور على الاستفتاء من المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.
9. اعلان المفوضية نتيجة الاستفتاء على المشروع في كل مركز استفتاء على حدة.
10. ينال مشروع الدستور ثقة الشعب إذا صوت له بنعم أغلبية أصوات المقترعين (+1 50%) بكل إقليم. وتُحال النتيجة مباشرة إلى الهيئة التأسيسية في كل مركز استفتاء.¹⁵⁰
11. يفقد مشروع الدستور ثقة الشعب إذا لم يحز على كافة الشروط المبينة في 9 أعلاه.
12. في حال الاستفتاء بنعم يعاد إلى الهيئة التأسيسية للمصادقة عليه دستوراً للبلاد.
13. يُحال إلى مجلس النواب لاعتماده وإصداره.

ومن خلال هذه الخطوات المبينة، يتضح أن السبع خطوات الأولى استغرقت من العام 2014¹⁵¹ إلى العام 2018¹⁵² وأنه ما تزال ست خطوات على الأقل، بل أن نتيجة الاستفتاء (بلا) تعني سقوط مشروع الدستور،¹⁵³ وفي حالة نتيجة الاستفتاء بنعم هناك تدخل لمجلس النواب مجدداً (الاعتماد والإصدار).

سادساً: الفارق بين عملية البناء الدستوري وكتابة الدستور (الخصوصية الليبية)

رأينا أنه من اللازم التركيز على عملية البناء الدستوري برمته وهي الخطوات التي رسمها الإعلان الدستوري للوصول إلى "دستور للبلاد"، فيما كان التركيز غالباً ما يجرى على نصوص مشروع الدستور الوارد فيهما.

وكما بينا أعلاه، فإن خضوع المادة 30 للإعلان الدستوري المتعلق بالهيئة التأسيسية لتعديلات كثيرة جعل عملية البناء الدستوري عملية معقدة من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الخلافات التي نشبت ما بين بعض أعضاء الهيئة التأسيسية فيما بينهم منذ البدايات، ثم الخلاف ما بين المناصرين لمشروع دستور 2017 ومجلس النواب وما مارسوه من ضغط لأجل إصدار قانون الاستفتاء جعل بعض أعضاء مجلس النواب يمارس نوعاً من "الحرب التشريعية"¹⁵⁴ على هذا المشروع بما يجعل فرصة تبنيه واعتماده متدنية بل قد تكون غير ممكنة أحياناً للعبور من عنق الاستفتاء.

والواقع يقول إن كل من الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور ومجلس النواب قد تجاوزا مدتي ولايتهما المقررة قانوناً بموجب الإعلان الدستوري، والأفضل أن يتوقفا حيث انتهى بهما المطاف، وأن يتركا عملية البناء الدستوري برمتها للتجديد بدماء جديدة والانطلاق في ظروف أفضل وأن تتحول إلى جزء من عملية مصالحة وطنية.

150 علينا أن نؤكد أن بعض هذه الخطوات جاءت إضافية من مجلس النواب، الذي أصدرها بعد انتهاء مدته وانعكاس لصراعات متعددة منها داخل الهيئة ومنها خارجها.

151 تاريخ انتخاب الهيئة التأسيسية وتاريخ أول جلسة لها.

152 تاريخ صدور قانون الاستفتاء.

153 كل هذا دون الخوض في [التعديل الثاني عشر للإعلان الدستوري](#) الذي تدخل بشكل سافر ووضع طريقاً مختلفاً لوضع مشروع الدستور ومواعيد جديدة.

154 المقصود إصدار التعديلات على الإعلان الدستوري لما يفوض من سلطات الهيئة التأسيسية ويمد من رقابة مجلس النواب عليها ويقيد بها.

إن إثارة الفرق في بين عملية البناء الدستوري وكتابة مشروع الدستور مهم، ذلك أنه رغم أن الأخيرة جزء من الأولى، لكن الواقع يؤكد أن لها نصيب الأسد من الاهتمام والدراسة والنقد، حيث ينصب الاهتمام عادة على النصوص¹⁵⁵ دون مسار البناء الدستوري.

في الحالة الليبية حدث هذا الأمر فانفجر الخلاف حول نصوص مشروع الدستور ولم يهدأ، ولو تم التركيز على الآلية ذاتها، لكانت النتائج مختلفة، وطُرح الأمر بشكل مختلف بوضع آليات تخفف من المواجهة والصدام وتعتمد على أساليب المصالحة المحلية، وتقرب من المواطن وتدمجه في عملية بناء الدستور، وتجعل منها عملية مصالحة بما لا تسمح بأن تكون عملية صراع كما حدث. ليتحول الأمر إلى عرس وطني وليس إلى راية حداد.

كان على الهيئة التأسيسية بدلاً من خوض الصراعات فيما بينها وهي التي صير عليها الليبيون وأمهلوها مدة ممتدة ومفتوحة، أن تملك الشجاعة -لثقل المهمة وأهميتها- وتحل ذاتها وتدعو لانتخاب هيئة جديدة، وهذه الخطوة في حد ذاتها تتطلب اتفاقاً وهو أمر مفقود. لكن الهيئة ومن خلال الأعضاء الموالين لمشروع الدستور الأخير (2017) تمسكوا بعملية التصويت عليه، وطالبوا بطرحه على الاستفتاء بحالته اعتماداً على آلية التصويت المنصوص عليها في لائحته الداخلية.

تتألف عملية البناء الدستوري وفقاً للإعلان الدستوري الحالي من ثلاث عشرة خطوة، تمكنت الهيئة التأسيسية من وضع مشروع الدستور الثاني 2017 ويمثل الخطوة الخامسة بعد ثلاث سنوات من أول اجتماع لها، ثم الإحالة إلى مجلس النواب، وكانت الخطوة السابعة صدور قانون الاستفتاء (محل طعن دستوري)، وما تزال ست خطوات أخرى.

لذا، فإن العمل يجب أن ينصب على عملية بناء الدستور برمتها، بتوفير الآليات الفاعلة للتوافق وتخفيف الصراعات وليس الانقياد نحو القيمة العددية، في بلاد تُعرف بقلة سكانها واتساع مساحتها ومرورها بفترات نزاع مسلحة.

ضف إلى ذلك خصوصية الحالة الليبية أثبتت أن آليات عملية البناء الدستوري التوافقية في فترة النزاعات تحتاج إلى العناية بتصميمها، والحرص على الوصول للتوافق في إطار عملية مصالحة وطنية، وليس فقط الاهتمام بالجزئية المتعلقة بنتائجها (نصوص مشروع الدستور).

ليس مستغرباً أن يمارس أعضاء الهيئة التأسيسية المناصرين لمشروع دستور 2017 ضغوطاً لعرضه على الاستفتاء لسبب مهم جداً، إلا وهو أن عرض المشروع على الاستفتاء الشعبي قد يستخدم كأداة لتصحيح المخالفات¹⁵⁶ خاصة الإجرائية التي ارتكبتها الهيئة التأسيسية في مسارها بما في ذلك تجاوزها لمدة ولايتها وتقديمها لمشروعين للدستور، وصراعاتها التي أثرت سلباً على المسار الدستوري عامة.

155 طال النقد أيضاً تجاوز الهيئة التأسيسية للمدة المقررة لها ولكن بشكل أخف من النصوص ذاتها، ودافع بعض أعضاء الهيئة بأنها مواعيد تنظيمية وليست ملزمة.

156 صرح بذلك صراحة الهادي بو حمرة عضو الهيئة التأسيسية حين قال: "من يملك كلمة الفصل فيه هو الشعب الليبي، والاستفتاء يُجِبُّ ما قبله." بو حمرة، المسار الدستوري الليبي (2014-2018)، ص 22.

إن الصراعات الداخلية التي شهدتها الهيئة التأسيسية اضعفتها، وسمحت لمجلس النواب بالتدخل في عملية بناء الدستور بغرض عرقلته، حيث وضع مجلس النواب عقبة حقيقية في المسار الدستوري للهيئة التأسيسية ألا وهي حالة التصويت على الاستفتاء بالرفض في أي إقليم من الأقاليم الثلاث، وجعل من حالة الرفض هذه انهاء للهيئة التأسيسية بالكامل، وهو لو حدث سيرتب تبعات خطيرة، إذ لنا أن نتصور حالة ما لو وافق الإقليم الأكثر سكاناً (طرابلس) في عملية الاستفتاء على مشروع الدستور، ورفض الإقليم الأقل سكاناً (فزان) فكيف سيكون الأمر؟ ألن يجر هذا البلاد إلى صراع آخر؟

الخلاصة، إن عملية البناء الدستوري في ليبيا لم تكن واقعية بل حاملة، ولم تأخذ بعين الاعتبار حالة الحرب الأهلية التي اندلعت لإنهاء النظام السياسي الأسبق واستمرت. كذلك خضعت لعمليات تعديل عديدة جعلتها معقدة وتسببت في تأخير تشكيلها. كما وأن الخلل والقصور الإجرائي في العملية ترك الأمر بالكامل للهيئة دون وضع مصدات وفتح خيارات ودعم المشاركة الشعبية، فكان أن اعتقد أعضاء الهيئة أنهم مسؤولون دون غيرهم على عملية "كتابة" مشروع الدستور، دون وعي بأن العملية الدستورية بناء قبل أن تكون كتابة، وأن عملية البناء فرصة للمصالحة الوطنية التي كانت بلا شك ستساهم في إيقاف نزيف الصراع المسلح، وتخفيف حدة التدخل الأجنبي في الأزمة الليبية، والاستفادة من إسهام الخبرات الوطنية والدولية، لكنها فرصة ضاعت كغيرها من الفرص في المسار الديمقراطي الليبي المتعثر.

سابعاً: الوضع الراهن - تجاوز مشروع الدستور إلى القاعدة الدستورية المؤقتة وقانون الانتخابات:

في ظل كل هذه الصراعات التي بدأت فعلياً منذ العام 2016 داخل الهيئة التأسيسية، ثم امتدت إلى الخلاف ما بين مناصري مشروع الدستور ومجلس النواب، أثير اثناء انعقاد جلسات ملتقى الحوار السياسي الليبي في جنيف -2020 2021 النقاش حول الخيار ما بين اللجوء إلى الاستفتاء على مشروع الدستور أو تأجيل العملية الدستورية برمتها ووضع قاعدة دستورية مؤقتة للانتخابات الرئاسية والتشريعية التي كانت مقررة في 24 كانون الأول/ديسمبر 2021.

ترجحت آنذاك فكرة وضع القاعدة الدستورية للانتخابات المقبلة وارجاء موضوع الاستفتاء على الدستور إلى ما بعد إجراء الانتخابات على أساس قاعدة دستورية مؤقتة.

ولكن لم يتحقق الاستحقاق الانتخابي في موعده، ولم تصدر القاعدة الدستورية المؤقتة،¹⁵⁷ وهكذا انحسر خيار مشروع الدستور وقد تجاوزته الأحداث والزمن.

157 ما يزال الحديث حتى يومنا هذا على اتفاق كل من مجلسي النواب والدولة لوضع قاعدة دستورية مؤقتة للانتخابات ولم يعد هناك حديث حول الاستفتاء على مشروع الدستور. يراجع بيان المبعوث الخاص الأمريكي لليبيا في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2022، تصريح السفير الألماني بليبيا في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2022، وإحاطة الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، رئيس بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا السيد عبد الله باتيلي، المقدمة إلى مجلس الأمن الدولي، حول ليبيا بتاريخ 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.

لذا من المؤكد أن المجتمع الدولي وتحديدًا بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا قد صرفت النظر حالياً عن دعم توجه عرض مشروع الدستور (2017) على الاستفتاء، وبدلاً من ذلك الولوح للانتخابات بناء على قاعدة دستورية مؤقتة. وهذا الموقف ينبئ عن فتح فصل جديد - ما بعد الانتخابات - لمعالجة المسألة الدستورية.

لذا، إن لم توضع أسس لمعالجة عملية بناء الدستور قبل الانتخابات "المؤملة" المقبلة، وترك الأمر على حاله إلى مجلس نواب جديد، فإنه من المتوقع أن يستمر الخلاف ما بين بعض أعضاء الهيئة التأسيسية المناصرين لمشروع دستور (2017) المتشبهين به والمطالبين بالاستفتاء عليه بحالته، وبين مجلس النواب القادم الذي قد يكون له رأي آخر، بل قد تتحول المسألة الدستورية المتعثرة إلى أزمة حقيقية للسلطة التشريعية المقبلة وامتحان عسير وكرة لهب يصعب لهيئة تشريعية وليدة التعامل معها.

لا يمكن السير قدماً في المسار السياسي بانتخابات جديدة دون معالجة مسار عملية البناء الدستوري. فالسلطات المنتخبة القادمة لن تنتهي إلا بصدر دستور للبلاد، تجرى على أساسه انتخابات جديدة لمرحلة يؤمل أن تكون مستقرة. إن ترك الأمر في يد السلطات المنتخبة القادمة قد يكرر ذات الإشكالية المستمرة منذ العام 2012 بتأخير التعامل مع المسار الدستوري تشبهاً بالسلطة. لقد بينت التجربة الليبية أنه من الصعب إنهاء الأجسام المنتخبة لذاتها وصعوبة امتثال المؤسسات المعينة للمدة المحددة لها. إنها باختصار أزمة احترام قاعدة التبادل السلمي على السلطة، التي هي جوهر المسار الديمقراطي.

القسم الثالث: مشروعان لدستور لم يكتمل

أولاً: مازق مشروع دستور عامي 2016، 2017

سبق وأن بينّا أن الهيئة التأسيسية وضعت مشروع دستور، الأول في عام 2016 وتمت إحالته إلى مجلس النواب، ثم بسبب صدور حكم محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار الإحالة، عاد أعضاء الهيئة التأسيسية المقاطعين إلى استئناف العمل، وشكلت لجنة توافقات.¹⁵⁸

واجهت لجنة التوافقات خلافات فيما بينها، إلا أن تسعة من أعضائها نجحوا في تمرير مقترحهم ضمن مقترحات أخرى قدمت من أعضاء آخرين، وهو المقترح التسعة الذي تم التصويت عليه¹⁵⁹ بتاريخ 27 تموز/يوليو 2017.

158 قرار رئاسة الهيئة رقم 1 لسنة 2017 بتشكيل لجنة توافقات تتكون من ستة أعضاء من ضمن المؤيدين للمشروع وستة من المعارضين له. بوجمرة، *المسار الدستوري الليبي (2014-2018)*، ص 87.
159 أدخل على هذا المقترح "بعض التعديلات"، دون تبيانها. بوجمرة، ص 90. نال عدد 43 صوتاً من 44 حاضرين الجلسة، وأحيل إلى مجلس النواب كمشروع دستور. بوجمرة، ص 91. هذا يبين تقلص عدد الهيئة من ستين إلى 44 بل والأصوات الموافقة إلى 43، ولا يمكن التقليل من شأن هذه الأعداد التي تأكلت مع المدة.

وحتى بفرض التمسك بأن مشروع الدستور (2017) هو النهائي، فإن المحكمة العليا بحكمها انتفاء ولاية القضاء الإداري لرقابة أعمال الهيئة التأسيسية يعيد اجرائياً مشروع الدستور الأول (2016) الى الحياة.

ومن حيث الواقع فإن المشروع الثاني طغى على الاول وتركز النقاش عليه وحوله.¹⁶⁰ ومن الملفت للنظر أن قانون الاستفتاء رقم 6 لسنة 2018 الصادر عن مجلس النواب، لم يحدد أي مشروع دستور سيحال على الاستفتاء، بل أنه لم يضع ضمن التعريفات مشروع الدستور المحال على الاستفتاء ولم يشر إليه في الديباجة.

ومن الناحية الإجرائية نرى أنه من اللازم حسم هذه المسألة (وجود مشروع دستور)، خاصة وأن حكم الدائرة الإدارية للمحكمة العليا¹⁶¹ صدر بعد احالة المشروع الثاني إلى مجلس النواب، مما يعني أن المشروع الأول للدستور ما يزال قائماً. في ظل كل هذه الإجراءات التي شابت عملية بناء الدستور، تصبح نصوص مشروع الدستور أقل شأنًا من عملية بناء الدستور ذاته التي سبقته وأدت إليه، وأرى أنه يجب أن يحظى الجانب الإجرائي/ البناء بدراسة أعمق، وأن الجانب الموضوعي قد أنهكته الشوائب الإجرائية فخرج هشاً وفاقدًا للمصداقية. هذا الرأي مبني على الأسباب التالية:

الأول: إن عملية البناء الدستوري في شقها الإجرائي هي عملية مصالحة وطنية، خاصة في حالات النزاعات والأزمات. لذا فإن الاكتفاء بدراسة النصوص والتركيز عليها دون ما سبقها وما صاحبها وما لحقها من إجراءات لن يؤدي إلى اكتساب النصوص للقيمة الدستورية. فإجراءات عملية بناء الدستور تضيف قيمة وقدسية معنوية على النص. كما وأن الاضطراب والنزاعات والخلافات المعلنة، والانغلاق وعدم الشفافية التي شابت الهيئة التأسيسية لن ينتج نصوصاً دستورية متوازنة تحمي المجتمع من تغول الدولة أو المؤسسات الأخرى (الدينية أو الرقابية على سبيل المثال) من التسلط والافتئات على الحقوق والحريات.

الثاني: الاختلاف بين المشروعين. ويتضح هذا بجلاء على سبيل المثال لا الحصر فيما يلي: الشريعة الإسلامية مصدراً للتشريع، التشدد في نصوص الجنسية وسياسة العقاب، العدالة الانتقالية واختصار تدابيرها واحالتها للقانون في المشروع الثاني، تركيبة مجلس الشيوخ.

ما كان بعد كل هذا المسلك الوعر والخلافات بين أعضاء الهيئة التأسيسية القبول إلا بمشروع ثان محسن عن المشروع الأول، وليس بالتراجع – خاصة في الشأن الحقوقي¹⁶² وسياسة الهروب من التوافق والحسم في النصوص إلى الإحالة إلى القانون – المبني على الإرضاء والموائمة فيما بين بعض أعضاء الهيئة التأسيسية من المنقطعين والموالين للمشروع الأول.

160 أطلق بعض أعضاء الهيئة التأسيسية على هذا المشروع وصف "المشروع النهائي". بوحمره، ص 85. وهذا الوصف غير دقيق ذلك أن هذا المشروع وما سبقه يقفان في ذات المركز، وأن قرار إحالة أيهما تعتبر انقطاعاً ما بين الهيئة التأسيسية والمشروع، ولا يوجد في الإعلان الدستوري ما يعرف بالمشروع النهائي كما وأنه لا يسمح بصياغة أكثر من مشروع إلا في حالة واحدة وهي بعد نتيجة الاستفتاء بلا.

161 حول هذا الحكم، يراجع. بوحمره، ص 20.

162 يراجع بالخصوص: صلاح المرغني، "هل هي مراجعة جدية لمشروع الدستور الدائم أم بحث عن محلل؟" صفحة فيسبوك، 12 كانون الثاني/يناير 2022.

إن الدستور وإن كُتِب من ثلثة منتخبة إلا أنه لم يكتب لهم بل للكافة، بغرض توفر ضمانات الحقوق والحريات، والتوازن ما بين السلطات، ووضع قواعد العدالة الاجتماعية وغيرها. وفي الحالة الليبية بمنع العودة لأي شكل من أشكال التسلط (وليس استبدال تسلط بآخر)، ووضع قواعد للعدالة الانتقالية، وتحقيق السلم المجتمعي، والتوزيع العادل لنواتج الثروات الطبيعية، وغيرها مما يتسم بالخصوصية المحلية.

الثالث: طالما أن هناك واقعة مشروع دكتور محالين من الهيئة التأسيسية إلى مجلس النواب، كما وأنه طالما أنه في الحالتين خضع المشروعان للتصويت العددي¹⁶³ ومن ثم لم يتبلور فيهما التوافق، بالتالي لا فارق بينهما من حيث آلية تبنيهما. فلو أن المشروع الأول خضع للتصويت بينما المشروع الثاني كان محل إجماع أو توافق، لكان من البديهي أن يحظى الثاني بالريادة. لكن هذا لم يحدث بما لا يمكن المفاضلة بينهما، إلا بناء على إجراء دستوري صحيح. عليه، فإن هذا الأمر في حد ذاته يستوجب المقارنة بينهما ومعرفة أسباب تعديل النصوص، والاتجاه الذي حدا بالأعضاء التسعة للتعديل فيه. هذا مطلب وطني مشروع في مواجهة الهيئة التأسيسية إزاء تواجد مشروعين للدكتور. إن على المصوتين لصالح المشروع الثاني أن يفسروا موقفهم هذا تبديدا لعدة مخاوف أهمها اصطفااف بعض النصوص مع بعضها البعض لتشكل طوقا يقوم على التوجه الديني المتشدد والغامض¹⁶⁴ لمشروع الدستور دون ضوابط تحكمه وتفسره، بشكل يمنع الغلو والتطرف في مواجهة ضمانات حقوقية منقوصة خاصة في مسألة حقوق المرأة.

الرابع: إن مجلس النواب الحالي لم يعد أهلا للتعامل مع الشأن الدستوري برمته. فقد تجاوز المدة المخصصة له ولم يستطع تسليم السلطة إلى هيئة منتخبة، وفقد فعاليته، وأن وظيفته الحالية هي في المشاركة الفعلية في عملية تداول السلطة وتسليمها إلى هيئات منتخبة جديدة بناء على قاعدة دستورية مؤقتة وقوانين انتخابات، وانتهاء الأجسام الواقعية القائمة. إن المسار الدستوري بحاجة لمجلس تشريعي جديد للتعامل معه.

في ذات الوقت فإن ذات الأمر ينطبق على الهيئة التأسيسية التي نفذت ولايتها كما نفذ عطائها، فقد تجلى نتاج عملها من خلال مشروع دكتور يجسدان الخلافات التي عصفت بالهيئة وما تزال، وعلى أعضاء الهيئة أن يتحملوا مسؤولية عملهم بشجاعة دون تشنج أو ردود أفعال غير مقبولة. لقد اخذوا من الوقت ومن صبر الشعب الكثير وأن الأوان أن يتولى غيرهم المهمة من خلال مسار دستوري جديد.

163 من الغريب أن رئيس الهيئة التأسيسية أصدر [بيانا](#) بتاريخ 19 نيسان/أبريل 2016، وصف فيه مشروع الدستور الأول بأنه مشروع توافقي، وهذا ليس صحيحاً.

164 لا يوجد في الفقه القانوني الليبي ولا في أحكام المحكمة الليبية ما يفسر المقصود بالشرعية الإسلامية على إطلاقها، على عكس ما هو متعارف عليه في الفقه القانوني والقضائي المصري الذي يعرف مبادئ الشرعية الإسلامية على النحو التالي: " فلا يجوز لنص تشريعي، أن يناقض الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودلالاتها، باعتبار أن هذه الأحكام وحدها هي التي يكون الاجتهاد فيها ممتنعاً، لأنها تمثل من الشريعة الإسلامية مبادئها الكلية، وأصولها الثابتة التي لا تحتمل تأويلات أو تبديلاً". [دعوى رقم 8 لسنة 17 قضائية، المحكمة الدستورية العليا "دستورية"، المحالة من محكمة القضاء الإداري بالحكم الصادر عنها في الدعوى رقم 21 لسنة 49 ق.](#)

الخامس: إن مسودة الدستور أخفقت في أن تكون مسودة لمصالحة وطنية، بل ساهمت في الانقسام الموجود بالأساس وأدت بفعل بعض النصوص (النص المتعلق بتكوين مجلس الشيوخ - المادة 75 - على سبيل المثال) إلى عودة الجدل بشأن الأقاليم الثلاث في التشريعات الصادرة عن مجلس النواب¹⁶⁵ والتي انتهت منذ العام 1963.¹⁶⁶

السادس: إن أحداثاً كثيرة جرت تمس المسار الدستوري وأن هناك اتجاه قوى خاصة لدى المجتمع الدولي بأن الوضع الحالي غير ملائم للخوض في المسار الدستوري الشائك.

السابع: يبدو بلا شك أن ما حدث في الجمهورية التونسية من أزمة على الصعيدين السياسي والدستوري بشكل خاص منذ نيسان/أبريل 2021¹⁶⁷ قد أثر على الأوضاع في ليبيا. فحل البرلمان التونسي، وصدور دستور جديد شككا في المسارات الدستورية ما بعد ثورات ما يعرف بالربيع العربي ومدى فاعليتها. علماً بأن عديد النصوص في مشروع الدستور الليبي تأثرت بالدستور التونسي (2014) بما في ذلك نص المادة (136) المتعلقة بتشكيل المحكمة الدستورية العليا وفقاً لمحاخصة سياسية والتي كانت إحدى أسباب الأزمة الدستورية التونسية. هذا في حد ذاته نص يستدعي مراجعة جدية لتجربة تطبيقية لم تنجح وأدت إلى أزمة سياسية/ دستورية عند تطبيقها.

ثانياً: المواضيع الخلافية في مشروع دستور 2017 بين أعضاء الهيئة التأسيسية

لم تعلن الهيئة التأسيسية بشكل واضح وصريح المواد المختلف عليها، لكن يمكن أن يستشف من الخلافات المعلنة أن أهمها المواد التالية ذات العلاقة بما يلي: الهوية واللغة (مادة 2)، العاصمة¹⁶⁸ (مادة 3)، علم الدولة ونشيدها وشعاراتها وإعيادها الرسمية (مادة 5)، مصادر التشريع "الإسلام دين الدولة والشريعة الإسلامية مصدر التشريع"¹⁶⁹ (مادة 6)، النظام السياسي (مادة 8)، تكوين مجلس الشيوخ واختصاصاته خاصة ما يتعلق بتوزيع الثروات الطبيعية (مادة 75)، اختصاص مجلس الشيوخ (مادة 80) مقر وأحكام انعقاد مجلس الشورى (مادة 90)، الانعقاد الاستثنائي لمجلس النواب (مادة 92)، آلية انتخاب الرئيس بأغلبية المقترعين (مادة 100)، تكوين الحكومة (مادة 111)، مسألة الجنسية (مادة 186).

165 التعديلات العاشر والحادي عشر للإعلان الدستوري الصادران في 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2022 والقانون رقم (6) لسنة 2018 بشأن الاستفتاء على مشروع الدستور الدائم للبلاد الصادر عن مجلس النواب في 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.

166 تاريخ التعديل الدستوري لدستور 1951 بإعلان ليبيا دولة موحدة وإلغاء النظام الفيدرالي.

167 تاريخ إعلان الرئيس التونسي نفسه قائداً أعلى للقوات المسلحة المدنية (الشرطة والحرس الوطني والجمارك)، ثم تعليق عمل مجلس النواب في تموز/يوليو 2021، واستخدام البند 80 من الدستور لفرض تدابير استثنائية. في آب/أغسطس 2022 صدر دستور تونس الجديد.

168 يراجع موقف إبتسام بحيح، عضو الهيئة التأسيسية. وموقف المرحوم عبد القادر قدورة عضو الهيئة التأسيسية وكلاهما منتخبان عن المنطقة الانتخابية الشرقية، الدائرة الانتخابية بنغازي الكبرى.

169 من المهم قراءة المادة 6 المتعلقة بالشريعة الإسلامية مصدر التشريع مجتمعة مع عدة مواد أخرى في مشروع الدستور ذات علاقة بالشريعة الإسلامية منها المادة 136 الخاصة بتكوين المحكمة الدستورية والتي تشترط في الأعضاء المعيّنين من كل من السلطة التشريعية ورئيس الدولة وهم ستة أن يكون من بينهم متخصصين في الشريعة الإسلامية من غير أعضاء السلطة القضائية، والمادة 161 المتعلقة بمجلس البحوث الشرعية والذي جعل منه مشروع الدستور هيئة دستورية تملك اختصاص "إبداء الرأي فيما يحال عليه من سلطات الدولة من أجل بحثه، وتكوين الرأي فيه، استناداً إلى الأدلة الشرعية" وهو نص يقحم هذه المؤسسة "الدينية" في الشأن الإداري والسياسي للدولة.

ثالثاً: غياب البعد المدني والحقوقى المأمول في مشروع 2017

بمراجعة مشروع دستور (2017) يتضح عدة مطالب أخرى لهذا المشروع:

1. انعكاس مسألة الصراع بين بعض من أعضاء الهيئة ورئيسها بشأن الجنسية على عديد النصوص بشكل مكرر وملفت وبما يمثل تشدداً فيها.
2. بداية غير موفقة في المادة الأولى من مشروع دستور 2016 أو 2017، باختفاء صفة (مدنية) الدولة وأن (الشعب هو مصدر السلطات¹⁷⁰)، رغم وجودهما في الإعلان الدستوري،¹⁷¹ وتكررت صفة الدولة المدنية في عدة نصوص من الإعلان الدستوري في حين انطفت تماماً في مشروع دستور 2017، أي بعد سبع سنوات من ممارسة المسار الديمقراطي الليبي. إن في اسقاط ذلك ما يفسر توفر النية عمداً لإلغائها وهو ما يعني الغلبة لمشروع غير الدولة المدنية الديمقراطية. إن نقاشاً لا بد ان يكون قد ثار حولهما في الهيئة التأسيسية.¹⁷² وهذا يمثل تراجعاً واضحاً عن ضمانات حقوقية مهمة أتى بها الإعلان الدستوري وهي مدنية الدولة، ومكسباً دستورياً وحقوقياً لا يحق للهيئة التأسيسية التنازل عنه أو تجاوزه وإنما هي مجبرة بالتقيد والالتزام به وليس بالانقصاص منه.¹⁷³ إن النصوص الحقوقية نصوص تراكمية لا يقبل إلا تعزيزها. صدر الإعلان الدستوري¹⁷⁴ ناطقاً بمطالب الشعب خاصة في مجال الحقوق والحريات وكان قبله بيان انتصار ثورة 17 فبراير¹⁷⁵ ويتعين على الهيئة التأسيسية عدم مخالفتها. إضافة إلى ذلك خلو مشروع الدستور من لفظ "الديمقراطية" المنصوص عليه في الإعلان الدستوري في أكثر من موضع¹⁷⁶ وبشكل مكرر، في مؤشر واضح للتمسك به "نظاماً مدنياً ديمقراطياً دستورياً".¹⁷⁷ في حين ورد هذا النص في مشروع دستور 2016 مرتين، لكن ليس في سياق صفة الدولة أو نظام الحكم فيها،¹⁷⁸ فإنه أشير إليه مرة واحدة في هذا مشروع (2017).¹⁷⁹ لا يشفع في ذلك قول بعض أعضاء الهيئة المناصرين

170 ورد في المادة 190 من مشروع دستور 2017: "تصدر الأحكام القضائية باسم الله الرحمن الرحيم".
171 تنص المادة 4 من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ آب/أغسطس 2011 على: "تعمل الدولة على نظام سياسي مدني ديمقراطي..."، وتنص المادة 1 على أن "ليبيا دولة ديمقراطية، الشعب فيها هو مصدر السلطات"، والمادة 9 على "عدم المساس بالنظام المدني الدستوري الديمقراطي والتمسك بالقيم المدنية"، والمادة 17 على "إقامة أسس الدولة المدنية الدستورية الديمقراطية".
172 لم تنشر الهيئة التأسيسية محاضرها ولا حتى ملخصاً لها واحتفظت بسريتها.
173 من الغريب أن الهيئة التأسيسية تناقض نفسها حين تنص في المادة 195 (تعديل الدستور وإجراءاته) أنه لا يجوز المساس بالضمانات المتعلقة بالحقوق والحريات المنصوص عليها في مشروع دستور 2017 إلا بغرض تعزيزها، في حين أن الهيئة التأسيسية سمحت لنفسها بالانقصاص من الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان الدستوري.
174 تجدر الإشارة إلى وثيقة "بيان انتصار ثورة 17 فبراير الصادرة في 14 شباط/فبراير 2011" حيث وردت المطالب الأولية: بناء دولة ليبيا الموحدة الحرة المدنية كاملة السيادة/ وضع دستور يستمد شرعيته من إرادة الشعب وثورة 17 فبراير المظفرة، ويستند إلى احترام حقوق الإنسان وضمان الحريات العامة...".
175 "ثورة 17 فبراير... الشعب يُسقط الجماهيرية"، الجزيرة، 23 شباط/فبراير 2016.
176 في الدباجة: "واستجابة لرغبة الشعب الليبي وتطلعاته إلى تحقيق الديمقراطية". المادة 4: "تعمل الدولة على إقامة نظام سياسي ديمقراطي".
المادة 9: "عدم المساس بالنظام المدني الدستوري الديمقراطي".
177 أنظر الهامش السابق.
178 المادة 74 المتعلقة بضوابط القيد على ممارسة الحقوق والحريات بالنص على "خصائص المجتمع الديمقراطي" وهي جملة اخفتت من المادة 65 من مشروع دستور 2017، والمادة 50 المتعلقة ب"حق المشاركة الديمقراطية".
179 ورد في المادة 42 تحت بند حق المشاركة.

لمشروع (2017) أن لا حاجة لذكر ذلك وأن المهم هو توافر أدواته في ثنايا النصوص،¹⁸⁰ ذلك أن حجبها مع وجود نصوص قد تفسر بخلافها¹⁸¹ يعني الرجوع عن المبادئ الأساسية للدولة المدنية الديمقراطية التي يكون الشعب فيها مصدر السلطات، وأنه يقع على عاتق الهيئة التأسيسية التزام بالحفاظ على هذه المكتسبات والعمل على البناء عليها ودعمها ولا يحق له الغائها.

3. غياب بعض المكتسبات الحقوقية التي تضمنها المشروع الأول: منح المرأة لجنسيتها الليبية لأولادها من غير الليبي،¹⁸² وحق تمتع ابنائها الأجانب بكافة حقوق الليبيين. بغياب هذا الحق في مشروع دستور 2017 لن تُكفل الحياة الكريمة لليبية أم الأولاد غير الليبيين.¹⁸³ كما أن هذا المشروع (2017) أحال بعض مواد (تنظيم) الحقوق والحريات إلى التشريعات العادية الأدنى وهو ما يفرغ النص الدستوري من جدواه.¹⁸⁴

4. القصور في نص المادة 49 بعنوان دعم حقوق المرأة، حيث يشمل النص على تعبيرات انشائية لم تعد ذات استعمال: كـ"الثقافة السلبية"، و"العادات الاجتماعية التي تنتقص من كرامة المرأة"، بدلا من التعبيرات المضمنة الاتفاقيات الدولية التي تعتبر ليبيا طرفا فيها والقائمة على المعايير الدولية: القضاء على العنف وعلى كافة أشكال التمييز¹⁸⁵ ضد المرأة.¹⁸⁶

5. النص المتعلق بالمحكمة الدستورية (مادة 136)¹⁸⁷ واعتماد مبدأ المحاصصة الذي كان أحد أسباب الأزمة الدستورية في تونس. وهذا النص في حد ذاته كافياً لمراجعة هذا المشروع ذلك أنه ثبت من خلال تطبيق النص في تونس صعوبات جمة اعاققت تشكيل هذه المحكمة. والسؤال الذي يطرح نفسه هو طالما أن ليبيا لديها أرث لقضاء دستوري منذ العام 1953 فلماذا استيراد النص المتعلق بتشكيل المحكمة الدستورية من الدستور التونسي والذي ثبت عدم إمكانية تطبيقه على أرض الواقع بل كان فتيلاً للأزمة السياسية/ الدستورية في تونس؟

180 يراجع بالخصوص اللقاء المتلفز مع عضو الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الهادي يوحمره - الجزء الثاني بتاريخ 29 نيسان/أبريل 2018 والذي فسر فيه قيام الدولة المدنية في عدة قواعد من ضمنها أنه "لا وجود لأي شبهة لدولة دينية" في هذا المشروع.

181 المقصود هنا النصوص ذات الطابع الديني.

182 المادة 12 في دستور 2016: "يكون ليبيا كل من اكتسب الجنسية الليبية بمقتضى قانون نافذ أو ولد لأب ليبي وفق ما ينظمه القانون". فيما تنص المادة 10 من مشروع دستور 2017: "تنظم أحكام الجنسية وسحبها بقانون، يراعى فيه اعتبارات المصلحة العامة، والأمن الوطني، والمحافظة على التركيبة السكانية وسهولة الاندماج في المجتمع".

183 هنا تظهر الآراء الشخصية لبعض أعضاء الهيئة التأسيسية. نص المادة رقم 58 في مشروع دستور 2016: "فيما عدا الحقوق السياسية، يتمتع أولاد الليبيين الأجانب بكافة الحقوق التي يتمتع بها المواطن الليبي".

184 المادة 10 المتعلقة بالجنسية التي أحالت تنظيمها إلى القانون دون حتى ضمان عدم اسقاطها والسؤال ما جدوى هذا النص دستورياً طالما أنه سينظمه القانون العادي؟ كما هو حال المادة 126 بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء بموجب قانون بناء على معيار الاستقلالية والتطور، وكان الأجدر تبيان تشكيله وضمان تنوعه ضماناً وترسيخاً لحق المرأة في تولي القضاء، ذلك أن المادة 49 الخاصة بدعم المرأة لا تحظر صدور تشريعات تفقدها مكتسباتها بل تنص بشكل خجول: "وتتخذ الدولة التدابير اللازمة لعدم المساس بحقوقها المكتسبة ودعمها".

185 ورد في المادة 195 المتعلقة بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان فقرة تتعلق باختصاصه، جرى نصها كما يلي: "دعم حصول المرأة على حقوقها المقررة دستورياً، وقانونياً، وضمان عدم التمييز ضدها". وهو في حقيقته استبدال للمطالب المتكررة للمرأة بمجلس أعلى للمرأة بفقرة في اختصاص هذا المجلس لا تحقق تطلعات المرأة وآمالها ولا يلي مطالبها.

186 من الملاحظ أن محكمة استئناف طرابلس/ دائرة القضاء الإداري أصدرت حكمها رقم 377 لسنة 2022 مؤخراً في 14 سبتمبر 2022 بإلغاء مذكرة تفاهم أبرمت ما بين الحكومة الليبية وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين، تأسيساً على أن موضوعها يتعلق بأحكام شرعية، "ذلك أن انفاذ هذه الاتفاقية واتمامها يشكل تعارض بين أحكام الشريعة الإسلامية التي هي المصدر الرئيسي للتشريع في ليبيا". يراجع بالخصوص تصريح رئيسة مركز وشحم لدراسات المرأة ومقرها مدينة بنغازي بخصوص مذكرة التفاهم.

187 اعتماد نظام التمثيل: العدد الاجمالي 12 عضو، يختار المجلس الأعلى للقضاء 6 أعضاء، رئيس الجمهورية 3 أعضاء، السلطة التشريعية 3 أعضاء.

6. النص المتعلق بالسلطات الواسعة لديوان المحاسبة (مادة 158) والتي قد تعرقل سير دواليب الدولة، وهذا يعني عدم الدراية الكافية ببعض النصوص الفنية وإنما جاءت تلبية لطلب هذه المؤسسات (في هذه الحالة ديوان المحاسبة) ذاتها دون المام كاف بتشريعات تنظيمها.

7. التراجع الملحوظ في النص المتعلق بالعدالة الانتقالية (مادة 181) مقارنة بمشروع 2016 (مادة 197).

8. عيوب على مستوى النص والصياغة (مثال المادة 120 ضمانات أعضاء السلطة القضائية،¹⁸⁸ والتناقض الواضح في المادة 138 من مشروع 2017 في ما يتعلق بقبالية تجديد العضوية في المحكمة الدستورية، والنص على أن اللغة العربية لغة الدولة بدلاً من اللغة الرسمية¹⁸⁹ (مادة 2)، وعبارة تفعيل القوانين (مادة 60)، وغموض بعض النصوص كجملة "بما لا يتعارض مع أحكام الدستور" (مادة 36) المتعلقة بالجرائم ضد الإنسانية.

9. عدم وجود مجلس أعلى للمرأة رغم المطالبة به من جمعيات المجتمع المدني،¹⁹⁰ وفي المقابل النص على اعتبار مجلس البحوث الشرعية هيئة دستورية (مادة 161).

10. النص المتعلق بالشريعة الإسلامية مصدر التشريع دون توضيح مفهوم محدد "للشريعة الإسلامية"¹⁹¹ أو وضع تعريف لها (المادة 6). ورد هذا نص بشكل أكثر غموضاً مما ورد في مشروع الدستور الأول،¹⁹² كما أنه نص متشدد مقارنة بالنص الوارد في الإعلان الدستوري بمراحل، لأنه يفهم على أنها مصدر وحيد للتشريع. الواقع يبين مدى الأثر السلبي للنص الوارد في الإعلان الدستوري على بعض أحكام المحاكم¹⁹³ والتشريع في ليبيا وما ترتب عليه من فقدان المرأة لعدة مكتسبات تشريعية. وفي هذا الصدد يمكن قراءة المادة 13 المعنونة "المعاهدات والاتفاقيات الدولية"¹⁹⁴ باعتبار أنها أقل مرتبة من الدستور وفقاً لهذا النص وأن تطبيقها يكون "بما لا يتعارض مع الدستور"،

188 "لا يعزل عضو السلطة القضائية، ولا يعفى ولا ينقل.... وفي غير حالات التلبس، لا يجوز اتخاذ إجراءات ماسة بالحقوق والحريات في مواجهته إلا بإذن من المجلس الأعلى للقضاء". وهذه العبارة بعدم اتخاذ إجراءات ماسة بالحقوق والحريات معيبة وليس مكانها هذا النص.

189 هذا النص غامض وغير حاسم وهو لم يرض المكونات الثقافية ولن يرضي الأغلبية العربية. يراجع بالخصوص: جازية شعيتير وآخرون، *معايرة مشروع الدستور الليبي* (بنغازي: منشورات مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي، 2017)، ص 29. كذلك المقترح المقدم من لجنة مساهمة جامعة طرابلس في إرساء أسس الدستور الليبي بخصوص اللغة على النحو التالي: "تعد اللغة العربية ولغات الأمازيغ والطوارق والتبو لغات وطنية تعمل الدولة على حمايتها وتطويرها بما يضمن التنوع الثقافي واللغوي، وتكون لغة القرآن الكريم اللغة الرسمية للدولة". نظمت النساء الليبيات وقات احتجاجية في شرق البلاد، وغربها، وجنوبها للمطالبة بذلك. زيارات لمقر الهيئة التأسيسية في مدينة البيضاء في شأن المجلس الأعلى للمرأة.

191 تنص المادة الأولى من القانون المدني الليبي الصادر في عام 1953 على سبيل المثال على "مبادئ الشريعة الإسلامية". على النحو التالي "1. تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تتناولها هذه النصوص في لفظها أو في فحواها. 2. فإذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية فإذا لم توجد، فيمقتضى العرف، فإذا لم يوجد، فيمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة". 192 تنص المادة 6 من مشروع دستور 2017: "الإسلام دين الدولة والشريعة الإسلامية مصدر التشريع" أما المادة 8 من مشروع 2016 "الإسلام دين الدولة، والشريعة الإسلامية مصدر التشريع وفق المذاهب والاجتهادات المعتمدة شرعاً، من غير الزام برأي فقهي معين منها في المسائل الاجتهادية. وتفسر أحكام الدستور وفقاً لذلك".

يراجع كذلك مقترح مساهمة جامعة طرابلس في إرساء أسس الدستور الليبي في ما يتعلق بالشريعة الإسلامية في محاولة توفيقية على النحو التالي: "الإسلام دين الدولة، والشريعة الإسلامية أصل التشريع، وهي الإطار الذي تنضوي فيه أحكام هذا الدستور وقوانين الدولة".

193 يراجع بالخصوص حكم المحكمة العليا (الدائرة الدستورية) بتاريخ 5 شباط/فبراير 2013 بعدم دستورية القيد الوارد على حق الزواج بأخرى إلا بعد موافقة الزوجة الأولى أو بإذن من المحكمة

194 تنص المادة 13: "تكون المعاهدات، والاتفاقيات الدولية المصادق عليها في مرتبة أعلى من القانون، وأدنى من الدستور. وتتخذ الدولة التدابير اللازمة، لإنفاذها بما لا يتعارض مع أحكام هذا الدستور".

في حدود المادة (6) يمكن أن تتخذ أساساً لعرقلة تنفيذ الاتفاقيات الدولية خاصة ما يتعلق بالحقوق والحريات¹⁹⁵. ورغم أن المشروع نص على أن من اختصاص المحكمة الدستورية مراجعة المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل التصديق عليها، فإن هذه المراجعة ستصطدم بلا شك بالمادة (6) والتي لجّدت بلا سوابق قضائية تسبب غموضها ومعناها، بما يمكن أن تؤدي إلى تراجع في الجانب الحقوقي بشكل خاص.

11. تحصيل نص المادة 6 المتعلق بمصدر التشريع، وعدم تحصين النصوص ذات العلاقة بحقوق الإنسان وحياته في غياب التنصيص عليها (مادة 195)، بل وردت بشكل عام وبطريقة تمكن من تعديلها بحجة "تعزيزها" دون ربط "التعزيز" بالمعايير الدولية.¹⁹⁶

12. إشكالية اللغة الرسمية للدولة بالنسبة للمكونات الثقافية.

13. في شأن تمثيل المرأة في السلطتين التشريعية والمجالس المحلية في مشروع الدستور. نصت المادة (185) من مشروع الدستور 2017¹⁹⁷ على أن يضمن النظام الانتخابي نسبة تمثيل المرأة 25% في مجلس النواب والمجالس المحلية ولدورتين فقط،¹⁹⁸ وهو نص تجاوزته الأحداث حيث تحقق للمرأة نسبة لا تقل عن 30% من المناصب القيادية في الحكومة في خارطة الطريق الصادرة عن ملتقى الحوار الوطني (خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية الشاملة "مادة 5 فقرة 6") وبالتالي فإن هذه النسبة تعتبر مكسباً للمرأة يتعين التمسك بها كحد أدنى في مشروع الدستور.

أما مسألة التحديد الزمني المجحف لحصّة المرأة في الانتخابات بدورتين انتخابيتين فهذا يشكل تراجعاً ملحوظاً عن مشروع دستور 2016،¹⁹⁹ الذي وإن نص على ذات النسبة إلا أنه حدد سقفاً زمنياً بإثني عشر عاماً تلي صدور الدستور. وهنا يثور ذات السؤال، ما السبب في هذا التراجع؟ وهو في كل الأحوال يشكل انكفاء وتراجع في مسألة حقوق المرأة (هذا النص الوحيد المعنون "حكم خاص بالمرأة"²⁰⁰).

القسم الرابع: النتائج

الخصوصية في الحالة الليبية إجرائية إلى حد كبير تتعلق بمرحلة بناء الدستور، ذلك أنه لا يمكن أن يتصور أن يكون مخرجات الهيئة التأسيسية في مستوى توقعات الليبيين، أو أنها ذات معايير دولية أخذاً في الاعتبار المنعرج الدستوري

195 دعوى رقم 8 لسنة 17 قضائية، المحكمة الدستورية العليا "دستورية"، المحالة من محكمة القضاء الإداري بالحكم الصادر عنها في الدعوى رقم 21 لسنة 49 ق.

196 من الممكن تصور "التعزيز" بحجة المحافظة على المرأة وعلى مركزها في المجتمع على حساب حقوقها. من بقرر ماهية "التعزيز" وما هي معاييرها؟ وهذا التعزيز في الحقيقة يمكن أن يكون أمراً مختلفاً عليه فما يراه البعض تعزيراً قد يراه الآخر انتقاصاً من الحق (مثال العمل الليلي للمرأة).

197 تقابلها المادة 205 في مشروع دستور 2016.

198 ورد في النص مع مراعاة حق الترشح في الانتخاب العام. لم ينص على ذات النسبة في الحكومة.

199 المادة 205 من مشروع دستور 2016.

200 نص المادة 49 تحت عنوان دعم حقوق المرأة، والأجدى أن يكون هناك فصلاً بحقوق المرأة في مشروع الدستور.

الصعب الذي رسم للهيئة التأسيسية والذي ساهمت الأخيرة في المبالغة في صعوبته. أنتظر الليبيون حوالي نصف قرن على أمل أن يحتكموا إلى دستور يحقق الاستقرار والنمو والتقدم، ولكن قبل كل شيء ينص على الحقوق والحريات ويضع آلية حمايتها وضماناتها.

الذي حدث لم يختلف عن الواقع المرير الذي يعيشه الليبيون حالياً، فقد شهدت الهيئة ذاتها تراشقاً واتهامات ونزاعات ودعاوى قضائية جعلت من مخرجاتها من الصعوبة أن تحظى بالقبول طالما أن أعضائها لم يقبلوا بعضهم البعض، فخرج مشروعاً دستور عن ذات الهيئة معلناً الانقسام كما انقسمت السلطات التشريعية والتنفيذية في البلاد.

فوتت الهيئة التأسيسية فرصة ذهبية لمحاولة مصالحة وطنية عجز الساسة الليبيون في الوصول إليها. وكان بإمكان أعضائها لو تجنبوا الخلافات، أو على الأقل تمكنوا من التعامل معها بإيجابية أن يرسموا مجالا يتحلق حوله الليبيون لدعمهم، لكن اخفاقهم في العمل المشترك فيما بينهم زاد من الوضع القائم قتامة. لذا وفي الظروف التي تمر بها ليبيا والليبيون لن تكون عملية بناء الدستور إلا عملية مصالحة وطنية أو تمهيد أو تعزيز لها، فالظروف التي تعيشها ليبيا منذ 2011 وثقل التدخل الأجنبي فيها لا تسمح بالمغالبة العددية والتمسك بالادعاء بأن الدستور أياً كانت الظروف المصاحبة لصدوره هو "الحل".

يقول المناصرون لمشروع الدستور²⁰¹ (وهم مختلفون) أنه لو خرج مشروع الدستور إلى النور لما شهدت ليبيا هذه السلطات الغرائبية بموجب مفاهيم واتفاقيات سياسية، وهم محقون في ذلك، ولكن أيضاً يمكن القول بأنه لولا التأخير والإطالة والنزاع والانقسام والمقاطعة لما تأخر مشروع الدستور، أو القول بأنه لو صدر دستور مثل مشروع دستور 2017 بعيداً عن أجواء مصالحة حقيقية، لربما أدى إلى عنف بين الأقاليم المؤيدة أو المعارضة للمشروع. وفي ذات الوقت فإن الثابت أن وجود الإعلان الدستوري وهو وثيقة دستورية مؤقتة لم يحمي ليبيا من كل التجارب السياسية والمفاهيم برعاية دولية على مصير الشعب الليبي دون نتائج تذكر. التجربة الليبية وحتى التونسية تقول إن الدستور ليس كافياً للاستقرار بل قد يكون هو ذاته عاملاً للصراع أو مظهراً من مظاهره، بل يجب أن يكون الدستور فعالاً وأن يتضمن آليات تسمح له بأن يكون كذلك.

إن الاتجاه الأسلم من وجهة نظرنا ليس في اقتصار البحث حول النصوص – وهي مهمة – لكن البحث على آلية عملية بناء وصناعة الدستور، وما اكتنفها من أحداث، فهذا "المصنع" – إن صح التعبير – لم يستخدم الآليات الصحيحة، وقبل كل شيء لم يكن واقعياً، كما هو حال المسار الديمقراطي الليبي بشكل عام منذ العام 2011، الذي لم يضع في الحسبان أن هذه الثورة / الانتفاضة الشعبية كان لها وجه آخر وهو النزاع المسلح، والتدخل الأجنبي الذي لا يمكن لأحد أن ينكر ثقله وتأثيره بشكل مباشر حتى وإن كان تحت مظلة الأمم المتحدة.

201 "بوحمره يرد على الطعن في شرعية التصويت على مسودة الدستور"، بوابة إفريقيا الإخبارية، 17 آب/أغسطس 2017.

كان يفترض أن يكون المسار الدستوري صناعة ليبية صرفه، وكانت أجوائه المبتغاة محلية في مدينة جبليّة، لكن أعضاؤه لم يتمكنوا من التوافق.

أكدت السردية الدستورية الليبية على أن استخدام آلية التصويت في تبني مشروع الدستور تشي بالغلبة وتبتعد عن التوافق في دولة تمزقها الصراعات.

إنه يجب التفرقة بين الخلافات ما بين أعضاء الهيئة التأسيسية التي من خلال المواد المبينة أعلاه محصورة إلى حد كبير في مسألة الحقوق ذات العلاقة بالأقاليم – ما عدا النص المتعلق بمصدر التشريع (الشريعة الإسلامية) وحقوق المكونات الثقافية – وبين الخلاف المجتمعي والنخبوي حول نصوص مشروع الدستور خاصة المتعلقة بالحقوق والحريات. لذا فإن تراشق أعضاء الهيئة فيما بينهم واختلافهم ليس بذات الخلاف المجتمعي أو النخبوي حول نصوص مشروع الدستور، فالأول اضيق نطاقاً من الثاني. وهو ما يعني أن هناك مستويان من الاختلاف حول نصوص مشروع الدستور (2017)، الذي يدفع إلى نتيجة بأن الخلاف حول النصوص متشعب ويمتد إلى أبعد من الهيئة، وهذا الأمر يؤدي إلى القول بأن مشروع الدستور (2017) بحالته هذه غير مهياً للطرح على الاستفتاء.

إن أعضاء الهيئة التأسيسية لم يحسنوا التعامل فيما بينهم ولا مع عموم الليبيين، حين نصبوا أنفسهم حراساً على مشروع الدستور ووجهوا انتقادات وصرحوا بمواقف غير لائقة أحياناً إلى منتقديهم،²⁰² بدلاً من الانفتاح على الرأي الآخر وفتح باب النقاش وتوسيع رقعة المشاركة، أخذاً في الاعتبار التأخير الذي طرأ والقصور الذي وقع منهم.²⁰³ كان لزاماً عليهم فتح باب المشاركة والتحلي بالصبر. إذا كانت الهيئة تجاوزت المدة المحددة لها إلى ثلاث سنوات فالأولى – والتأخير قد وقع – أن تسعى الهيئة التأسيسية إلى تحقيق التوازن وإلى استعادة شرعيتها التي تآكلت بفعل المدة المطولة وأخطاء أعضاء الهيئة التأسيسية أنفسهم، وليس ممارسة الضغط بالإسراع في عرض مشروع دستور (2017) على الاستفتاء.

كان يمكن لمشروع الدستور أن يكون عملية مصالحة وطنية. لا يتصور في دول تمزقها النزاعات أن يكون الدستور إلا مشروعاً لمصالحة وطنية. وكانت صناعة الدستور في ليبيا فرصة لذلك، لكنها لم تتحقق سواء لأسباب داخلية تخص الهيئة وطريقة عملها أو لعدم تمكنها من استمالة المقاطعين من الأمازيغ منذ البداية، أو صعوبة تنقلها بشكل سلس في كل ليبيا مما اضطر عدد 32 عضواً²⁰⁴ منها للانتقال إلى سلطنة عمان²⁰⁵ في محاولة لوضع مشروع توافقي برعاية بعثة الأمم

202 موقف معلى لعضو الهيئة التأسيسية الأستاذ عمر النعاس في 18 حزيران/يونيو 2022. موقف معلى لمحمد التومي عضو الهيئة التأسيسية في 4 آب/أغسطس 2022 بالقول "من يعرقل الاستفتاء على الدستور لديه مصلحة خاصة". موقف معلى للأستاذ ضو المنصوري حول نصوص مزدوجي الجنسية بالقول "جميعهم لديهم مشاريع مدعومة من الخارج هذه هي الحقيقة التي يريد الرافضين لمشروع الدستور طمسها عن الليبيين".
203 ذهب البعض منهم إلى وصف دور أعضاء الهيئة التأسيسية بعد الانتهاء من كتابة مشروع الدستور بأنه دور توعوي. يراجع بالخصوص اللقاء المتلفز مع عضو الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور الهادي بوحمره - الجزء الأول بتاريخ 29 نيسان/أبريل 2018.

204 تقرير: سلطنة عمان تحتضن مشاورات لأعضاء من الهيئة التأسيسية، قناة ليبيا الأحرار التلفزيونية، 2016.

205 جرى ذلك في شهر آذار/مارس 2016.

المتحدة²⁰⁶ للدعم في ليبيا، الأمر الذي نتج عنه مقاطعة لبعض الأعضاء وبالتالي افشال المشروع الأول للدستور، وإطلاق مصطلح "دستور صلالة"²⁰⁷ من بعض أعضاء الهيئة التأسيسية المقاطعين للتقليل من شأنه وكأنه من صنيع الخارج.

هناك مسألة مهمة كانت عاملاً سلبياً في عمل الهيئة التأسيسية هي انغلاقها وممارستها لعملية الكتابة من قبل اعضائها وحدهم. وإن كان من بينهم متخصصين في المجال الحقوقي وإن تضمنت متخصصين في القانون. فلم تستعن الهيئة بالمتخصصين من خارجها كما فعلت هيئة الستين في سنة 1950 التي خلقت غرفة دستورية مصغرة من ستة أعضاء منها وخبراء معدودين وفرتهم الأمم المتحدة.

منع قانون العزل السياسي والإداري من مشاركة العديد من المتخصصين والخبراء في الترشح لسباق انتخاب الهيئة التأسيسية خشية من اقصائهم بسبب عملهم ضمن منظومة النظام السابق، وكان هذا مانعاً حقيقياً من مشاركة الخبرات في المجال الدستوري والحقوقي. هذا من ناحية الترشح، أما من ناحية الناخبين في العملية الانتخابية للهيئة التأسيسية، فإن هذه الانتخابات شهدت عزوفاً بيننا من حيث انخفاض المشاركة بنسبة عالية، قد يكون مرد ذلك ما شهده المسار الديمقراطي من اخفاقات وصراعات دارت رحاها داخل أول هيئة منتخبة (المؤتمر الوطني العام) وانعكاس ذلك سلباً على حياة المواطن. لذا لم تحظى هذه الانتخابات بمشاركة حقيقية كما حدث في الانتخابات العامة الأولى التي شهدت مشاركة مميزة وفرحة غامرة.

رغم ارتفاع حظوظ الهيئة التأسيسية في بداياتها إلى حد المطالبة من البعض باستلام السلطة وإدارة البلاد اثناء الانقسام السياسي في عام 2014، كحل بديل لحين اجراء انتخابات جديدة، إلا أنه وبمجرد ظهور الخلافات فيما بين اعضائها والتي جرى بعضها على العلن، فقدت الهيئة مكانتها ورمزيتها ذات الارتباط التاريخي بمن يطلق عليهم "الآباء المؤسسين" لهيئة الستين، وزادت من تعقيد المشهد السياسي بشكل عام وفقد المواطن الثقة في أن تصل به إلى بر الأمان.

من المهم الإشارة إلى أن بعض أعضاء الهيئة التأسيسية لعبوا دوراً بارزاً في الدفاع عن مشروع دستور 2017²⁰⁸ بشكل واضح خاصة إعلامياً، لكن صوتهم لم يكن عالياً أثناء عملية كتابة المشروع بل كان ينصب على الخلاف في ما بينهم بشكل أكبر. ولو كان الدور "التوعوي" الذي ينادي به بعض أعضاء الهيئة التأسيسية الآن كان أثناء الكتابة لكان أجدى ولمثل مشاركة ودور مفقود في ذلك الوقت المهم.

إن التراجع في بعض نصوص الحقوق والحريات ما بين المشروع الأول والمشروع الثاني مؤشر في حد ذاته على المنعطف السلبي الذي اتخذته الهيئة التأسيسية خاصة فيما يتعلق بحقوق المرأة.

206 محمد البشتاوي، مقابلة مع رئيس ديوان الهيئة التأسيسية عبدالله الصفياط، موقع الشبيبة، 2016.

207 عبدالباسط بن هامل، "المنصوري يرد على مقال بوحمره حول محطات الدستور"، بوابة إفريقيا الإخبارية، 6 تشرين الثاني 2016.

208 لم يحدث ذلك بعد صدور مشروع دستور 2016.

كما وإن في حذف مكتسب "النظام المدني الديمقراطي" من مقومات الدولة في حد ذاته مؤشر سلبي وخطير ينزع الصفة المدنية الديمقراطية للدولة المكرسة في الإعلان الدستوري وقد يضعها في مهب أنظمة لا تعترف بالديمقراطية، كما يشكل تخلي عن وثائق دستورية سارية تكفل ذلك وهي التي أتت بالأساس بالهيئة التأسيسية إلى الوجود.

الملفت للنظر أن الهيئة التأسيسية لم تتغلق على نفسها فحسب بل لم تمارس الشفافية المطلوبة منها، إذ لم تنشر الهيئة محاضر اجتماعاتها ولم تحدّث صفحاتها الرسمية ولم تتجح في التواصل الإلكتروني وتوفير المعلومات للمواطن ولم تواكب وتتعامل مع وسائل التواصل الحديثة في العالم الرقمي وفي بلد يطغى الشباب على عدد سكانه. وترك الأمر حكراً على أعضائها بطرق تقليدية عفا عنها الزمن يدافعون عن مشروع الدستور ويدفعون به نحو الاستفتاء دون توفير المستندات اللازمة خاصة المحاضر، أو على أقل تقدير ملخص لها أو نتاج أعمال لجان عملها الأولى والثانية ولجنة التوافقات. ليصبح الأعضاء مُلاكاً ومحتكرين لحق تفسير النصوص - وهذا ليس دورهم - ومصادرة حق الآخرين في ابداء الرأي في مشروع دستور يحكم مصيرهم دون معرفة خلفيات هذه النصوص واستتباط معانيها. وفي هذا الصدد وبما أن بعض أعضاء الهيئة التأسيسية من مناصري مشروع دستور 2017 يطالبون بإحالة المشروع إلى الاستفتاء، فإنه يكون لزاماً عليهم الإفراج عن محاضر جلسات الهيئة مسبقاً قبل أي إجراء حتى يتسنى للشعب الاطلاع والمعرفة قبل التصويت على المشروع. فلا استفتاء قبل المعرفة الكافية بأصول النصوص وخلفياتها خاصة الغامض منها.

الخاتمة

إذا كانت عملية البناء الدستوري غالباً ما تُدرس ضمن السياق التاريخي للدستور، ذلك أن صدور الدستور عادة ما يقلل من أهمية عملية بناء الدستور بسبب تسليط الضوء على النصوص، فإن الحالة الليبية غير ذلك. فعدم انتهاء عملية البناء وتوقفها عند مشروع الدستور الذي عكس خلافاً مهمة على صعيد بناء الدولة الليبية الحديثة ما بعد الثورة، أثار سؤالاً مهماً وهو لماذا رغم المدة المفتوحة التي منحت للهيئة التأسيسية وعزلتها عن المدن غير الآمنة، وما حظيت به من ترحاب وأمل، لم تتمكن من إكمال عملها. وحتى بفرض الرد على ذلك بأن الهيئة التأسيسية قد قدمت مشروعها وأن بقية الإجراءات لإصدار الدستور لا يد لها فيها، فإن هذا الرد ليس كافياً ولا شافياً ولا مقنعاً، فمشروع الدستور ليس أوراقاً تتضمن نصوصاً بل عملية بناء حقيقية تجمع ولا تفرق، وتحمي ولا ترهب، وتفرح ولا تخيب الظنون. وقد يبدو هذا الكلام حالماً وغير واقعي، لكن أهمية النصوص الدستورية ليست فقط في قبولتها في نصوص مادية، ولكن لما تحمله من أهمية معنوية وقدسية واحترام. وهذا لا يتأتى إلا تأسيساً على بناء دستوري (إجرائي) يضمن صدور نصوص قائمة على معايير تعمل على تحقيق عملية مصالحة وطنية وتضمن الحقوق والحريات وتحقق الأهداف التي سعى إليها الليبيون بعد أكثر من أربعة عقود بدون وثيقة دستورية دائمة.

إن مطالب الليبيين أثناء الثورة بالأساس دستورياً يضمن الحقوق والحريات ويضع نظاماً ديمقراطياً مدنياً يضمن التداول السلمي على السلطة وعدم عودة الاستبداد، وهذا الأمر انعكس في أول وثيقة دستورية صدرت أثناء الثورة من سلطة "ثورية" غير منتخبة، حيث وردت حوالي 19 مادة خاصة بالحقوق والحريات من مجموع 37 مادة، بل حتى النصوص ذات العلاقة بنظام الحكم إنما شرعت لخدمة النصوص ذات العلاقة بالحقوق السياسية، وهو ما يعني أن أغلب نصوص الإعلان الدستوري إنما انصبّت على مسألة الحقوق والحريات التي كان الليبيون متعطشين إليها.

إن عملية بناء الدستور أوسع من مسألة كتابة الدستور وهي عملية متكاملة، لا تعدو كتابة الدستور إلا جزء منها. لذا فإن تقييمها يكون من بدايتها وليس فقط من خلال الحلقة (الأقوى) وهي كتابة النص.

لم تعد كتابة النصوص عملية صعبة أخذاً في الاعتبار وجود التاريخ الدستوري، والوثائق الدستورية، والفقهاء الدستوري وأحكام المحكمة الدستورية وطنياً، ناهيك عن الدساتير المقارنة خاصة للدول المجاورة. لذا لم يكن هناك من داع وراء الخلافات فيما بين أعضاء الهيئة التأسيسية بهذه الحدية وهذا التواتر والتشدد في النصوص، مع التأكيد على امكانية تلافي عثرات التجارب المقارنة.

إن نصوص مشروع الدستور لاقت تقييماً من الخبراء الليبيين والأجانب كما أن المسائل الخلافية الجوهرية محددة. لكن ورغم محدوديتها فهي جوهرية، كما وأن باب الحقوق والحريات التي هي أساس الانتفاضة الشعبية في 2011، والتي رأت توجهها تقدماً في الإعلان الدستوري لا يمكن القبول اليوم بالمساومة بشأنها خاصة متى تعلق الأمر بمقومات الدولة المدنية والديمقراطية، أو بحقوق المرأة التي لن تقبل إلا بما ورد في الدساتير المناظرة من تكافؤ الفرص، والمساواة في الحقوق والحريات، والقضاء على كافة أشكال التمييز، ومناهضة العنف ضدها وهي التي عانت من ويلات بسبب النزاعات المسلحة ولم تشارك في الحرب الأهلية البغيضة. أن يكون دستوراً منصفاً لتضحياتها ومعاناتها وآلامها وحققها في حياة عزيزة فوق أرضها دون مئة أو هبة من بني البشر. وكيف لمشروع دستور أن يكون دستوراً في القرن الواحد والعشرين في غياب البديهيات كـ "الديمقراطية" و"المدنية" وأن "الشعب هو مصدر السلطات" مقابل مصطلحات عامة وغائمة وغير محددة؟²⁰⁹

قد لا يرى أي من المشروعين النور إلا في حالة فرض أحدهما بالقوة أو الضغط بطرحه للاستفتاء بحجة أنه المنقذ للبلاد مما تمر به من عدم استقرار، لكن هذا الفرض أو الضغط قد يسبب في مزيد من الانشقاقات والنزاعات بل ويكرسها من خلال نصوص دستورية. لكن المؤشرات تشير إلى أن هذا الاتجاه لم ينجح، وإن على أعضاء الهيئة التأسيسية القبول بذلك تيسيراً لمسار قادم واعتبار ما قامت به الهيئة التأسيسية محاولة "تمهيدية" في ظروف صعبة لم يكتب لها النجاح، ولن تأتي بالاستقرار إلى البلاد.

209 شعيتير وآخرون، معايرة لمشروع الدستور الليبي، ص 144-151.

عليه، يمكن التوصية بما يلي:

1. الاتجاه العام حالياً هو عدم ارتباط عملية بناء الدستور بالانتخابات المقبلة التي ينتظرها الليبيون ويدعو إليها المجتمع الدولي لتجديد المسار الديمقراطي.
2. أنه ومن خلال التجارب السابقة، يجب ألا يُؤجل البث في المسار الدستوري إلى ما بعد الانتخابات التشريعية والرئاسية المقبلة، بل أرى أن يلزم المسار السياسي المقبل (الانتخابات) وضع خطة لمسار دستوري معدل يتلائم معه. ويمكن في هذا الإطار التعامل مع نصوص الاتفاق السياسي المتعلقة بعملية بناء الدستور والبناء عليها وتطويرها. إن في تأجيل عملية بناء الدستور وإحالتها إلى مجلس تشريعي مقبل هو وضع هذا المجلس أمام أزمة لن يكون قادراً على حلها وسيجد صداً من بعض أعضاء الهيئة التأسيسية الذين سيتمسك بعضهم بمشروع دستور (2017)، وستتجدد الأزمات الدستورية تبعاً، ويكون هذا المشروع أساسها أو جزء منها. أنه في حالة المضي قدماً في الانتخابات لمرحلة انتقالية مقبلة دون وضع حل للمعضلة الدستورية وأهمها الهيئة التأسيسية ذاتها، فإن المسار الدستوري سيتحول إلى كرة لهب للسلطة التشريعية القادمة وسيكون عائقاً للمسار الديمقراطي القادم برمته.
3. يمكن اقتراح وضع آلية جديدة غير معقدة لهيئة جديدة لوضع الدستور تعتمد إما على التعيين أو خليط ما بين الانتخاب والتعيين. إذ لا بد أن تطعم الهيئة الجديدة بالخبرات وهذا لا يُضمن إلا من خلال التعيين.
4. الاهتمام والحرص والعناية على بناء الآلية الدستورية من تشريعات وقرارات وطريقة تشكيل الهيئة المقبلة بما يكفل تنوعها وتخصصها وسلاسة عملها وفعاليتها وضمان التوافق على نتائجها.
5. أن تتحول عملية البناء الدستوري إلى مصالحة وطنية وتكون المصالحة هدفاً ومسعى.
6. أن تحقق هذه العملية أكبر قدر من المشاركة خاصة من فئة الشباب والنساء والحقوقيين، وأن تتحول إلى ورشة بناء، ومناسبة سارة وليس إلى نزاعات ودعاوى قضائية وحملات إعلامية.
7. إنه رغم ما آلت إليه الهيئة التأسيسية، فإنه لا يمكن انكار جهودها وتجربتها وعملها في مناخ صعب، كما وأن مشروع الدستور تضمن بعض النصوص المتقدمة يتعين الحفاظ والبناء عليها وهجر النصوص المناقضة لها. ولا شك أنه سيتم الاستعانة بهذين المشروعين في عملية البناء الدستوري المقبلة، فهما وغيرهما من الوثائق الدستورية – بما فيها دستور المملكة (1951) ووثائق دستورية صدرت في ظل النظام السابق – وحتى الاتفاقات السياسية التي أعدت بإشراف بعثة الأمم المتحدة للدعم ستسهل العمل المستقبلي لوضع دستور للبلاد.
8. إن التعامل مع مخرجات الهيئة التأسيسية يجب أن يكون بروح ايجابية سواء من أعضائها الحاليين أو أعضاء مقبلين أيا كانت التسمية، وأن يعي الجميع أن عمل الهيئة التأسيسية الحالي قد مهد الطريق وكشف عن المطبات والمعوقات وأن الرؤية اتضحت وبجاجة إلى خطة جديدة لمواصلة العمل.

9. إن مسيرة عملية البناء الدستوري رغم اخفاقاتها كونت وعياً عاماً في وجدان المجتمع الليبي من مفاهيم دستورية ونقاش وخلقت دراية ومعرفة ووعي، وأبرزت الخلافات ومحدوديتها، لذا يمكن اعتبارها مقدمة لدستور أفضل بعد أن انهك النزاع الليبيين واتضح جلياً أن لا غالب ولا مغلوب، بل مغلوب (طرفاً النزاع) ومغلوب على أمره (الشعب)، لذا يجب التعامل مع هذه الحقبة بإيجابية وعلى أنها جزء من البناء.

10. أعدت مجموعة دراسات مصاحبة زمنياً لأعمال الهيئة التأسيسية في الشأن الدستوري – لا أعلم فيما إذا كانت الهيئة التأسيسية قد استعانت بها – مثل الدراسة المهمة التي أعدها مركز دراسات القانون والمجتمع التابع لجامعة بنغازي في عام 2017،²¹⁰ وغيرها من الدراسات،²¹¹ إضافة إلى مشروع دستور موازٍ أعده خبراء أكاديميين من جامعة طرابلس.²¹² وكلها دراسات ستكون عاملاً مساعداً ورافداً مهما لأي عمل مستقبلي.

يمكن للدول في فترة النزاعات أن تتعايش بدساتير مؤقتة وتسويات مؤقتة بحثاً عن حد أدنى من الاستقرار الذي سيسمح حتماً بوضع دستور لها يقيها شر الانقسام والحروب ويحقق العدالة في توزيع مداخيل ثرواتها الطبيعية واحترام حقوق الإنسان وحرياته، بدلاً من أن تتحول عملية بناء الدستور إلى جزء من تاريخ الانقسام والنزاع.

لذا وفي انتظار استكمال بناء الدستور، فإن الخطوة المهمة حالياً هي تنقيح الإعلان الدستوري وتضمين نصوص الاتفاقات السياسية اللازمة للمرحلة الحالية والمقبلة لضبط المسار السياسي الحالي دستورياً ولحين صدور دستور للبلاد، وحل اشكالية الهيئة التأسيسية واستكمال بناء الدستور من خلال مسار دستوري متجدد بالتلازم مع المسار السياسي. إن ليبيا قد قطعت شوطاً في طريق بناء الدستور حتى وإن تاهت في أزقته، لكن هذا المسار يمكن استعادته بشيء من الحكمة والتصميم على جمع شتات الليبيين في دولتهم الواسعة حتى وإن ضاق صبرهم واتسع همهم.

210 شعيتير وآخرون.

211 أعدت مجموعة من الدراسات بالتعاون و الاشتراك ما بين مركز دراسات القانون والمجتمع ومؤسسة فان فولينهورفين للقانون والحكومة التابعة لجامعة ليدن الهولندية، على سبيل المثال: نجيب الحصادي وآخرون، *اللامركزية في ليبيا (مقاربات متعددة التخصصات)* (2018)؛ أمال العبيدي، *الهوية الليبية: الأبعاد والمقومات (مقاربات متعددة التخصصات)* (2019)؛ *علاج منازعات الملكية العقارية في ليبيا ما بعد القذافي، في إطار العدالة الانتقالية*، التقرير النهائي لمشروع شراكة بحثية ليبي هولندي (مركز دراسات القانون والمجتمع ومؤسسة فان فولينهورفين للقانون والحكومة، لجامعة ليدن).

212 مساهمة جامعة طرابلس في ارساء أسس الدستور الليبي، مشروع جامعة طرابلس لدستور ليبيا، الطبعة الثانية (2016) بموجب قرار رئيس جامعة طرابلس رقم 1771 لسنة 2014 بتشكيل لجنة من رئيس وثمانية أعضاء من القانونيين والأكاديميين لوضع مبادرة مشروع دستور. هذه المساهمة متوفرة في سلسلة ادراجات على [صفحتها في الفيسبوك](#).

قائمة المراجع

- "المحكمة العليا تعلن اليوم حكمها بشأن دستورية البرلمان الليبي"، *القدس العربي*، 5 تشرين الثاني/أكتوبر 2014.
- "مجلس النواب الليبي يعقد أولى جلساته في طبرق"، *بي بي سي*، 4 آب/أغسطس 2014.
- [الاتفاق السياسي الليبي الموقع بتاريخ 17 ديسمبر/كانون الأول 2015](#).
- [الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 3 آب/أغسطس 2011](#).
- [الإعلان الدستوري لمجلس قيادة الثورة بتاريخ 11 كانون الأول/ديسمبر 1969](#).
- [انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور - نتائج الاقتراع النهائية](#). طرابلس: المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، 2014.
- [انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في ليبيا 2014](#). تقرير نهائي. أتلانتا: مركز كارتر، 2014.
- [الباب الخاص بالسلطة التنفيذية الموحدة](#).
- [الباب الخاص بشروط الترشح لمهام السلطة التنفيذية](#).
- بلت، أدريان. *استقلال ليبيا والأمم المتحدة: حالة تفكيك الاستعمار*. ترجمة زاهي بشير المغيربي. طرابلس: Kalam Research and Media - مجمع ليبيا للدراسات المتقدمة، 2020.
- بن هامل، أسامة. "استمرار حصار مقرات حكومية ليبية يثير جدلا حول هدفه ومنفذه". *وكالة الأناضول*، 8 أيار/مايو 2013.
- بوحمره، الهادي علي. *المسار الدستوري الليبي (2014-2018)*. طرابلس: منشورات دار الرواد، 2019.
- [البيان الأول للثورة عن سقوط النظام الملكي](#).
- بيان ثورة انتصار 17 فبراير الصادر بتاريخ 22 شباط/فبراير 2011.
- [التعديل الأول للإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 13 آذار/مارس 2012](#).
- [التعديل الثاني عشر للإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 31 كانون الثاني/يناير 2022](#).
- [التعديل الخامس للإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 11 نيسان/أبريل 2013](#).
- [التعديلان العاشر والحادي عشر للإعلان الدستوري الصادران بتاريخ 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2018](#).

- تقرير مرشحي انتخاب رئيس الدولة. طرابلس: المفوضية العليا للانتخابات، 2021.
- خارطة الطريق للمرحلة التمهيدية للحل الشامل الصادرة بتاريخ تشرين الثاني/نوفمبر 2020.
- خشانة، رشيد. "استفاقة المجتمع المدني الليبي تضعه في مواجهة مع "الأجهزة". ليبيا المستقبل، 22 تشرين الأول/أكتوبر 2010.
- خطة العمل من أجل ليبيا المقدمة من بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا المرحلة الأولى: إخفاق محتمل وإعادة نظر قد تكون ضرورية. بدائل سياسات. باريس: مبادرة الإصلاح العربي، 2017.
- سيف الإسلام يُطالب مجدداً بسنّ دستور.. لكن الوضع في ليبيا لا يبدو مُهيئاً لهذه النقلة! "سويس إنفو"، 15 أيار/مايو 2010.
- فازت المرأة الليبية بـ 33 مقعداً في أول انتخابات للمؤتمر الوطني منذ عام 1952، "كرامة"، 3 أيلول/سبتمبر 2012.
- فرناندث، هيثم عميرة. ليبيا وإشكالية قانون العزل السياسي. Real Instituto Elcano, 2013. مدريد. ARI 20/2013.
- قانون المحكمة العليا الاتحادية للمملكة الليبية المتحدة لسنة 1953.
- الكتاب الأخضر لمعمر القذافي.
- لجنة فبراير المقترح النهائي لأعمال لجنة اعداد مقترح التعديل الدستوري ومقترح انتخابات عامة.
- المقهور، عزة كامل. الطعون الانتخابية في التشريعات الليبية (2012-2014)، النص والواقع والتقييم. طرابلس: المفوضية العليا للانتخابات، 2018.
- ———. "المختنقات الدستورية للمرحلة الحالية: المفتعلة والمتوقعة". بوابة الوسط، 2 كانون الأول/ديسمبر 2020.
- ———. "الهيئة التأسيسية لوضع دستور ليبيا المقبل (هيئة الستين أفكار وآمال)"، ليبيا المستقبل، 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2012.
- ———. "الصناعة التشريعية في غياب الدستور". أويا، 2008.
- المملكة المتحدة والولايات المتحدة وفرنسا وألمانيا وإيطاليا. "بيان مشترك حول الانتخابات الليبية - ديسمبر 2021". 24 كانون الأول/ديسمبر 2021.

- المهير، خالد. "مزاج عام ضد التمديد للمؤتمر الوطني بلبييا." *الجزيرة*، 25 كانون الثاني/ديسمبر 2013.
- Maghur, Azza K. *A Legal Look into the Libyan Supreme Court Ruling*. Washington: Atlantic Council, 2014.
- *The Libyan National Conference Process – Final Report*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2018.

بين القانون والأزمة: صناعة وتغيير الدستور في البحرين

بدر النعيمي*

ملخص

تتعلق الورقة في تحليلها للتعديلات الدستورية من مفهوم "الأزمة" حيث تعرّف مصطلح الأزمة على أنها ظاهرة ملازمة لمفهوم الدستورية.¹ تظهر الأزمة بهذا الشكل المتلازم بسبب تكوين الدستور كنتاج لـ "تسوية بين قوى متباينة"، وهي تسوية غير مكتملة تنتج عنها تناقضات معينة في ظل رأسمالية الدولة، لا سيما تلك التي تظهر بين "الدستور المادي" الذي يتضمن العلاقات الاجتماعية وشكل توزيع الثروة و"الدستور الرسمي" الذي يفصل في تنظيم العلاقات بين سلطات الدولة.² وعليه، فإن المقصود بـ "الأزمة" هنا هو ليس بالضرورة لحظة زمنية محددة لها بداية ونهاية، وإنما عملية متواصلة قد تظهر فيها منعطفات يحتدم فيها الصراع الاجتماعي بطرق أشد. وتجادل الورقة أن العلاقة بين مفهوم الأزمة والتعديل الدستوري هي علاقة متعددة الاتجاهات، بحيث تكون الأزمات محركاً للتعديلات الدستورية، كما تكون التعديلات الدستورية محركاً للأزمات. إضافة إلى أن الأزمة مضمنة في النصوص الدستورية لأنها تتوقع حدوث الأزمات في المستقبل.

في جزئها الأول، تستعرض الورقة نشأة النظام الدستوري البحريني في شكله الراهن والمبادئ القانونية التي استند عليها، بالتركيز على ما تصفه الوثائق الدستورية بـ "الإرادة الشعبية" و"الإرادة المشتركة بين الملك والشعب"³ و"النهج الوسطي"، وأثرها القانوني والسياسي على الشكل الذي اتخذه النظام الدستوري ومقاربتها مع مفهوم "القوة التأسيسية للشعب"، كما هو مطروح في أديبات القانون الدستوري الليبرالية. تطرح الورقة في هذا الجزء أسئلة حول أهداف "إعادة تفعيل الحياة الدستورية" في البحرين في مطلع العام 2001، والتناقضات الداخلية والخارجية التي وُجدت في هذا المشروع. إضافة إلى أسئلة حول دور القانون في تحييد "الدستور" عن السياسة وفصله عن المسائل الاقتصادية والاجتماعية.

1 Hunter, "Marx's Critique and the Constitution of the Capitalist State," *Research Handbook on Law and Rob Marxism*, eds., Paul O'Connell and Umut Özsü (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2021), 205-207.
2 Karl Marx, *Marx's Critique of Hegel's Philosophy of Right* (1843) (Cambridge, Cambridge University Press, 1970), 58; Hunter, "Marx's Critique," 197-198.
3 دستور مملكة البحرين (2002)، المقدمة.

*باحث مستقل حاصل على شهادة الماجستير في القانون والاقتصاد السياسي من كلية بيركبيك بجامعة لندن بالمملكة المتحدة.

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

أما في الجزء الثاني، فتحلل الورقة التعديلات الدستورية التي شرعت في الفترة ما بعد الربيع العربي (تحديداً بين العامين 2012 وحتى 2018)، وتقاربهها من حيث الآلية القانونية والمضمون والأثر. بالأخص مدى استجابتها لتطلعات وأهداف الأطراف السياسية وأثرها على النظام القانوني والسياسي ككل، إذا كانت تشكل منعطفاً لتغيير مسار التطور الدستوري. كما وتختتم الورقة بالنظر إلى الوضع الراهن في البحرين ومحاولة إيجاد الفرص المتاحة لحلحلة الأزمة في المستقبل.

الكلمات المفتاحية: الأزمة الدستورية، القوة التأسيسية، الدراسات القانونية النقدية، الممالك الدستورية، الدستور المادي، الدستور الرسمي، الإرادة الشعبية، الإرادة الملكية.

قائمة المحتويات

239	المقدمة.....
243	القسم الأول: علم ودستور ومجلس أمة: كل عن المعنى الصحيح محرّف
243	أولاً: القانون الأعلى
246	ثانياً: المبادئ القانونية المجردة.....
248	ثالثاً: بين الرسمي وغير الرسمي.....
249	القسم الثاني: تعديلات دستورية في خضم الأزمات.....
249	أولاً: تعديلات 2012.....
258	ثانياً: تعديلات شبه دستورية في 2014
261	ثالثاً: تعديل القضاء العسكري للعام 2017
263	رابعاً: تعديل أداة السؤال البرلماني في العام 2018.....
267	القسم الثالث: الخروج من دوامة الأزمة.....
270	الخاتمة.....
272	قائمة المراجع.....

”هيجل قال أن أحداث التاريخ العظمى وشخصياته تتكرر مرتين. نسي أن يذكر أن المرة الأولى تتكرر على شكل مأساة، والمرة الثانية كمهزلة.“

كارل ماركس

المقدمة

أعلن ملك البحرين في أواخر شهر أيار/مايو 2011 دعوته لعقد ”حوار التوافق الوطني“ وذلك استكمالاً – حسب تعبيره – لمبادرة ولي عهده أثناء الاحتجاجات التي عصفت في البلاد منذ شباط/فبراير 2011 تقاعلاً مع أحداث الربيع العربي. وذلك لجمع الجمعيات السياسية المعارضة مع جمعيات سياسية منافسة لها أطلق عليها لاحقاً مُسمى ”جمعيات تيار الفاتح“ حول طاولة الحوار للاتفاق على خارطة طريق للخروج من الوضع السياسي الراهن.⁴ وبهذا الإعلان أعاد الملك صناعة دور ”الملك الإصلاحى“ الذي صنعه لنفسه قبل عقدٍ من الزمن في مطلع العام 2001 عند تدشينه ”مشروعه الإصلاحى“ الذي تمثل في الاستفتاء على ”ميثاق العمل الوطني“.⁵

كانت جلّ المطالبات في العام 2001 ترفع شعار إعادة العمل بالدستور والبرلمان بعد حلّه وتعليق بعض مواد الدستور في العام 1975،⁶ فوضع الملك دستوراً جديداً شكل نقطة صراع للعشر سنوات القادمة⁷ وصولاً إلى 2011 حين طالبت الجمعيات السياسية المعارضة بجلّ الدستور وإجراء حوار سياسي رفيع المستوى بينها والحكومة للاتفاق على صياغة دستورية جديدة، فقام الملك بالدعوة لحوار بين أطراف المجتمع المدني ابتعدت جلساته عن نقاش محاور الإصلاح الدستوري الجذري.⁸ إن التاريخ يعيد نفسه.

من يقرأ صفحات كتب التاريخ يجد الكثير من الدورات المتكررة. تلك هي طبيعة القراءة التاريخية، حيث المقارنة وربط الأحداث ببعضها البعض. ومن يقرأ تاريخ البحرين المعاصر سيجد دورات اندلاع الأزمات السياسية والانتفاضات الشعبية بشكل شبه منتظم كل عقد من الزمن منذ مطلع عشرينيات القرن المنصرم،⁹ أو على الأقل، هكذا تعلمنا قراءة التاريخ البحريني.

4 عباس المرشد، جدار الصمت: انهيار السلطوية - مدخل توثيقي لثورة 14 فبراير البحرينية (لندن: مركز أوال للدراسات والتوثيق، 2014)، 221.

5 المرشد، 239.

6 Elham Fakhro and Bader Al-Noaimi, "Bahrain's Enduring Constitutional Crisis," *Al-Abhath* 70, nos. 1-2 (2022): 26-27.

7 المرشد، جدار الصمت، 81-83.

8 المرشد، 382-385.

9 للمزيد حول تاريخ البحرين السياسي أنظر بشكل عام: المرشد، 42-50؛ فلاح مديريس، الحركات والجماعات السياسية في البحرين 1938-2002، ط 1 (بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2003)؛ فؤاد اسحاق الخوري، القبيلة والدولة في البحرين، تطور نظام السلطة وممارستها، ط 1 (بيروت: معهد الإنماء العربي، 1983)؛ عبد الهادي خلف، بناء الدولة في البحرين: المهمة غير المنجزة (بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2004)؛ عبدالله مطبوع، صفحات من تاريخ الحركة العمالية البحرينية، ط 1 (بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2006)؛ محمد علي التاجر، عقد اللال في تاريخ أوال، ط 1 (المنامة: مؤسسة الأيام للصحافة، 1994)؛ ناصر الخيري، فلاند النحرين في تاريخ البحرين، ط 2 (المنامة: مؤسسة الأيام للنشر، 2015)؛ عبدالرحمن الباكر، من البحرين إلى المنفى، ط 1 (بيروت: دار الكنوز الأدبية، 1965)؛ عبدالرحمن النعيمي، موضوعات الإصلاح السياسي في البحرين، ط 1 (بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2002).

فالسيرة التاريخية هذه تصف شعباً يخوض الانتفاضات المتكررة ويتطور في وعيه وسقف مطالبه مع كل دورة من الصراع السياسي مع أسرة آل خليفة التي تحكم البحرين منذ العام 1783. إلا أن العكس صحيح أيضاً بالنسبة لتطور منهجية الحكم، حيث تمكن على مدى الزمن من تطوير منظومته القانونية والدستورية لمواجهة تلك الاحتجاجات الشعبية. إن هذه العلاقة المتبادلة والصدامية أحياناً بين الأزيمة والقانون هي ما تُعنى به هذه الورقة، حيث تسعى لمركزة مفهوم "الصراع" في النقاشات القانونية بإعتبار الدستور شأنًا سياسياً تم تجريده من صفته السياسية، وتقنيه لتحديد الصراع الاجتماعي عن الخوض في مسائل توزيع السلطة والثروة، كما أنه مضمن في نسيج العلاقات الاجتماعية وهو نتاج للصراع الاجتماعي نفسه.¹⁰ ويمكن وصف الدستور بأنه نتاج لـ "تسوية بين قوى متباينة"، بيد أنها تسوية غير مكتملة وتشكل ساحة للصراع.¹¹ إن هذه الميزة – أن الدستور نتاج لصراعات بين أطراف متباينة المصالح – هي تحديداً ما يُنتج التناقضات التي تؤدي إلى الأزمات.

هكذا تصبح الدستورية شكلاً من أشكال الصراع الاجتماعي ومعبرةً عنه، وليست فقط تكنولوجيا قانونية صُممت لإدارة صلاحيات الدولة. فالدساتير والقوانين لا يمكن انتزاعها من سياق تشكيلها كنتاج للصراعات التي تدور حولها وعليها.¹² ومن الصعب – أو من المستحيل – أن تُعبّر الدساتير عن وحدة سيادية كاملة موحدة، لأنها توزع صلاحيات مجزأة ومتشعبة بين عدة أطراف تكون نتيجتها تجزأة السيادة.¹³

واستناداً إلى قراءة الدستور والدستورية في إطار الصراع الاجتماعي، تبين الورقة أن تلك التناقضات بين ثنائيات كالقانون والسياسة، والدستورية والديمقراطية، والسياسة والاقتصاد هي أيضاً نتاج صراعات بين أطراف متباينة المصالح. كما تؤثر هذه التناقضات على شكل الصراع الاجتماعي ونوعية المطالب السياسية، وعلى الشكل القانون والدستور أيضاً.¹⁴ تظهر التناقضات الكامنة في الدستورية والدولة الدستورية التي تنتج أزمات مستمرة ومتواصلة¹⁵ في شكلها الأوضح في لحظات اندلاع الاحتجاجات على حكم أسرة آل خليفة. الأزمات في هذا الإطار هي ظاهرة ملازمة لمفهوم الدستورية. ليس من جانب النظرية فقط، بل أيضاً من جانب الممارسة. حيث أن العديد من الممارسات الدستورية (مثل التعديل الدستوري وتقنين الأعراف)، بالإضافة للمبادئ المتجزئة في النظرية الدستورية (مثل الفصل بين السلطات والرقابة والتوازن)، هي ممارسات تتوقع حدوث الأزمات أولاً، وردود فعل تجاهها ثانياً،¹⁶ وقد تكون سبباً يقود إلى التأزيم ثالثاً.

10 Nimr Sultany, "Marx and Critical Constitutional Theory," *Research Handbook on Law and Marxism*, eds., Paul O'Connell and Umut Özsü (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2021), 210; Hunter, "Marx's Critique," 195-197.

11 Marx, *Marx's Critique*, 58.

12 Hunter, "Marx's Critique," 190-191, 199-200.

13 Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou, "Models of Constitutional Change," *Engineering Constitutional Change*, ed. Xenophon Contiades (New York: Routledge, 2012), 421.

14 Hunter, "Marx's Critique," 204.

15 Hunter, 205-207.

16 Hunter, 204-207.

هذا "المنطق" الدستوري الذي يتوقع تكرار الأزمات يدفعنا أيضاً لاستنتاج أن الأزمات الدستورية ليست حالة استثنائية بالضرورة بل حالة حاضرة في النصوص والآليات والأيدولوجيات التي تقود المعالجات القانونية.

إن الآليات التي تتغير فيها الدساتير تعبر عما يمكن وصفه بـ "هوية" الدستور.¹⁷ وليس بوسعنا فهم التغيير الدستوري إلا حين نضع بعين الاعتبار السياقات التاريخية لتطور السياسة والاقتصاد.¹⁸ ولكن عملية تحديد "هوية" الدستور تصعبها اعتماد الدستورية على مبادئ مجردة مثل "القوة التأسيسية للشعب" و "الإرادة الشعبية" في إطارها الرسمي، وعلى موازين قوى خارج النطاق الرسمي للدستور تعد جزءاً من النظام الدستوري على أرض الواقع. هيمنة الأسرة الحاكمة - على سبيل المثال - على عوائد النفط قد لا تكون "دستورية"، إلا أن السلطة التي تمركزت في يدها بفضل تحكمها بتلك الثروات الهائلة حتماً لها تأثير على الدستور والصراع الاجتماعي. ومن ضمن الانتقادات الموجهة لمنهج الدستورية الليبرالية هي أنها سعت وبشكل ممنهج لتحديد مسائل العدالة الاجتماعية وإعادة توزيع الثروة وسلطة المال في السياسة بشكل عام،¹⁹ عبر تغييب سلطة رأس المال عن أنظار الرقابة، وتكريس أشكال محددة لعلاقات الملكية الخاصة، وحماية الثروات المُحصلة بطرق غير شرعية من الرقابة. بحيث يتم فصل الاقتصاد عن خيارات السياسة وتفريغ الاقتصاد من محتواه السياسي.²⁰

وكثيراً ما يتم وصف الدساتير العربية في الدراسات القانونية النظرية - الغربية خاصة - على أنها وثائق إما أدائية أو أيديولوجية تترجم آلياً واقعاً سياسياً إلى نصوص قانونية بهدف تثبيت نظام حكم قائم من قبل إنشاء الدستور. نفهم من ذلك أن الطبقات الحاكمة ليس لديها اهتمام بالدستور أو القانون إلا حين يساعدها على تحقيق مصالحها ويشرعن حكمها. إلا أن الدساتير هذه وإن أُريد لها أن تكون أدائية، تفسح المجال للمزيد من التنافس السياسي حول المبادئ التي يجب أن تحكم المجتمع، وتحديدًا بسبب طبيعتها كنتاج للصراع الاجتماعي وكتسوية غير مكتملة.²¹

تتعلق الورقة في تحليلها للتعديلات الدستورية كألية قانونية وكظاهرة سياسية في الدولة الدستورية من مفهوم "الأزمة" حيث تُعرّف الورقة مصطلح الأزمة على أنها ظاهرة ملازمة لمفهوم الدستورية،²² وأنها تظهر بهذا الشكل المتلازم بسبب تكوين الدولة الدستورية والدستور كنتاج لـ "تسوية بين قوى متباينة"، أي طبقات مختلفة. وهي تسوية غير مكتملة تنتج عنها تناقضات معينة في ظل رأسمالية الدولة لا سيما تلك التي تظهر بين "الدستور المادي" الذي يتضمن العلاقات الاجتماعية وشكل توزيع الثروة و"الدستور الرسمي" الذي يفصل في تنظيم العلاقات بين سلطات الدولة.²³ وعليه،

Contiades and Fotiadou, "Models of Constitutional Change". 17

Contiades and Fotiadou, 420. 18

Sultany, "Marx and Critical Constitutional Theory," 209. 19

Hunter, "Marx's Critique," 196-197. 20

Nimer Sultany, "Arab Constitutionalism and the Formalism of Authoritarian Constitutionalism," *Authoritarian* 21

Constitutionalism: Comparative Analysis and Critique, eds., Helena Alviar García and Günter Frankenberg (Cheltenham:

Edward Elgar Publishing Limited, 2019), 291-293.

Hunter, "Marx's Critique," 205-207. 22

Marx, *Marx's Critique*, 58; Hunter, 197-198. 23

فإن المقصود بـ "الأزمة" هنا ليس بالضرورة لحظة زمنية محددة لها بداية ونهاية، وإنما عملية متواصلة قد تظهر فيها منعطفات يحتدم فيها الصراع الاجتماعي بطرق أشد.

تسعى الورقة لطرح تساؤلات حول العلاقة بين مفهوم "الأزمة" كما تم توضيحه أعلاه بالتعديل الدستوري:²⁴ هل هي علاقة أحادية الجانب - أي أن الأزمة تقود للتعديل الدستوري - أم أنها علاقة متبادلة، بحيث تكون الأزمات محركاً للتعديل الدستوري وكذلك التعديلات الدستورية محركاً للأزمات؟

ومن ناحية المنهجية النظرية، تتخذ الورقة من مدرسة الدراسات القانونية النقدية منهجاً وتوجهاً. حيث تركز تلك المدرسة على دراسة القانون باعتباره حقلاً يشتبك مع السياسة والمجتمع والاقتصاد وليس منفصلاً عنها. وعليه، ستركز الورقة على المقاربات السياسية ومساءلة دور القانون في الصراعات على النفوذ والسلطة.

كما ستركز الورقة على تحليل التطور الدستوري في سياقه التاريخي والسياسي باعتباره سيرورة لا حدثاً، وباعتبار الدستور نتاجاً لصراعات اجتماعية مستمرة وتعبيراً عنها. كما ستحلل الورقة النصوص القانونية بالنظر إلى العلاقات القانونية والاجتماعية التي تؤسسها وتتفاعل معها تلك النصوص: بين "الشعب" والطبقة الحاكمة، وبين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والتنازعات بين القيم القانونية المختلفة.

في الجزء الأول من الورقة، سيتم استعراض نشأة النظام الدستوري البحريني في شكله الراهن والمبادئ القانونية التي استند عليها، بالتركيز على ما تصفه الوثائق الدستورية بـ "الإرادة الشعبية" و"الإرادة المشتركة بين الملك والشعب"²⁵ و"النهج الوسطي"، وأثرها القانوني والسياسي على الشكل الذي اتخذته النظام الدستوري، ومقاربتها مع مفهوم "القوة التأسيسية للشعب" كما هو مطروح في أدبيات القانون الدستوري الليبرالية. وذلك بهدف إيجاد مكامن الخلل في النظرية والممارسة التي أرسيت نظام حكم في البحرين وُصف بـ "الاستبداد الليبرالي".²⁶ تطرح الورقة في هذا الجزء جملة من الأسئلة، منها: ماذا كان الهدف من "إعادة تفعيل الحياة الدستورية" في البحرين في مطلع العام 2001؟ وما التناقضات الداخلية والخارجية التي وُجدت في هذا المشروع؟ وماذا كان دور القانون في تحييد "الدستور" عن السياسة وفصله عن المسائل الاقتصادية والاجتماعية؟

في الجزء الثاني، ستضع الورقة التعديلات الدستورية التي شرعت في الفترة ما بعد الربيع العربي (تحديداً بين العامين 2012 وحتى 2018) تحت المجهر، وتقاربه من حيث الآلية القانونية والمضمون والأثر. على مستوى الآلية: ما الآليات التي أتبعت لتشريع التعديلات الدستورية؟ وهل كانت في سياق المنهج السياسي والقانوني القائم للدولة أم كانت تمثل ابتعاداً عن التقاليد؟ وعلى مستوى المضمون: كيف استجابت التعديلات الدستورية لتطلعات وأهداف الأطراف السياسية؟

24 Contiades and Fotiadou, "Models of Constitutional Change," 418.

25 دستور مملكة البحرين (2002)، المقدمة.

26 خلف، بناء الدولة في البحرين.

أما على مستوى الأثر: ما أثر التعديلات على النظام القانوني والسياسي ككل؟ هل شككت منعطفاً لتغيير المسار عمّا هو مألوف في البحرين؟

وأخيراً، ستختم الورقة بالنظر إلى الوضع الراهن في البحرين، ومحاولة إيجاد الفرص المتاحة لحلحلة الأزمة في المستقبل.

القسم الأول: علم ودستور ومجلس أمة: كل عن المعنى الصحيح محرّف²⁷

إن التناقضات الأصيلة في مفهوم الدستورية تنتج أزمات متواصلة.²⁸ والحالة البحرينية ليست بعيدة عن هذه الفكرة، إذ تظهر جلياً في الصياغة الدستورية الجديدة التي دشنها ملك البحرين في 14 شباط/فبراير 2002 لدى إصداره دستور مملكة البحرين المعدل بشكل مخالف للتقاهمات السياسية التي دارت بينه وبين أطراف من المعارضة السياسية، والذي بدوره دشّن مرحلة من الصراع السياسي لا زالت مستمرة إلى اليوم.²⁹

لماذا لاقى الدستور الجديد هذا الاعتراض الواسع؟ بطبيعة الحال، كانت لدى التيارات السياسية المعارضة على وجه الخصوص اعتراضات سياسية على نصوص الدستور ومضمونه وآلية إقراره،³⁰ لكن ما ستركز عليه الورقة هو تلك الأسباب وأوجه الخلل الخاصة بالنموذج الدستوري والقانوني الذي تم اتباعه، والمبادئ التي أرساها الدستور.

ولغرض تقديم نقد ملائم للمنظومة الدستورية التي شرعها دستور 2002، تم تحديد ثلاثة أوجه للتحليل:

1. الدستور كقانون "أعلى" يسمو فوق باقي القوانين وفوق السياسة أيضاً.
2. استناد التفسير القانوني على مبادئ مجردة مثل "الإرادة الشعبية" ساهمت في خلق تناقضات بين النظرية والممارسة.
3. التركيز على تفصيل أشكال التمثيل السياسي الرسمية المؤسساتية وإخفاء الأشكال غير الرسمية.

وستحاول الورقة من خلال تحليل الخصائص الثلاثة أعلاه أن تجيب على سؤال: كيف ساهمت المنظومة القانونية في تحييد الدستور عن السياسة؟

أولاً: القانون الأعلى

القاعدة القانونية التي تُدرّس في الجامعات تضع الدساتير في أعلى مرتبات القانون المحلي، بوصفها قانوناً أعلى تحتكم إليه بقية القوانين وتُقاس شرعيتها وفقاً لمدى التزامها بنصوصه ومبادئه. إن النظرية هذه محل انتقاد في الدراسات

27 معروف الرصافي، "أنا بالحكومة والسياسة أعرف".

Hunter, "Marx's Critique," 205-207. 28

Fakhro and Al-Noaimi, "Bahrain's Enduring Constitutional Crisis," 38-39, 44-45. 29

Fakhro and Al-Noaimi. 30

القانونية النقدية التي ترى أن معاملة الدستور كقانون أعلى يقود إلى تقييد السياسة على الرغم من أنه جزء من الصراع الاجتماعي ويتأثر بالسياسة.³¹

يشير دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في العام 2002 في مقدمته، إلى أن التعديلات التي أُجريت على دستور دولة البحرين الصادر في العام 1973 جاءت لتحقيق "القيم الرفيعة والمبادئ الإنسانية العظيمة التي تضمنها الميثاق [العمل الوطني]".³² وكذلك تشير المذكرة التفسيرية للدستور بالتفصيل إلى القوة الملزمة لميثاق العمل الوطني على الصياغة الدستورية التي انبثقت من رحمته. وقد ركز خبراء اللجنة الفنية الاستشارية الخاصة بوضع مشروع التعديلات الدستورية، على رسم العلاقة بين الميثاق والدستور بعناية، بحيث تخرج اللجنة بجملة من التعديلات الدستورية المتوافقة مع أهداف مشروع الميثاق التي تضمنت تناقضات قانونية أخرى سنبينها في القسم التالي.³³

أولاً، من حيث التفسير، فقد ذهبت اللجنة إلى أن القوة الملزمة للميثاق على الدستور، تنبثق من كون الميثاق أتى بالتوافق بين "الحكومة والشعب"³⁴ واعتبرت أن الشعب قد عهد إلى الأمير صلاحية "اتخاذ ما يراه مناسباً لتعديل الدستور... وباختيار الطريقة التي يراها أفضل لوضع التعديلات الدستورية والموافقة عليها وإصدارها".³⁵ وهو ما أدى إلى تحجيم القوة التأسيسية للشعب، حيث اعتبرت أن تصويته في الاستفتاء على الميثاق خلال المرحلة التأسيسية للدستور كان تنازلاً عن حقه في تقرير مصيره بإرادته وسيادته الكاملة وغير المجزأة الأصلية. وعليه، فقد نقل قوته التأسيسية بكامل إرادته إلى الأمير. بالتالي، يصبح الأمير قبل إصداره الدستور الجديد هو المعبر عن الإرادة الشعبية التي أُسندت إليه تلك الصلاحيات، والدستور الذي أصدره هو نتاج للقوة التأسيسية للشعب بما يتوافق مع نظرية "القوة التأسيسية".³⁶

إن الانتقادات الموجهة لنظرية "القوة التأسيسية للشعب" هي أنها تتناقض مع الممارسة التاريخية، حيث أن التناقض يكمن في أن يكون الشعب هو صاحب السلطات وصاحب السيادة والإرادة السياسية العليا، بينما الأمر الواقع يقوم بتأسيس دستور في سياق زمني وسياسي محدد، نتيجته تقييد القوة التأسيسية في المستقبل. هكذا تصيغ النظرية القانونية الدستور كقانون أعلى يسمو فوق الجميع ومن يعترض عليه يعترض على ما نتج عن إرادة الشعب (القوة المؤسسة) حتى وإن كان من يعترض عليه هو الشعب نفسه.³⁷

هذا ليس ما حصل فعلاً في البحرين، لأن التفسير الدستوري ذهب إلى خلق إرادتين منفصلتين (أنظر الفقرة الثانية: "المبادئ القانونية المجردة")، ولكن هذا لا يعفي النظرية القانونية نفسها من المساءلة على دورها في إنتاج هذه التناقضات.

31. Sultany, "Marx and Critical Constitutional Theory," 209-210.

32. دستور مملكة البحرين (2002)، المقدمة.

33. مرسوم رقم (5) لسنة 2001 بتشكيل لجنة تعديل بعض أحكام الدستور 2001.

34. المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002، الفرع الأول الباب الأول "القوة الملزمة لميثاق العمل الوطني".

35. المذكرة التفسيرية، الفرع الأول الباب الثاني "وسيلة تعديل دستور دولة البحرين الحالي في ظل الميثاق".

36. Sultany, "Marx and Critical Constitutional Theory," 213-214, 216-217.

37. Sultany, 232-233.

ثانياً، إن مشروع إصدار الدستور الجديد ركز بشكل كبير على تحفيز مبدأ "الكفاءة" في القوانين عن طريق اسناد عملية التشريع والتفسير والتقنين إلى الخبراء (والأجانب منهم المتعاقدون كمستشارين للحكومة بشكل أساسي)،³⁸ ما يمنح الخبراء سلطة كبيرة في تفسير القوانين على نحو يتناسب مع مصالح السلطة، وهذا الأسلوب "التكنوقراطي" في التعامل مع الأزمت السياسية هو جزء من عملية تحييد الدستور عن السياسة، وقولية القضايا السياسية في الشكل القانوني بما يفيد تجريدتها من محتواها السياسي والاجتماعي.³⁹ ويتحول النقاش من حوار حول تقديم الأطروحات السياسية المتنافسة إلى حوار حول مدى كفاءة تطبيق الأنظمة والقوانين التي تأتي جاهزة من الخبراء القانونيين الذين تستعين بهم الحكومة.

عُهد مشروع اعداد تعديلات الدستور إلى لجنة مكونة من كبار المسؤولين الحكوميين، بمن فيهم وزير العدل (رئيس اللجنة) والداخلية، ورئيس مجلس الشورى المعين. والتي شكّلت عن طريق مرسوم أصدره الأمير⁴⁰ بعد أن "عهد إليه" الشعب قوته التأسيسية لاتخاذ "ما يراه مناسباً" لتحقيق أهداف الميثاق، إذ بقيت سلطة الصياغة والإقرار والتنفيذ بشكل أساسي في يد المسؤولين الحكوميين (الذين كانوا محل انتقاد شديد لدى التيارات السياسية المعارضة بسبب دورهم المباشر في قمع الحريات العامة)، إضافة إلى الخبراء الدستوريين الذين استعانت بهم اللجنة.⁴¹ والدور الذي أنيط لهؤلاء الخبراء بصفتهم خبراء فنيين في مجال القانون، كان مبنياً على أساس ابتعادهم عن التجاذبات السياسية المحلية واتخاذهم موقفاً حيادياً. ولكنهم في الواقع كانوا يمارسون وظيفة سياسية في شأن تشوبه التناقضات السياسية والطبقية بالأصل.

كما أنه في بعض الأحيان يكون الهدف من تأسيس الدساتير الحفاظ على ما هو موجود، أو حماية خصائص معينة من التعديل في المستقبل، خاصة إذا كانت عناصر غير موافق عليها أو من المتوقع أن تؤدي إلى خلافات.⁴²

وقد حظر الدستور البحريني ثلاثة عناصر من التعديل: مكانة الشريعة الإسلامية كمصدر رئيسي للتشريع وديانة الدولة ولغتها الرسمية، والنظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي، ونظام المجلسين.⁴³ كما حُظر تعديل ما يقضي بالتعدي على "مبادئ الحرية والمساواة" إلا أن هذه مبادئ مجردة لا يمكن لمسها بشكل واضح، فالمساواة الرسمية دستورياً لا تعني بالضرورة المساواة الفعلية.

بالنسبة إلى المحظور الأخير - عدم جواز اقتراح تعديل لنظام المجلسين - سعى الدستور البحريني لتثبيت هيكلية المؤسسات الدستورية الجديدة بجعلها أمراً لا يجوز مناقشته أو تعديله. وبالتالي أصبح شأن سياسي كان إحدى محاور

³⁸ "Salma Waheedi, "Constitutional Courts in Arab Gulf States: A Comparative Study of Kuwait and Bahrain *Al-Abhath* 70, nos. 1-2 (2022): 227-229.

³⁹ Hunter, "Marx's Critique," 195.

⁴⁰ مرسوم رقم (5) لسنة 2001 بتشكيل لجنة تعديل بعض أحكام الدستور 2001، المادة (2).

⁴¹ دستور مملكة البحرين (2002)، المقدمة.

⁴² Richard Albert, *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford: Oxford University Press, 2019), 144-145.

⁴³ دستور مملكة البحرين البحرين (2002)، المادة (120) ج.

الصراع بين الحكم والتيارات السياسية المعارضة منذ إنشاء مجلس الشورى في العام 1992، إذ أصبح بفعل الدستور فوق السياسة ومجرداً من محتواه السياسي، ومحمياً بالمبادئ الدستورية التي تقدم الدستور كنتاج "للإرادة المشتركة بين الملك والشعب". وأي محاولة لتغيير نظام المجلسين هي بمثابة خروج عن "الصفة العقدية التي وُضع بها الدستور".⁴⁴ خلقت قولبة نظام المجلسين في "الصفة العقدية" و"الإرادة المشتركة" تناقضاً بتعميمها مصالح الأسرة الحاكمة (والملك على وجه الخصوص) على أنها مصالح تهم "الشعب" بأكمله، وأخفت حقيقة كونها مصالح فئوية ضيقة تقوي موقف طرف واحد من معادلة "الإرادة المشتركة" على موقف الطرف الآخر.

ثانياً: المبادئ القانونية المجردة

إن إحدى التناقضات في الدستورية التي تُنتج الأزمات بشكل ملازم هي اعتمادها على مبادئ قانونية مجردة وغير محددة النطاق، مثل "القوة التأسيسية للشعب" و"الإرادة الشعبية" وتقدم افتراضات كاعتبار "الشعب" وحدة متجانسة المصالح.⁴⁵ هذا هو المقصود حين يتم وصف الدستور كنتاج "تسوية بين قوى متباينة" مما يجعلها تسوية غير مكتملة الأركان لأن الصراع حول تحديد حدودها وعناصرها لا زال قائماً.⁴⁶

أين نجد هذه المبادئ في الوثائق الدستورية إذاً؟

ظهرت كلمة "الإرادة" في سياقين في كل من ميثاق العمل الوطني ومقدمة الدستور والمذكرة التفسيرية. جاء السياق الأول لوصف "الإرادة الشعبية" التي يمارسها عامة المواطنين في انتخاب أعضاء مجلس النواب والتصويت على الاستفتاءات. بينما كشف السياق الثاني "إرادة ملكية" يعبر عنها الملك بتعديل الدستور وتعيين أعضاء مجلس الشورى.⁴⁷ أمامنا إذاً إرادتان منفصلتان تتقاطعان مع بعضهما البعض في مواقف ولحظات معينة وتشارك في التعبير عن "إرادة مشتركة".⁴⁸ وقد ظهرت دلالات "الإرادة المشتركة" في مقدمة ميثاق العمل الوطني في أكثر من 10 مواقع. بينما ظهرت كل من الإرادة الشعبية والملكية فقط 3 مرات، ما يشير إلى تلازم هاتين الإرادتين في "هوية" الدستور الجديد والأفكار التي قادته. كما أن الوثائق الدستورية قد وضعت الإرادتين رسمياً على نحو متكافئ ومتساو. ولكن بسبب اختلال موازين القوى واحتكار الملك للسلطات السياسية وسلطة رأس المال، كان من الحتمي أن تكون الإرادة الملكية هي المهيمنة على

44 المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012، المقدمة.

45 Sultany, "Marx and Critical Constitutional Theory," 220-221; Hunter, "Marx's Critique," 205-207.

46 Marx, *Marx's Critique*, 58; Hunter, "Marx's Critique," 197-198.

47 المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002؛ دستور مملكة البحرين (2002)، المقدمة؛ ميثاق العمل الوطني (2001)، المقدمة.

48 دستور مملكة البحرين (2002)، المقدمة.

العملية السياسية. بالإضافة إلى تركيز التفسيرات القانونية على مبادئ تنفيذ "التوافقية" و "الشراكة السياسية" من جانب،⁴⁹ وتحفيز مبدأ "الكفاءة" عبر استحداث نظام المجلسين الذي سعى لضم أصحاب الخبرة فيه من جانب آخر.⁵⁰ ولعل من أهم المراجع التي وجهت نقداً للتفسير القانوني الذي اتبعته هيئات ولجان الصياغة والافتاء هو كتاب *الرأي في المسألة الدستورية*⁵¹ الذي أعدّه مجموعة من المحامين البحرينيين البارزين في العام 2002، والذي ناقش الإشكالات القانونية التي تضمنتها إجراءات تعديل دستور دولة البحرين للعام 1973 وإصدار دستور جديد في العام 2002 بصورة مخالفة لأحكام الدستور الأول، وذلك بوصفه "عقداً" بين طرفين - الحاكم والشعب - أو، "الحاكم والمحكوم" كما يُقال أحياناً، لا يجوز لأي من طرفي "التعاقد" أن ينفرد في تعديل أحكامه وإنما كان ينبغي التوافق على التعديلات والالتزام باتباع الإجراءات المرسومة في أحكام الدستور نفسه.⁵² ولكن اعتبار الدستور وثيقة "تعاقدية" يجتمع طرفان ليتوافقا على واجباتهما ومسؤولياتهما تجاه بعضهما البعض يكرس مبدأ "الإرادة المشتركة" الذي وضع إرادة الشعب في قبالة مع إرادة الملك على نحو متكافئ، وهي في الحقيقة على خلاف ذلك. ولأن مبدأ "الإرادة المشتركة" هو في الأساس مبدأ مجرد وُظف لوصف مجموعة من الممارسات القانونية القائمة أساساً على الصراع الاجتماعي، تجسدت "الإرادة المشتركة" جلياً وبشكل خلافي في نظرية "العقد" التي أتاحت للملك إصدار دستور 2002 بالشكل الذي تم، معللاً أنه استفتى طرف التعاقد الآخر وقد فوضه هذا الطرف للقيام بالإجراءات التي يراها مناسبة لتعديل أحكام الدستور بما يحقق غايات ميثاق العمل الوطني، وبالتالي تحقق التوافق المطلوب لتحقيق "الإرادة المشتركة"، على الرغم من تناقضه مع متطلبات إجراءات التعديل الدستوري وفق أحكام دستور 1973. فالقول بأن دستور 2002 أُصدر بشكل مخالف للعقد الأصلي، يرد عليه الحكم بالقول أن الملك تفاوض مع طرف التعاقد الآخر (الشعب) وتوافق معه بل ومنحه الطرف الآخر سلطة تعديل الدستور في إطار العلاقة التعاقدية نفسها.

يحكم الملك في الدولة الملكية باسم انتمائه إلى سلالة تاريخية محددة، بينما يحكم في الدولة الدستورية التي شرعها دستور 2002 باسم الشعب. وبالتالي يكون الشعب منفصلاً عن إرادته. حيث منح قوته التأسيسية للملك الذي أصبح يحكم باسم الشعب ونجح في تقييد إرادة الشعب بالقوة المؤسسة (المنشأة)، وفقاً لدستور يسمو فوق الشعب وفوق السياسة، وعلى الرغم من كون الدستور بالقوة المؤسسة - من الناحية النظرية - نتاج تلك المرحلة التأسيسية التي عبر فيها الشعب عن إرادته. ذلك هو التناقض الذي أنتجه دمج الإرادتين في "الإرادة المشتركة"، حيث يحكم الملك بإرادته، ولكن باسم الشعب. وكأن الشعب قام بتشبيد الاستبداد على نفسه، ونتيجة لذلك لا يمكن للشعب ممارسة إرادته بمفرده وإنما يجب أن يشترك في إرادته مع الملك بوصفه طرفاً آخرًا للمعادلة التي أسست الدستور القائم.

49 ميثاق العمل الوطني (2001)، المقدمة؛ المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002، الفرع الثاني.

50 ميثاق العمل الوطني، الفصل الخامس.

51 "القسم الثالث: الدستور الجديد ومذكرته التفسيرية"، عدد من المحامين البحرينيين (بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2002).

52 "القسم الثالث: الدستور الجديد ومذكرته التفسيرية".

توجد نماذج للثنائيات المتناقضة بكثرة في النظام الدستوري البحريني على مستوى تشكيل المؤسسات وتصميم المنظومة القانونية أيضاً.⁵³ وما توضحه الحالة البحرينية هو أن المبادئ القانونية الليبرالية نفسها يمكن أن يُبنى عليها الاستبداد في قالب قانوني، استناداً على خصائص النظرية القانونية هذه. وليس بالضرورة عبر استغلال القانون سياسياً خارج سياق النظرية القانونية.⁵⁴

ثالثاً: بين الرسمي وغير الرسمي

إن أحد الأدوار التي يمارسها الدستور هو إعادة هندسة الدولة والمجتمع من خلال التركيز على أشكال التمثيل السياسي الرسمية المؤسساتية بحيث تخفي تلك الأشكال غير الرسمية.⁵⁵ وهي عملية تقوم على احتكار السلطة للقوة وشرعنة الوضع القائم عبر التقنين، وإضفاء الشكل المؤسساتي على الصراع الاجتماعي. إن الاستبداد لا ينشأ من العدم، وإنما يُؤسس من خلال البنى القانونية والسياسية القائمة، وهي بطبيعتها عملية تراكمية، حيث تُبنى كل تجربة جديدة على التجربة التي سبقتها في عملية هندسية اجتماعية مستمرة لعب القانون فيها دوراً محورياً. وعليه، قد تفشل الدساتير في إنشاء نظام سياسي جديد لأنها عملية تراكمية، تتعايش فيها عناصر من النظام القديم والجديد، عنوانها الاستمرارية القانونية.⁵⁶ ومثال ذلك في الحالة البحرينية هو تعيين لجنة تفعيل الميثاق وتعديل الدستور وتركيزها في المذكرة التفسيرية على تحقيق أفضل النتائج وفق التجارب العالمية إضافة إلى "تحقيق تطلعات الملك" بينما كانت التطلعات الشعبية غائبة عن أولويات اللجنة. حتى المجلس التأسيسي في العام 1972 لم يمارس قوته التأسيسية بحرية، بحكم حصر وظيفته وفقاً للقانون⁵⁷ بمناقشة وتعديل مسودة الدستور التي أتت له جاهزة من مجلس الوزراء، وقد استعان الأخير بخبراء من خارج البحرين لصياغته. وبالتالي، فإن قوته التأسيسية مقيدة وفُرضت عليه بنى وأفكار وتوجهات مسبقة كان عليه أن يلتزم بها بدلاً من أن يُسمح له بصناعة نظام جديد دون تدخل من النظام القديم.

إن دور الايديولوجيات التي تتبناها المؤسسات تشكل عاملاً رئيسياً، وتُعنى هذه الورقة بالتأكيد على أهمية فحص هذه الايديولوجيات التي تجسدها المؤسسات والتفسير القانوني، والأطر التي تيررها أو تحجبها عن المساءلة، والاقتصادات السياسية التي تمكّنها.⁵⁸ هذه الايديولوجيا غير محددة وتأثيرها على فئات المجتمع ليس بالدرجة ذاتها، لأنها تأخذ شكلاً هجيناً وتدمج بين المعيارية القانونية والمطواعة الاجتماعية. والدستور في هذه الحالة يُنشأ لحماية ما هو موجود وليس لتغييره. كما كان للقانون دور فاعل في هذه العملية، حيث تعاطى التفسير القانوني مع دستور 1973 باعتباره قائماً وغير

Fakhro and Al-Noaimi, "Bahrain's Enduring Constitutional Crisis," 43-44. 53
بدر النعيمي، "التوظيف السياسي للقانون... أداة للحكم"، مواطن، 16 آذار/مارس 2018.

Sultany, "Arab Constitutionalism," 291-293. 54

Sultany, 306. 55

Sultany, "Marx and Critical Constitutional Theory," 228. 56

مرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1972 بشأن إنشاء مجلس تأسيسي لإعداد دستور للدولة. 57

Sultany, "Marx and Critical Constitutional Theory," 211. 58

قائم في الوقت نفسه. لأن الحكم لم يرد إحداث قطيعة مع النظام الدستوري السابق وفي الوقت ذاته أراد إعادة تشكيل النظام عن طريق حماية مصالح النظام القديم في ظل ظهور النظام الدستوري الجديد في العام 2002، من أجل ضمان إعادة تشكيل المؤسسات على نحو يتماشى مع مصالح الأسرة الحاكمة بحيث تتبنى أيديولوجيتها.

القسم الثاني: تعديلات دستورية في خضم الأزمات

في الجزء السابق، تم استعراض نشأة النظام الدستوري البحريني في شكله الراهن، والمبادئ القانونية التي استند عليها، بالتركيز على ما تصفه الوثائق الدستورية بـ "الإرادة الشعبية" و"الإرادة المشتركة بين الملك والشعب"⁵⁹ وعلاقتها بمفهوم "الأزمة" في الدراسات القانونية النقدية التي تراها ملازمة للدستورية من حيث النظرية والممارسة.

بناءً على ذلك، يركز هذا الجزء على مقارنة التعديلات الدستورية التي تمت في الفترة ما بعد الربيع العربي من حيث الآلية القانونية والمضمون والأثر، ومحاولة تحديد مكان "الأزمة" فيها.

أولاً: تعديلات 2012

تُعد تعديلات العام 2012 التعديلات الأهم ضمن التعديلات الدستورية التي تمت خلال العقد الماضي لعدة أسباب، حيث أنها أتت بشكل مباشر كردة فعل على حركة الاحتجاجات في العام 2011، وفي ظل توصيات نوقشت في حوار التوافق الوطني الذي أقيم في تموز/يوليو 2011.⁶⁰ تنقسم التعديلات الدستورية إلى نوعين: تعديلات تمس صلاحيات مجلس النواب المنتخب، وتعديلات تمس صلاحيات الملك. وعُدلت 14 مادة دستورية تمس صلاحيات مجلس النواب والإجراءات الدستورية التي تنظم العلاقة بينه وبين مجلس الوزراء. أهمها كانت المواد التالية: 65، 67، 85، 102، 109، 115، والتي سنعلق عليها تباعاً.

أ. تعديلات 2012: تعديلات على صلاحيات مجلس النواب

منحت المادة (65) من الدستور أعضاء مجلس النواب أحقية تقديم الاستجابات إلى الوزراء في اختصاصات أعمالهم، بحيث يتقدم ما لا يقل عن خمسة أعضاء بطلب الاستجواب. بيد أن التعديل الدستوري أدخل عبارة "ويتم إجراء الاستجواب وفقاً للشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة الداخلية لمجلس النواب".⁶¹ ووفقاً لتعديل المادة (144) من اللائحة الداخلية

59 دستور مملكة البحرين (2022)، المقدمة.

60 Fakhro and Al-Noaimi, "Bahrain's Enduring Constitutional Crisis," 47-50.

61 دستور مملكة البحرين (2022)، المادة (65).

الذي تم في الفترة نفسها،⁶² أُدخل على أداة الاستجواب إجراء إضافي، حيث اشترطت إحالة طلب الاستجواب أولاً إلى رؤساء اللجان لبحث "مدى جديته"، وبعد ذلك يعرض رأي اللجنة على المجلس للتصويت عليه بالموافقة على إجراء الاستجواب أو رفضه بأغلبية ثلثي الأعضاء، وفقاً للمادة (145) مكرراً (1). يُعدّ هذا تقليصاً من صلاحيات المجلس الرقابية، إذ جعل إمكانية استجواب الوزراء أمراً صعباً لدرجة الاستحالة. حيث أنه من غير المتوقع أن يتفق أغلبية ثلثي الأعضاء على الاستجواب. وهذا إذا أوصت اللجنة بالموافقة على الاستجواب من الأساس، ناهيك عن اشتراط موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء على الاستجواب من حيث المبدأ.

الملفت أن اشتراط موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء هو ذاته المستوى المطلوب للموافقة على سحب الثقة عن الوزراء وإصدار قرار بـ "عدم إمكان التعاون" مع رئيس الوزراء وتعديل الدستور. ما يعني أنه من المحالة استجواب وزير، ناهيك عن سحب الثقة عنه، كون الدستور ربط بين الأدوات.⁶³ هذا وإن اشتراط أغلبية الثلثين يُخصص في الكثير من النظم الدستورية للقرارات المهمة والتي تتطلب توافق سياسياً عريضاً لضمان استدامتها ومنع الإفراط في استعمالها، مثل تعديل النصوص الدستورية.⁶⁴ إلا أنه في البحرين تم زيادة الحالات التي تتطلب فيها إصدار القرارات بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان. خاصة تلك المتعلقة بممارسة الضغط السياسي على السلطة التنفيذية، مثل استجواب أو عزل الوزراء. في إشارة إلى أن عزل رئيس الوزراء أو حتى استجواب أحد وزرائه يعد بنفس حساسية تعديل للدستور بالنسبة إلى السلطة الحاكمة.

يجدر بالذكر أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب والتعديل المذكور، إضافة إلى نصف التعديلات التي تمت على اللائحة بين العامين 2012-2020، تمت عن طريق أداة المرسوم بقانون⁶⁵ ولم يكن أعضاء مجلس النواب شركاء في صياغة ووضع التعديلات على اللائحة التي تحكم عملهم. حيث لا يحق لهم اقتراح التعديلات على المراسيم بقوانين، وإنما يختص مجلس النواب بإصدار قرار بالموافقة أو الرفض فقط. وذلك وفقاً للمادة (123) من اللائحة الداخلية نفسها.

ولعل التعديل الأخطر الذي أُجري على اللائحة الداخلية هو ذلك التعديل الذي أُجري في العام 2012 لأنه جاء استجابة لتعديل دستوري كان من أهدافه "زيادة مظاهر النظام البرلماني" ومنح "دور أكبر لمجلس النواب".⁶⁶ أين الخلل إذاً؟ تجيب مقدمة المذكرة التفسيرية لتعديلات 2012 أنه انطلاقاً مما ورد في الميثاق من "مبادئ ملزمة... التي لا يجوز المساس بها أو تعديلها" وعدم الخروج "على ما قرره الميثاق من ضوابط واضحة":

62 المرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

63 دستور مملكة البحرين (2022)، المادة (66).

64 "القسم الثالث الدستور الجديد ومذكرته التفسيرية"، *الرأي في المسألة الدستورية*، عدد من المحامين البحرينيين (بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2002)، البند الأول.

65 أداة المرسوم بقانون هي أداة تشريعية تمكن السلطة التنفيذية من إصدار تشريعات تحمل قوة القانون في الفترات التي يكون البرلمان فيها غائب أو غير منعقد، ويجب عرضها على البرلمان للموافقة فور إعادة انعقاده وإذا لم يوافق عليها فزالت عنها صفة القانون.

66 المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012، المقدمة.

”تأكيد الصفة العقدية التي وُضع بها الدستور بحيث لا يجوز تعديله إلا بإرادة مشتركة بين الشعب والملك. وهو ما يعطي الحق للملك والسلطة التشريعية في اقتراح إجراء التعديلات اللازمة وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور. وأيضاً في الأخذ بنظام المجلسين النيابيين بحيث لا يجوز أن يتضمن التعديل الأخذ بنظام المجلس الواحد.“

يشير هذا إلى أن الدستور الحالي وكل ما وُلد من رحمته من تعديلات دستورية أو مؤسسات، صُمم لحماية ما هو موجود، وتحديد مسائل معينة عن السياسة الشعبية – ومن أهمها نظام المجلسين المستحدث في العام 2002، والمبني على تجربة إنشاء مجلس الشورى خارج إطار الدستور الرسمي في العام 1992. كما ساهم التفسير القانوني في قولبة نظام المجلسين بوصفه نتاجاً عن الإرادة الشعبية والملكية المشتركة التي صنعت الدستور الجديد، وفي مواجهة مع المطالب السياسية للمعارضة التي ركزت بشكل خاص على إلغاء مجلس الشورى المعين واعتماد نظام المجلس الواحد.

وفي ما يخص الشؤون المالية، فمن مسؤوليات المجلس الوطني إقرار مشروع ميزانية الدولة، والذي تقدمه الحكومة إلى المجلس قبل إنتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل.⁶⁷ وحسب التعديل على اللائحة الداخلية لمجلسي الشورى والنواب⁶⁸ وتعديل المادة (109) من الدستور، تجتمع لجنتي الشؤون المالية والاقتصادية لمجلسي الشورى والنواب ”في اجتماع مشترك لمناقشة مشروع قانون الميزانية مع الحكومة“ حيث تقدم اللجنتان الملاحظات والاقتراحات على مشروع الميزانية.⁶⁹ وعلى اللجنتين أن تقدمتا تقريرهما إلى مجلسهما خلال مدة أقصاها ستة اسابيع وفي حال عدم انجاز التقرير خلال هذه المدة جاز للمجلسين أن يناقشا مشروع القانون بالصيغة التي أُحيلت إليهما من الحكومة.

كما منحت التعديلات مجلس النواب بمفرده صلاحية إقرار برنامج الحكومة⁷⁰ إلا أنها أتت منقوصة. حيث اشترط إصدار قرار بالموافقة أو رفض البرنامج خلال مدة أقصاها 30 يوماً من تقديم الحكومة برنامجها بأغلبية الأعضاء، وفي حال رفضه تعيد الحكومة تقديم البرنامج ”بعد إجراء ما تراه من تعديلات“ خلال 21 يوماً، وإذا رفض النواب البرنامج للمرة الثانية بأغلبية الأعضاء على الحكومة أن تستقيل وعلى الملك أن يعين حكومة جديدة.

ولكن لم تمنع المادة (46) الملك من تشكيل الحكومة الجديدة بنفس الأعضاء، وهذا ما أكدته المذكرة التفسيرية لتعديلات 2012. حيث تشرح أن الدستور ”لم يلزم الملك بضرورة تعيين الوزراء وفقاً لما تسفر عنه الانتخابات البرلمانية من عدد مقاعد كل تكتل أو كل جمعية سياسية، وإنما ترك له الحرية الكاملة في اختيار من يراه لتشكيل الحكومة بما يحقق المصلحة العامة للمملكة“. كما يحق للملك حل مجلس النواب في حال رفضه لبرنامج الحكومة الجديدة من بعد المرة الثانية. الإرادة الملكية إذاً وفق الدستور لا يقيدتها شيء، لا قرارات مجلس النواب ولا نتائج الانتخابات. بينما الإرادة الشعبية

67 المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المادة (165).

68 اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، المادة (138). اللائحة الداخلية لمجلس النواب (167).

69 الإجراء قبل التعديل كان يقتضي إحالة مشروع القانون إلى كل مجلس على حدة، ولم يشترط اجتماع لجنة مشتركة من المجلسين مع الحكومة لمناقشته.

70 لم يكن الإجراء قبل التعديل يقتضي الموافقة على برنامج الحكومة وإنما نص على حق مجلسي الشورى والنواب في إبداء الملاحظات عليه فقط.

المتمثلة في انتخاب أعضاء مجلس النواب تقيدها إرادة الملك المتمثلة في تعيين أعضاء مجلس الشورى وأعضاء مجلس الوزراء وأدواته التشريعية لأن إرادته "تحقق المصلحة العامة للمملكة". إذ في نظر الدستور الإرادة الملكية وحدها القادرة على تحقيق "المصلحة العامة" للمملكة. ويمكن أن نفهم من ذلك أيضاً، أن الإرادة الشعبية لا تحقق المصلحة العامة إلا في حال توافقت مع الإرادة الملكية. أي أنه لا قيمة دستورية لها إلا في إطار توافقها مع إرادة الملك.

كما أن الدستور في المادة (67) منع مجلس النواب من طرح الثقة في رئيس مجلس الوزراء بعبارة صريحة: "لا يطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء"، ولم يشر إلى دور مجلس الشورى في الأمر لأن تركيبته كمجلس معين ملكياً لن تؤدي إلى مسألة طرح الثقة في رئيس الوزراء أو حتى استجواب وزير.

إلا أن الدستور وضع آلية شبيهة تحت مسمى آخر هو "عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء". حيث عدلت هذه المادة في العام 2012 لاقتصار استخدام هذه الأداة على موافقة مجلس النواب فقط في تصويت يُقام على مرحلتين. تتطلب الأولى موافقة أغلبية أعضاء المجلس والتصويت الثاني يتم بعد مرور ما لا يقل عن ثلاثة أسابيع ويتطلب أغلبية ثلثي الأعضاء.⁷¹ وفي حال نجاح التصويت، يُرفع الأمر إلى الملك للبت فيه، فيما أن يعفي رئيس الوزراء ويعين حكومة جديدة أو يُحل مجلس النواب وتُجرى انتخابات جديدة.

ب. تعديلات 2012: تعديلات على صلاحيات الملك

أما على صعيد صلاحيات الملك، فقد عدلت المادة (42) من الدستور بحيث اشترطت على الملك أخذ رأي رئيسي الشورى والنواب ورئيس المحكمة الدستورية قبل حل مجلس النواب. ولكن المذكرة التفسيرية أشارت لتعديلات 2012 بأن هذا الشرط لا ينطبق في حال حُل مجلس النواب بسبب رفضه برنامج الحكومة للمرة الثانية، أو في حال قرار مجلس النواب عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء وذلك لأنه يتم عبر أداة الأمر الملكي باعتبار رئيس الوزراء إحدى طرفي النزاع.⁷² بينما حل مجلس النواب في أثناء الفصل التشريعي لأسباب أخرى يكون بمرسوم، ما يعني أن الحالات التي يأخذ فيها الملك رأي رئيس مجلس النواب ورئيس الشورى ورئيس المحكمة الدستورية هي الاستثناء وليست القاعدة، وذلك على الرغم من أن المذكرة التفسيرية تُقر بصريح العبارة أن "رأي هذه الجهات غير ملزم للملك".⁷³

وكذلك تم تعديل المادتين (52) و(53) المتعلقةين بآلية وشروط تعيين أعضاء مجلس الشورى لتكون مفصلة بشكل أكبر. لكنها من الناحية الفعلية لم تقلص أو تحد من صلاحيات الملك في حرية اختيار وتعيين أعضاء مجلس الشورى، وذلك لأن تعديل المادة (52) نص على تعيين أعضاء مجلس الشورى "وفقاً للإجراءات والضوابط والطريقة التي تحدد بأمر ملكي".

71 كان يتطلب تفعيل أداة "عدم إمكان التعاون" اجتماع مجلسي الشورى والنواب برئاسة رئيس مجلس الشورى والموافقة بأغلبية ثلثي أعضاء المجلسين.

72 المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002، المقدمة.

73 المذكرة التفسيرية.

فالتعديل سعى لتقنين التعيينات ووضع الضوابط لها عملاً بمنطق أن التقنين بحد ذاته يُعد تطوراً. لكن بسبب اعتماده على أداة الأمر الملكي لم يغير التعديل شيئاً من الناحية الواقعية، لأن الجهة التي تصدر التشريع الذي ينظم ضوابط التعيين هي ذاتها التي تصدر أوامر التعيين، أي أن الرقيب الوحيد على شروط تعيين أعضاء مجلس الشورى هو الملك نفسه.

إن الأسلوب الذي تعاملت وبقه تعديلات 2012 مع الأزمة السياسية والمطالب الشعبية بالإصلاح اتسم أولاً بمواصلته الاعتماد على مركزية الإرادة الملكية في المنظومة القانونية للدولة. حيث أن توصيات حوار التوافق الوطني لم تكن ملزمة على الملك، بل اختار منها ما شاء وقدمها كاقترحات تعديلات دستورية على السلطة التشريعية للموافقة عليها، لتعبر التعديلات رسمياً عن تلك الإرادة الشعبية والملكية المشتركة، ولكنها كانت تعبر من الناحية الفعلية عن الهوة بينهما.

وأحياناً يفيد لفت الانتباه إلى ما هو غائب. حيث غابت عن هذه التعديلات أي معالجات تمس السلطة القضائية وآلية تشكيل مجلس الوزراء والصلاحيات المطلقة للملك في تعيين أعضاء مجلس الشورى والنظام الانتخابي أو الحقوق الاجتماعية والاقتصادية أو حظر التمييز السياسي.

إذا أخذنا السلطة القضائية كمثال، فقد بينت المادة (69) من قانون السلطة القضائية أن المجلس يتأسس الملك ويضم في عضويته أعضاء السلطة القضائية والنائب العام. كما وأشارت المادة أن "للملك أن ينيب عنه من يراه في رئاسة المجلس". ما يعني أن رئاسة الملك للمجلس تكون بصفة أصلية وأي شخص آخر يعين في المنصب يعد نائباً للملك في رئاسته.

واستمر المجلس الأعلى للقضاء على هذا الأساس إلى أن تم تعديل القانون في العام 2013. حيث عهد الملك "لرئيس محكمة التمييز رئاسة المجلس الأعلى للقضاء"، والتدقيق في قراءة التعديل يقود للتفسير بأن الملك فوض صلاحياته في رئاسة المجلس إلى رئيس محكمة التمييز. حيث يشير النص إلى أن الملك "يعهد" إلى رئيس المحكمة الرئاسة ولا يعينه في المنصب. من الجدير بالذكر أن للمجلس حق اقتراح تعيينات القضاة وأعضاء النيابة العامة إلى الملك وذلك بصفته رئيس الدولة إلا أنه في الوقت نفسه هو يُعتبر رئيس المجلس بصفة أصلية.

ولهذا الأمر دلالات هامة بالنسبة إلى علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية ومدى استقلالية القضاء. فالمادة (2) من قانون السلطة القضائية تنص على أن "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء اختصاصهم لغير القانون". فكيف يتم ضمان استقلالية القضاء إذا كان تنظيم السلطة القضائية، لا سيما خلال الفترة ما بين 2002-2013، يحد من استقلاليتها؟ حيث يعين الملك القضاة بمرسوم بصفته رئيس الدولة، وهو في الوقت نفسه يتأسس السلطة التنفيذية، كما يتأسس المجلس الأعلى للقضاء - الجهة المسؤولة عن اقتراح التعيينات وإدارة المحاكم.

وفي هذا الإطار، عُدّل القانون عدة مرات خلال 2006-2015 لإعادة تنظيم علاقة السلطة القضائية مع السلطة التنفيذية. وشملت التعديلات تغيير تبعية النائب العام وأعضاء النيابة العامة من وزير العدل إلى المجلس الأعلى للقضاء، كما أصبح تعيين مساعدي النائب العام بقرار من النائب العام نفسه عوضاً عن وزير العدل. وبالنسبة إلى أداء

النائب العام والمحامي العام الأول اليمين الدستورية فيؤدونها أمام الملك فقط دون حضور وزير العدل، وباقي أعضاء النيابة يؤدون اليمين أمام النائب العام. أما بالنسبة إلى القضاة، فيؤدي قضاة محكمة التمييز والاستئناف العليا اليمين أمام الملك بحضور وزير العدل، ويؤديها باقي القضاة أمام المجلس الأعلى للقضاء.⁷⁴ وأخيراً، منح المجلس الأعلى للقضاء ميزانية مستقلة.⁷⁵ حيث عُهدت مسؤولية إعداد الميزانية إلى رئيس محكمة التمييز (وذلك قبل أن يصبح هو رئيس المجلس وفقاً للتعديل الصادر في العام 2013) ويباشر فيها سلطات وزير المالية وسلطات ديوان الخدمة المدنية في ما يخص تنفيذ الميزانية. لا بد من الإشارة أيضاً إلى أن القانون وأغلب تعديلاته صدرت عن طريق مراسيم بقوانين صدرت خلال فترة الإجازة البرلمانية، أو في ظل غياب البرلمان بهدف "الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير".⁷⁶

ج. تعديلات 2012 وردّات الفعل السياسية

تباينت مواقف القوى السياسية من "حوار التوافق الوطني" الذي أقيم في تموز/يوليو 2011. فعلى الرغم من انتقادها آليات حوار التوافق الوطني، أعلنت "جمعية الوفاق الوطني الإسلامية" كبرى الجمعيات السياسية في البحرين نيته المشاركة بهدف إضافة "صوتاً مهماً للمعارضة السياسية البحرينية إلى عملية يمكن أن تؤدي إلى المصالحة والإصلاح... وتأتي بإصلاحات تتجاوز والتطلعات المشروعة للشعب البحريني"، وذلك بناءً على المبادئ السبع التي تم التفاهم عليها مع ولي العهد في شباط/فبراير - آذار/مارس 2011 وعلى رأسها مطلب الحكومة المنتخبة ومجلس برلماني "كامل الصلاحيات"،⁷⁷ بينما أصدرت كل من جمعية المنبر التقدمي وجمعية التجمع القومي بياناً منفرداً أكدت فيه موافقتها على الدخول في الحوار دون شروط مسبقة.⁷⁸ فيما كانت جمعية العمل الوطني الديمقراطي (وعد) مغلقة بقرار من النائب العام العسكري آنذاك ولم يُسمح لها بإعادة مزاوله نشاطها الرسمي إلا بعد إصدارها بيان اعتذار لمؤسسة الجيش على بيان أصدرته في نيسان/أبريل 2011 انتقدت فيه دوره في قمع المتظاهرين، إلا أنها رحّبت في الحوار في بيان الاعتذار نفسه وسُمح لها بعد ذلك بمزاولة نشاطها من جديد.⁷⁹ ولكن تقاربت مواقف ومرئيات هذه الجمعيات إلى حد كبير أثناء جلسات الحوار التي تمحورت حول المطالبة بصياغة دستورية جديدة تتبنى نظام الحكومة المنتخبة أو حكومة تحظى بدعم أغلبية سياسية في البرلمان يترأسها شخص من غير الأسرة الحاكمة، إضافة إلى تعديل الدوائر الانتخابية وقانون الانتخاب ومراجعة القوانين المقيدة للحريات، وزيادة صلاحيات البرلمان في الرقابة والتشريع.⁸⁰ أما الجمعيات السياسية المنضوية تحت ما سمي بـ "تجمع الفاتح" فرحّبت بالحوار وشاركت فيه، ولكنها اختلفت مع مرئيات جمعيات المعارضة

74 مرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002.

75 مرسوم بقانون رقم (44) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002.

76 المادة (38) من دستور مملكة البحرين (2002).

77 المرشد، جدار الصمت، 241، 362، 368.

78 المرشد، 363.

79 المرشد، 365-364.

80 المرشد، 376-377.

ورفضت فكرة إجراء تعديلات جذرية على الدستور كما رفضت مبدأ الحكومة المنتخبة على وجه الخصوص، واكتفت بتقديم اقتراحات حول تعديلات دستورية جزئية ركزت فيها على زيادة بعض صلاحيات البرلمان التشريعية والرقابية ومكافحة الفساد المالي و "الأخلاقي".⁸¹

بالمقارنة كان موقف "ائتلاف شباب ثورة 14 فبراير" المعارض رافضاً للحوار مع النظام من حيث المبدأ معلناً تبنيه مطلب "حق تقرير المصير"⁸² غير المرتهن بتحديد سقف أو شكل سياسي محدد للدولة في إشارة إلى عدم تبنيه سقف الحكومة المنتخبة في إطار ملكية دستورية الذي كانت تتبناه الجمعيات السياسية المعارضة بقيادة "الوفاق".

وتجسدت المواقف السياسية المتباينة من الأزمة الدستورية في إصدار كل كتل وثيقة مرجعية تعبر عن رؤيته للحل السياسي. إذ اشتركت خمسة من الجمعيات السياسية المعارضة، وهي جمعية الوفاق الوطني الإسلامية، وجمعية العمل الوطني الديمقراطي - وعد، وجمعية الإخاء الوطني، وجمعية التجمع الوطني الوحدوي، وجمعية التجمع القومي، في إصدار "وثيقة المنامة" في تشرين الأول/أكتوبر 2011. وتضمنت ستة مطالب رئيسية بُنيت على النقاهات التي توصلت لها تلك الجمعيات مع ولي العهد البحريني إبان فترة الاحتجاجات بشباط/فبراير 2011. على رأسها مطلب تغيير النظام الدستوري بتبني نظام الحكومة المنتخبة وإلغاء مجلس الشورى المعين واعتماد مجلس تشريعي واحد يتمتع بكامل الصلاحيات الرقابية والتشريعية.⁸³

ومن جانبها أصدرت ثلاثة جمعيات سياسية من تيار تجمع الفاتح "وثيقة الفاتح"⁸⁴ في تشرين الثاني/نوفمبر 2011، أكدت فيها على إيمانها والتزامها بالشرعية الدستورية القائمة، وتضمنت مطالب تتعلق بزيادة الصلاحيات الرقابية والتشريعية لمجلس النواب المنتخب، وإصلاح القضاء بما يعزز استقلاليته، وتوطين الوظائف العامة والخاصة وتطبيق سياسة احلال المواطنين، وإلغاء المؤسسات الازدواجية التي تعمل خارج إطار الحكومة، والعمل على التكامل الاقتصادي الخليجي نحو الوحدة الكونفدرالية الخليجية، إضافة إلى تطبيق مبادئ المساواة ونبذ الطائفية ورفض ما أسمته "التدخلات الخارجية" في شؤون البحرين الداخلية. بينما أطلق تجمع الوحدة الوطنية المنضوي ضمن تيار الفاتح مشروعاً سياسياً أكد على رؤيته في إقامة دولة مدنية ديمقراطية حديثة تقوم على "مبدأ المواطنة المتساوية وحكومة تمثل الإرادة الشعبية، مساءلة ومحدودة المدة، وبرلمان كامل الصلاحيات وقضاء مستقل"، إضافة إلى حق مجلس النواب في إقرار برنامج الحكومة، وتعديل آلية تأليف مجلس الشورى بحيث يتشكل وفق آلية تجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين.⁸⁵

81 المرشد، 377-378.

82 المرشد، 368، 372.

83 وثيقة المنامة: طريق البحرين إلى الحرية والديمقراطية - وثيقة مشتركة بين الجمعيات السياسية المعارضة.

84 جمعية المنبر الوطني الإسلامي، جمعية الأصالة الإسلامية، جمعية التجمع الوطني الدستوري، "وثيقة الفاتح".

85 "تجمع الوحدة الوطنية يطلق مشروعاً سياسياً لبناء دولة ديمقراطية مدنية"، الوطن، 28 حزيران/يونيو 2012.

كما أصدر ائتلاف شباب ثورة 14 فبراير "ميثاق اللؤلؤ" في شهر شباط/فبراير 2012،⁸⁶ أكد فيه مطلب "إسقاط النظام وتقرير المصير" معللاً أن "مساعي إصلاحه والتعايش معه باتت مستحيلة"،⁸⁷ وتضمن مبادئ ومطالب عامة كالتأكيد على "حق الشعب في تقرير مصيره واختياره نوع النظام السياسي الذي يليه تطلعاته وطموحه"،⁸⁸ وتشكيل مجلس تأسيسي منتخَب يعمل على صياغة دستور جديد، وحل الأجهزة الأمنية واستحداث قطاع أمني "يضمن سلامة المواطنين وأمنهم"، وتشكيل قضاء مستقل، وإيجاد "حل واقعي منصف" لمشكلات التجنيس السياسي، إضافة إلى التوزيع العادل للثروات، وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات وصون اللحمة الوطنية ونبذ التمييز.

الاختلاف في مواقف التيارات السياسية يعود إلى مواقفها من طريقة إصدار دستور 2002 وتبعاته، إضافة إلى مواقفها من التطورات السياسية ما بعد شباط/فبراير 2011، حيث كان موقف المعارضة السياسية منذ اللحظة الأولى رافضاً لدستور 2002 بوصفه دستورياً غير عقدياً وغير شرعياً في نظرها وإن تقاعلت وشاركت في مخرجاته بين الحين والآخر لأسباب براغماتية سعياً لتصحيحه وتغيير المسار السياسي للبلاد. بينما كانت جمعيات تيار الفتح موافقة على الدستور واقتصرت ملاحظاتها على الجزئيات. أما ائتلاف شباب ثورة 14 فبراير باعتباره طرف جديد على الساحة السياسية، حيث ارتكز نشاطه السياسي على التحشيد والتعبئة الميدانية أكثر من الانخراط في العمل السياسي المؤسسي، فكان موقفه يتسم بعدم اعترافه بشرعية الدستور والنظام السياسي القائم من حيث المبدأ.

وُضع نظام المجلسين لأجل أن - في حال اختلف أحد المجلسين مع الحكومة - يقوم "المجلس الآخر بدور الحكم بينهما إذ بانضمامه إلى أحد الطرفين في الرأي فإنه يحمل الطرف الآخر على التخفيف من حدة موقفه". ونظراً إلى آلية تشكيل مجلس الشورى وتركيبته، لم يحدث طوال أكثر من 20 عام من العمل بنظام المجلسين أن توافق مجلسا الشورى والنواب ضد الحكومة. يكشف تصميم نظام المجلسين بهذا الشكل المنطق الدستوري الذي يتوقع حدوث الأزمات، ويحاول وضع الحلول التصميمية لتفاديها. إلا أن التصميم نفسه هو مصدر للأزمة بحد ذاته، لأنه يستغل أشكال التمثيل الرسمية للغطية على أشكال القوة غير الرسمية. كما يفترض تصميم نظام المجلسين وجود كيانيين مستقلين ومتساويين في الأدوار والقوة والصلاحيات. ولكن هذا يتجاهل التباينات غير الرسمية في القوة، حيث أن تركيبة وآلية تشكيل مجلس الشورى لا تسمح واقعياً ببلورته مواقف مناقضة لمواقف الحكومة. ويُخفي تصوير المجلسين على أنهما متساويين رسمياً الهوة في القوة بينهما. إضافة إلى أن فرضية إمكانية انضمام مجلس الشورى إلى موقف مجلس النواب ضد الحكومة أيضاً هي فرضية غير واقعية. لا سيما أن شروط تعيين أعضاء مجلس الشورى تنظم عبر أداة الأمر الملكي. وعليه، ينتج نظام المجلسين وضعاً يكون مجلس النواب فيه هو الطرف الأضعف لأن الحكومة ومجلس الشورى سيتوافقان في الآراء ضده.

86 ائتلاف شباب ثورة 14 فبراير، "ميثاق اللؤلؤ".

87 "ميثاق اللؤلؤ".

88 "ميثاق اللؤلؤ".

وإنطلاقاً من استناد الدستور وتفسيره النظري على مبدأ "الإرادة المشتركة بين الشعب والملك"، فإن الوثائق القانونية قد تضمنت عبارات تفيد ذلك المعنى، مثل تبني الدستور "طريقاً وسطاً... حيث جمع بين مظاهر النظام البرلماني والنظام الرئاسي"، وسعى إلى إرساء هيكل متوازن "يؤكد الشراكة السياسية الدستورية بين الشعب والحكومة"، والذي تجلّى في أهداف تعديلات 2012 لزيادة مظاهر النظام البرلماني.⁸⁹ إلا أن المظاهر البرلمانية لا تزال نادرة وذات هيكلية ضعيفة. فتعديلات 2012 لم تسع بشكل جاد لمعالجة الاختلال في موازين القوى بين السلطة التشريعية والتنفيذية فهي "لا تهدف إلى الأخذ بنظام برلماني مطلق، وإنما إلى الأخذ بالمزيد من المظاهر البرلمانية"، وذلك "حرصاً على وحدة الوطن واستقرار الحكم" وتفادي عيوب النظام البرلماني وفقاً للمذكرة التفسيرية.⁹⁰ الملفت هنا هو عدم الإشارة إلى بعض عيوب النظام الرئاسي مثل تكريس سلطة الرئيس ومركزيته في صنع القرار السياسي حيث اتجه التفسير القانوني نحو تكثيف النقد نحو النظام البرلماني "المطلق" الذي تطالب به التيارات السياسية المعارضة.⁹¹

ما يميز النظام البرلماني عن الرئاسي هو آلية تشكيل الحكومة فيه حيث تكون الحكومة منبثقة بشكل أو بآخر من البرلمان سواء استناداً إلى نتائج العملية الانتخابية ذاتها أو عبر توافق برلماني داخلي، وعليه تكون الحكومة مسؤولة لدى جهة واحدة وهي البرلمان. إلا أن الدستور البحريني منح الملك الإرادة المطلقة في تعيين رئيس الحكومة والتي يكون أعضاؤها مسؤولين لديه وليس لدى البرلمان،⁹² وتشكيل الحكومة لا علاقة له بتشكيل البرلمان.

كما أن تطعيم مجلس النواب ببعض الصلاحيات الرقابية الجديدة ليس كافياً لإطلاق وصف "الوسطية" على النظام الدستوري الحالي. لا سيما أن صلاحية البرلمان في منح الثقة للحكومة عبر الموافقة على برنامجها لا زالت مقيدة بهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان. فحتى لو بات ينفرد في إصدار قرار "عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء"، لا تزال الحكومة مسؤولة لدى الملك دستورياً. كما أن التعديلات لم تعالج إحدى العوامل الرئيسية التي تغلب شكل النظام الرئاسي وهي مباشرة الملك صلاحياته مباشرة وعن طريق وزرائه والتي تمنحه حق الفيتو أيضاً على المراسيم الصادرة من رئيس مجلس الوزراء. وهو ما يضعه في موقع المسؤولية السياسية المباشرة دون وجود آلية قانونية لمحاسبته.⁹³ النهج الوسطي إذًا، يعني ممارسة رئيس الدولة إرادته مباشرة ومنفرداً، بينما ممارسة الشعب لإرادته يجب أن تكون متوافقة ومشاركة مع إرادة رئيس الدولة. وهذه المكانة المركزية للملك كصانع رئيسي للقرار السياسي ومهيمن عليه هي ما قد يفسر كثرة التصادم السياسي المباشر بين تيارات المعارضة والملك منذ إصدار دستور 2002 وظهور الدعوات لإنهاء حكم أسرة آل خليفة.⁹⁴ كما أن تحصين نظام المجلسين من التعديل الدستوري، بموجب الدستور نفسه الذي وضع من

89 المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002، الفرع الثاني.

90 المذكرة التفسيرية.

91 وثيقة المنامة، "ميثاق اللؤلؤ".

92 دستور مملكة البحرين (2002)، المادة (33) ج، د.

93 دستور مملكة البحرين (2002)، المادة (33) ج، د. المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين سنة 2002، تفسير المادة (33).

94 ائتلاف شباب ثورة 14 فبراير، "ميثاق اللؤلؤ".

أجل دسترته رسمياً، يعكس عدم استعداد الملك التنازل عن الإرادة التي صنعها لنفسه باسم الشعب.

إن ما قد يفيد تدعيم المسار الوسطي هو اعتماد مظاهر للنظام شبه الرئاسي، بحيث تكون الحكومة – وإن كانت معيّنة ملكياً – مسؤولة لدى البرلمان. وبحيث تكون للبرلمان سلطة في منحها الثقة وعزلها.⁹⁵ الملفت أن يركز التفسير القانوني على رسم مسار “وسطي” بين النظامين البرلماني والرئاسي، بينما يتم تجاهل النموذج شبه الرئاسي (الذي بات معمولاً به في عدد من الدول منها المملكة المغربية) والذي يهدف أساساً لخلق توازن بين النظامين.

ثانياً: تعديلات شبه دستورية في 2014

على الرغم من أن الانتخابات البلدية مرتبطة إجرائياً مع انتخابات مجلس النواب (إذ تُقام في الوقت نفسه ويصوت كل ناخب لنائب برلماني ونائب بلدي ضمن الدوائر الانتخابية نفسها) إلا أن تنظيم المنظومة القانونية للمجالس البلدية بتشريعات عادية جعلها هياكل ضعيفة، ما يؤدي إلى سهولة تعديل أحكامها وآلياتها عبر أداة المرسوم بقانون على وجه الخصوص، حيث أن كل من قانون البلديات وقانون نظام انتخاب المجالس البلدية قد تم إصدارهما عبر أداة المرسوم بقانون.⁹⁶

إن التفرقة هذه سهلت تغيير النظام الانتخابي للمجالس البلدية في العام 2014 على الرغم من أنها كانت جزء من مشروع توسيع آليات المشاركة السياسية الذي بدأ في 2002. حيث تم إلغاء المجلس البلدي للعاصمة (الذي كانت تشكل جمعية الوفاق الوطني الإسلامية المعارضة أغلبية مقاعده)، والاستعاضة عنه بمجلس “أمانة العاصمة” المشكل عبر مرسوم ملكي.⁹⁷ بالإضافة إلى تعديل حدود الدوائر للخارطة الانتخابية بأكملها.

وإثر دعوات لمراجعة التعديل، أحال الملك مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية،⁹⁸ وقد أصدرت المحكمة حكمها الآتي:

”قررت المحكمة أن المادة (5) مكرراً من قانون البلديات، المضافة بمقتضى المادة الثانية من مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون البلديات، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001، مطابقة للدستور، في ما عدا عبارة: (لا يعفى أمين العاصمة أو نائبه أو أي من أعضاء مجلس الأمانة من منصبه إلا بمرسوم)، الواردة بالبند (2) منها.“⁹⁹

95 Sujit Choudhry and Richard Stacey, *Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional Reform after the Arab Spring* (Center for Constitutional Transitions and International IDEA, 2014), 44-50.

96 عدل المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات ثلاث مرات عبر أداة قانون أقره مجلسي النواب والشورى. وعدل المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب المجالس البلدية أربع مرات، مرتان عبر أداة المرسوم بقانون ومرتان عبر أداة قانون أقره مجلسي الشورى والنواب.

97 قانون رقم 24 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001، المادة (1)، المادة (5) مكرراً.

98 أمر ملكي رقم (36) لسنة 2014 بإحالة المادة (5) مكرراً من مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 إلى المحكمة الدستورية.

99 حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم ! . ح . م / 2 / 2014 بتاريخ 9 تموز/يوليو 2014.

واستندت المحكمة في حكمها إلى كون الدستور لم يحدد الآلية التي ينبغي أن تتم فيها تشكيل المجالس البلدية وإنما حصر الحقوق السياسية والمدنية في انتخاب أعضاء مجلس النواب فقط وفقاً للمادة (56) من الدستور. وترك تنظيم المجالس البلدية للقانون والمشرع العادي ليقررها وفقاً للمادة (50). كما أكد قانون مباشرة الحقوق السياسية على حصر الحقوق السياسية للمواطنين في انتخاب أعضاء مجلس النواب فقط.¹⁰⁰

أما في ما يخص ما قد يشكل هذا التعديل من تمييز بين المواطنين - حيث لا زال المواطنون والمقيمون القاطنون في المحافظات الأخرى يتمتعون بمجالس بلدية منتخبة - أقرت المحكمة الدستورية أن المادتين (4) و (18) من الدستور التي ساوت بين المواطنين ونهت عن التمييز بينهم بسبب "الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة" لا تنطبق على التعديل معللة أن التمييز المقصود حظره هو التمييز التحكيمي بينما التعديل لم يسعى لذلك بل سعى إلى تحقيق "المصلحة العامة" - على حد تعبير المحكمة - كون العاصمة "واجهة للمملكة" يستفيد من مرافقها وخدماتها "جميع المواطنين والمقيمون" بمن فيهم أولئك الذين لا يقطنون في العاصمة.¹⁰¹

إن أفراد العاصمة بتنظيم خاص في الشأن البلدي ليس أمراً استثنائياً في البحرين. حيث تعتمد الكثير من الدول منها السعودية وفرنسا وبريطانيا والأردن تنظيمياً محلياً خاصاً بالعاصمة، لما لها من أهمية سياسية واقتصادية واجتماعية. إلا أن تعليل المحكمة بأن مشروع القانون يهدف إلى تحقيق "المصلحة العامة" نظراً لاستفادة شريحة واسعة من المواطنين والمقيمين من المرافق والخدمات الموجودة في العاصمة ليس تبريراً مقنعاً. وذلك لأن التعديل نص على اشتراط الإقامة في العاصمة لعضوية مجلس الأمانة، ما يشير إلى كون أعضائه ممثلين محليين للعاصمة وليس للدولة بأكملها.¹⁰²

كما لم يُمنح أعضاء الأمانة أية صلاحيات إضافية تختلف عن المجالس البلدية الأخرى وأغلب قراراته رهن موافقة وزارة شؤون البلديات والأشغال والتخطيط العمراني. على الرغم من أن التعديل سعى إلى أفراد العاصمة بتنظيم خاص لمكانتها كـ "واجهة للمملكة"، فكان من المتوقع أن يتم منحه صلاحيات تمكنه من القيام بدور أكبر في تطوير الخدمات في العاصمة. ولكن ثمة اختلاف لافت بين أمانة العاصمة المعينة والمجالس البلدية المنتخبة وهو اشتراط موافقة الملك لاستقالة أعضاء مجلس أمانة العاصمة،¹⁰³ بخلاف المجالس البلدية الأخرى التي تعتبر استقالة العضو مقبولة فور عرض رئيس المجلس الخطاب على المجلس في جلسته القادمة، ما يشير إلى تبعية مجلس أمانة العاصمة إلى الملك، بينما تحافظ المجالس البلدية المنتخبة على استقلاليتها في هذا الشأن.

100 المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية 2002.

101 حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم إ. ح. م / 2 / 2014 بتاريخ 9 تموز/يوليو 2014.

102 قانون رقم 24 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001، المادة (5) مكرراً.

103 قانون رقم 24 لسنة 2014، المادة (5) مكرراً.

سعت المحكمة الدستورية للموازنة بين مبدأ المشاركة السياسية والمصلحة العامة، بيد أنها غلبت ما اعتبرته المصلحة العامة للبلاد على مبدأ المشاركة السياسية الدستورية الذي كان مشروع المجالس البلدية قائماً عليه. ارتكز تفسير المصلحة العامة لدى المحكمة على فكرة المكانة الخاصة التي تتبوؤها العاصمة، لكونها تقدم مختلف الخدمات لجميع المقيمين في البلاد على حد سواء، ولكون مراقفها ليست محصورة على قاطني العاصمة، ما قد يشير إلى أن انتخاب قاطني العاصمة لممثلين محللين لهم هو تعبير عن مصلحة خاصة تتعارض مع المصلحة العامة.

ولكن الحكم حمل في طياته أيضاً مبدأ قانوني آخر - وإن لم يشر إليه بشكل مباشر- وهو مبدأ ثنائية الإرادة الشعبية والإرادة الملكية. حيث قامت المحكمة بقبولية الإرادة الملكية التي تعين أعضاء مجلس أمانة العاصمة بمبدأ المصلحة العامة ومبادئ أخرى مثل الفاعلية والتمثيل العادل والكفؤ. ووضعت الإرادة الشعبية في إطار المشاركة السياسية عبر الانتخاب في طباق مع الأولى، أي أنها تمثل الانحياز والمصالح الخاصة وعدم الفاعلية. المُلغت أيضاً تركيز الحكم على كون العاصمة هي "واجهة للمملكة" ما يتطلب أن يكون أعضاء مجلس أمانة العاصمة "من بين الأعضاء المنتخبين بمؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بالعمل البلدي ومن ذوي الخبرة والاختصاص" وليس من بين ممثلي الجمعيات السياسية الذين قد يفتقدون للخبرة والاختصاص في العمل البلدي.

وهذا ما ذهب إليه التفسير القانوني أيضاً لإيجابيات مجلس الشورى المعين كغرفة ثانية بالسلطة التشريعية، كغرفة تمثل الخبرة والاختصاصات والمصالح العامة للبلاد بعيداً عن التوجهات الشعبية والمصالح السياسية الخاصة للتيارات السياسية.¹⁰⁴ إلا أن النظام الدستوري ربط قيمتي الخبرة والكفاءة بآلية التعيين الملكي عبر الأوامر الملكية أو المراسيم والتي تم تحييدها عن بعدها السياسي وتم تقديمها على أنها قرارات خالية من التسييس وتمثل المصلحة العامة للبلاد.

في بيان لها، علقت جمعية الوفاق الوطني الإسلامية (والتي كانت الأكثر تضرراً من القرار كونها كانت تشكل أغلبية مقاعد المجلس البلدي للعاصمة بما فيها الرئاسة): "ليس من المستغرب قرار المحكمة الدستورية المنسجم مع توجه النظام في تقرير مطابقة هذا القانون للدستور، بالرغم من وجود إشكالات دستورية واضحة وفاقعة قال بها المستشارين القانونيين بمجلس النواب وأكد عليها المحامين وكل المتابعين، وأبسطها وجود تمييز بين مواطني العاصمة وبين غيرهم في حق انتخاب ممثليهم البلديين. هذا الإعلان الرسمي والتشريع مثل في حقيقته إعلان وفاة للتمثيل البلدي، بعد أن حركت السلطة أيادي السياسة الظالمة في هذه المجالس، وطالت طوال السنوات الثلاث الماضية كل ما يعبر عن الهامش الضئيل لتمثيل إرادة المواطنين، وشمل ذلك فصل 5 نواب بلديين بشكل غير قانوني ويشكل سابقة مثيرة للسخرية على مستوى العالم." وأضافت أن دوافع القرار كانت سياسية "وتأتي في سياق تفرغ هذه المجالس البلدية من محتواها ومهامها الخدمية لصالح المواطنين".¹⁰⁵

104 ميثاق العمل الوطني، المقدمة.

105 "الكثلة البلدية لـ"الوفاق": تحويل لـ"بلدي العاصمة" إلى أمانة عامة إجهاز على خدمة وتمثيل المواطنين"، *مرآة البحرين*، 10 تموز/يوليو 2014.

ونرى في تباين الموقف بين المعارضة والمحكمة الدستورية جوهر الاختلاف في تقييم المبادئ القانونية التي يجب أن تحكم المجتمع، بين مبدأ المشاركة السياسية الدستورية للمواطنين وبين مبدأ تحفيز الكفاءة والخبرة وتحقيق المصلحة العامة. وعلى الرغم من حضور هذه الجدلية في النظم الديمقراطية الليبرالية، إلا أن ما يهمننا في هذه الورقة هو كيفية التعبير عنها عبر المؤسسات الدستورية والسياسية والصراع حولها. فجمعية الوفاق عارضت القرار انطلاقاً من موقعها ضمن الصراع الاجتماعي الذي يدفعها لتغليب مبدأ المشاركة السياسية، والذي يتيح لها إمكانية إعادة رسم حدود السلطة الحاكمة. بينما غلبت المحكمة الدستورية مبدأ تحفيز الكفاءة والخبرة، انطلاقاً من كونها جهاز قضائي محافظ سياسياً لا يتفاعل مع القضايا السياسية والشعبية إلا ما ندر، إضافة لكون تشكيلها المؤسساتي يأتي ضمن سياق التفسير القانوني نفسه، والذي غلب فكرة تحفيز الكفاءة والخبرة عبر التعيين الملكي وتحييد المسائل السياسية عن المسألة السياسية، ومناهضة السياسة الشعبية كأيدولوجيا نخبوية تقود سياسات النظام، وبالتالي تعمل على إعادة إنتاج ذلك الفكر المهيمن.

ثالثاً: تعديل القضاء العسكري للعام 2017

بينما ركزت جملة التعديلات الصادرة في العام 2012 على تعديل صلاحيات السلطة التشريعية والملك، استهدف التعديل الدستوري الصادر في العام 2017 تعديل جزئي لمادة واحدة فقط، وهي المادة (105) البند (ب) لتحليل تنظيم القضاء العسكري واختصاصاته إلى القانون.¹⁰⁶

ثمة علاقة بين النصوص الدستورية والتشريعات. إذ إن تعديل الأولى قد يخلق أثراً قانونياً على الأخيرة، وهذا ما حصل بالنسبة إلى تعديل مادة القضاء العسكري، حيث أدت مباشرة إلى تعديل في أحكام قانون القضاء العسكري بصفة الاستعجال بعد أقل من عشرين يوماً.¹⁰⁷ ومقارنة بالتعديلات التي تمت في العام 2014 على المجالس البلدية والحقوق السياسية للمواطنين، فقد مثلت تأثيراً من الاتجاه المعاكس - تأثير القانون على الدستور - حيث تم التعديل من خلال آليات التشريع العادية عبر تعديل قانون البلديات، والخلاف على دستوريته انطلق من ترابط شأن المجالس البلدية مع الحقوق الدستورية لا سيما وأنها نشأت ضمن سياق المشروع السياسي الذي دُشن في العام 2002. ولهذا السبب، لم تحصر الورقة نقاشها حول التعديلات الدستورية القانونية الصرفة، بل سعت لتوسيع نطاقها لتشمل التعديلات التي كان لها تأثير على الدستور في شكله الرسمي وغير الرسمي.

ونظراً لتعديل قانون القضاء العسكري، تمت إضافة مادتين أوردت إلى القضاء العسكري اختصاص النظر في الجرائم التي يرتكبها "شخص غير خاضع لأحكام هذا القانون بصفته فاعلاً وشريكاً داخل المملكة أو خارجها"، والمقصود بذلك

106 تعديل دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2017.

107 "الموت أو الاعتراف - البحرين: محاكم عسكرية سرية تحاكم مدنيين انتزعت اعترافاتهم تحت وطأة التعذيب" (مركز البحرين لحقوق الإنسان وآخرون، 2017)، ص 4.

المواطنين أو الأجانب من غير العسكريين.¹⁰⁸ كما أنه أسند إلى النائب العام بعد موافقة القضاء العسكري حق إحالة أي من القضايا المعروضة عليه على أساس "قانون حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية أو أي من الجنايات الماسة بأمن الدولة الخارجي أو الداخلي" الواردة في قانون العقوبات، بالإضافة إلى اشتراط إحالة جميع الدعاوى إلى القضاء العسكري التي أصبحت من اختصاصه بموجب القانون.¹⁰⁹ ومن الجدير بالذكر أن "قانون حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية"، هو القانون الأكثر استعمالاً لمحاكمة المتهمين بالمشاركة في احتجاجات مناهضة لسياسات الحكومة.

وعلى إثر التعديل، تمت محاكمة سبعة عشر متهماً أمام المحاكم العسكرية بتهمة محاولة اغتيال القائد العام لقوة دفاع البحرين. بعد أن تم تطبيق الإخفاء القسري ضد اثنين منهم لأكثر من سنة، وتعرض عدد منهم للتعذيب.¹¹⁰ وقد حكمت المحكمة بالسجن لفترات متفاوتة على ثلاثة عشر منهم مع إسقاط جنسياتهم، وبالإعدام على ثلاثة من المدنيين وعسكري واحد، قبل أن يخفف الملك الحكم إلى السجن المؤبد مع إسقاط جنسياتهم.¹¹¹ كما رأت المنظمات الحقوقية البحرينية بأن التعديل يتعارض مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعدم مراعاته وضع الضوابط لمدة الحبس الاحتياطي، أو توفير الضمانات للاستعانة بمحام أو التواصل مع العالم الخارجي، أو الالتزام بقانون الأحداث البحريني، فيما اعتُبرت المحاكمات التي تمت غير عادلة.¹¹²

بدأت سيرورة محاكمة المدنيين، وخاصة المتهمين في قضايا ذات طابع سياسي، إبان اندلاع الاحتجاجات في العام 2011، حين أدمت الحكومة على محاكمة أكثر من 340 مدنياً في المحاكم العسكرية بتهمة تتعلق بأمن الدولة ومحاولة قلب نظام الحكم. وصلت بعض الأحكام إلى الإعدام، قبل أن تقرّر إعادة محاكمتهم في محاكم مدنية إثر الانتقادات التي تضمنها تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق.¹¹³ بررت الحكومة آنذاك عدم التزامها بالضمانة الدستورية بعدم محاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية إلا عند إعلان الأحكام العرفية، بأن المحاكمات التي تمت كانت معروضة على محاكم خاصة أنشأت بمرسوم ملكي لا على محاكم عسكرية.¹¹⁴

تجدر الإشارة إلى أن اعتماد هذا التعديل يعكس تاريخاً طويلاً من الازدواجية في القاعدة القانونية في ما يخص الإجراءات الجزائية والمحاكمات، حيث اتكأت البحرين منذ منتصف القرن المنصرم على مرجعية قانونية مدنية وأخرى أمنية جرى تطويرهما بشكل متزامن مع اندلاع موجات الاحتجاج. ففي ستينيات القرن المنصرم كانت السلطات تتعامل مع المتهمين وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 1966، إلى جانب قانون الأمن العام لسنة 1965. حيث أن

108 من وبين الجرائم المنصوص عليها: الجنايات الماسة بأمن الدولة، أو حالة إرهاب مسلح من الخارج، أو الجرائم التي تقع في نطاق منشآت خاضعة لقوة دفاع البحرين أو الحرس الوطني، أو على أموالها وممتلكاتها أو ضد منتسبيها.

109 قانون رقم (12) لسنة 2017 بتعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالمرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2002.

110 "المحكمة العسكرية العليا في البحرين تسقط جنسية 13 مواطناً وتصدر أحكام بالإعدام بحق 6 منهم"، سلام مبيها، 25 كانون الأول/ديسمبر 2017.

111 "البحرين: الملك يخفف أربعة أحكام بالإعدام إلى السجن المؤبد غير أن المحاكمات تظل جائزة"، منظمة العفو الدولية، 8 أيار/مايو 2018.

112 "الموت أو الاعتراف - البحرين"، ص 9-10.

113 "المحكمة العسكرية العليا في البحرين."

114 "الموت أو الاعتراف - البحرين"، ص 11-13.

الأول أصدرته الحكومة لسد فراغ تشريعي، بينما أصدرت الثاني كردة فعل على انتفاضة آذار/مارس الشعبية التي اندلعت سنة 1965. وشهدت حقبة السبعينيات استبدال قانون الأمن العام لسنة 1965 بالمرسوم بقانون تدابير أمن الدولة لسنة 1974، والذي استمر قيد التنفيذ بالتوازي مع قانون أصول المحاكمات حتى العام 2002 حين ألغي القانونان واعتمد بدلها "قانون الإجراءات الجنائية" و "قانون حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية".¹¹⁵

أما تعليقاً على التعديل الدستوري، فقد صرح وزير العدل آنذاك بأن الهدف من التعديل كان السماح بمحاكمة المدنيين في المحاكم العسكرية، معتبراً أن "القاضي العسكري هو الأقدر على الفصل" في القضايا الإرهابية،¹¹⁶ وذلك في إشارة إلى تراجع الحكومة عن الالتزام بتطبيق توصيات اللجنة البحرينية لتقصي الحقائق، لا سيما أنها أقدمت في العام نفسه على إعادة صلاحيات الاعتقال لجهاز الاستخبارات "جهاز الأمن الوطني" والذي أوصى تقرير اللجنة بحصر دوره في جمع المعلومات الاستخبارية فقط.¹¹⁷

كما أن هذه التعديلات والمحاكمات تمت في ظل حملة حكومية ضد مختلف عناصر المعارضة السياسية منذ أواخر العام 2014. من بينها حل "جمعية العمل الإسلامي (أمل)" في العام 2012،¹¹⁸ وجمعية الوفاق الوطني الإسلامية في تموز/ يوليو 2016، وجمعية العمل الوطني الديمقراطي (وعد) في تشرين الأول/أكتوبر 2017، وإغلاق صحيفة الوسط المستقلة في حزيران/يونيو 2017. بالإضافة إلى شن حملة مضايقات أمنية تجاه الناشطين الحقوقيين ومؤسسات المجتمع المدني، وتنفيذ حكم الإعدام في كانون الثاني/يناير 2017 ضد سجناء في قضايا سياسية يُعد الأول منذ تسعينيات القرن المنصرم، ومحاكمة الشيخ عيسى أحمد قاسم الذي يتّمس بالمرجعية الدينية الشيعية في البحرين وإسقاط جنسيته وإبعاده عن البلاد.¹¹⁹

رابعاً: تعديل أداة السؤال البرلماني في العام 2018

كما هو الحال بالنسبة إلى التعديل الدستوري للعام 2017، والذي ترتّب عليه تعديل تشريعي في قانون القضاء العسكري، ترتّب على التعديل الدستوري على نص المادة (91) من الدستور¹²⁰ والذي أقر في أواخر العام 2018، إلى تعديل بعض أحكام اللائحة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى¹²¹ عن طريق مرسوم بقانون، حيث اختصت التعديلات بتعديل شروط وصلاحيات أداة السؤال البرلماني.

115 بدر النعيمي، "التوظيف السياسي للقانون".

116 "تعديل دستوري بحريني يسمح بمحاكمة الإرهابيين عسكرياً"، سكاي نيوز عربية، 5 آذار/مارس 2017.

117 "البحرين: إعادة سلطات الاعتقال لجهاز مسيء"، هيومن رايتس ووتش، 31 كانون الثاني/يناير 2017.

118 عارف الحسيني، "حل جمعية أمل" وتصفية أموالها، البلاد، 10 تموز/يوليو 2012.

119 بدر النعيمي، "المستجدات السياسية في مملكة البحرين"، الثابت والمتحول 2018: التنمية في هامش الخليج (مركز الخليج لسياسات التنمية، 2018).

120 تعديل دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018.

121 مرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب 2018؛

مرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى 2018.

وأثارت موافقة مجلس النواب على المرسوم انتقادات واسعة، حيث رأى المراقبون أن التعديلات أدت إلى تقييد صلاحيات النواب في استخدام أداة سؤال البرلمان البحريني. هذا بالإضافة إلى أن موافقة المجلس تأتي مخالفة لرأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بالمجلس التي أوصت برفض المرسوم بقانون، على الرغم من أن المذكرة التفسيرية للتعديل الدستوري¹²² قدمت التعديل على أنه يزيد من صلاحيات النواب عبر توسيع دائرة المشمولين بأداة السؤال ليضم "جميع أعضاء مجلس الوزراء" وليس فقط الوزراء.

ومن أهم التعديلات التي تضمنها التعديل الدستوري إلى جانب تعديل اللائحتين الداخليتين هي أنها أعادت إلى مجلس الشورى حق توجيه الأسئلة إلى الوزراء بعد أن سُحب منه على إثر التعديلات الدستورية للعام 2012، والذي هدف حينها إلى جعل الرقابة السياسية والمساءلة من اختصاصات مجلس النواب منفرداً دون مجلس الشورى. إلا أن المذكرة التفسيرية عللت أنه قد "كشفت الممارسة العملية أن هناك حاجة ماسة لتقرير هذا الحق، لكي يقوم الأعضاء بأداء واجباتهم في إطار الاختصاصات الدستورية لمجلس الشورى"¹²³. كما أشارت المذكرة التفسيرية إلى موضوع عدم جواز الأخذ بنظام المجلس الواحد في السياق نفسه الذي أشارت فيه إلى أن التنظيم القائم (أي سحب حق السؤال من مجلس الشورى) أتى متوافقاً مع التطورات الديمقراطية والدستورية "التي كانت سائدة وقت وضعه" في إشارة إلى تعديلات العام 2012 التي أقرت في أعقاب الربيع العربي، ولكن "لا يمنع من إعادة النظر فيما وضعه الدستور من تنظيم لهذين المجلسين بما يتفق مع ما طرأ من تغير في الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية"¹²⁴. الملفت أن سحب حق السؤال من مجلس الشورى آنذاك هدف إلى جعل مجلس النواب ينفرد في الرقابة على أعمال الحكومة كون أداة السؤال من أدواته الرقابية الأساسية. ولكن التعديل ذهب إلى إعادة حق السؤال إلى المجلس الشورى بضوابط بحيث "لا تكون الإجابة على أسئلة مجلس الشورى إلا مكتوبة"¹²⁵ وذلك بحيث لا يحضر الوزراء إلى مجلس الشورى، وبالتالي يتحول إلى نقاش بين العضو والوزير. من جانب، ينساق التعديل في المسار الدستوري الذي أقر في العام 2012 بتخصيص صلاحيات رقابية خاصة لمجلس النواب، ومن جانب آخر يأتي في ظل تحييد مجلس الشورى عن القيام بأي عمل قد يناهض أو يفسر على أنه نقد لسياسات الحكومة.

إضافة إلى ذلك، أفضى التعديل الدستوري وتعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب إلى 8 تعديلات متعلقة بأداة السؤال البرلماني. أبرزها كان تعديلاً لنص المادة (133) من اللائحة الداخلية الذي وسع من دائرة المشمولين بإمكانية توجيه الأسئلة إليهم، لتشمل جميع أعضاء مجلس الوزراء بعد أن كانت تشمل الوزراء فقط. أي أنها بعد التعديل أصبحت تشمل

122 المذكرة التفسيرية لتعديل دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018.

123 المذكرة التفسيرية.

124 المذكرة التفسيرية.

125 المذكرة التفسيرية.

رئيس مجلس الوزراء ونوابه إلى جانب الوزراء، وهذا ما تقصده العبارة "الوزراء أو غيرهم من أعضاء مجلس الوزراء"،¹²⁶ حيث هدفت التعديلات إلى "زيادة السلطات الرقابية" و"إحداث مزيد من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية".¹²⁷ وعليه، تمثل هذه التعديلات المسار نفسه التي أتت فيه تعديلات 2012 والتي سعت لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين بحيث تكون أكثر توازناً. إلا أن تعديلات 2018، كما هو الحال مع تعديلات 2012، تشوبها تناقضات موضوعية تظهر من خلال سعيها لتوسيع صلاحيات البرلمان وتحسين السلطة التنفيذية في الوقت نفسه. وهذا ما توضحه المواد الأخرى في المرسوم بقانون حيث حددت إجراءات مختلفة لتوجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء ونوابه والتي أدت إلى خلق فئتين من الوزراء من الناحية القانونية. الفئة الأولى هم الوزراء "العاديون" الذين يمكن توجيه الأسئلة إليهم كتابة وطلب حضورهم إلى المجلس في حال عدم إجابتهم كتابة لمناقشة موضوع السؤال. والثانية هي "أعضاء مجلس الوزراء - من غير الوزراء"، الذين لا يحق للنواب أن يطلبوا حضورهم إلى المجلس للإجابة على السؤال ومناقشته. إذ حدد أن "لا تكون الإجابة... في هذه الحالة إلا مكتوبة"، كما منح هذه الفئة الثانية حق تأجيل الإجابة لعشرة أيام، بينما منح الوزراء العاديين حق التأجيل لمدة سبعة أيام فقط وذلك "حفاظاً للجهد والوقت، وتحقيقاً لمصلحة الوطن والمواطنين، نظراً للمسؤوليات الكبيرة التي يختص بها المشمولين بالتعديل".¹²⁸

وأضافت المذكرة التفسيرية للتعديل الدستوري لعام 2018 أن استخدام أداة السؤال في حالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه "لا يتطور إلى أي شكل من أشكال المساءلة"، ويجب أن لا يتضمن "أي شكل من أشكال النقد أو اللوم".¹²⁹ على الرغم من أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب ربطت بين أداة السؤال وأداة الاستجواب في ما يخص الوزراء العاديين في المادة (142) بالعبارة التالية: "لا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة"، وكذلك في المادة (146) باعتبار أن مقدم طلب الاستجواب قد تنازل عن "أية أسئلة يكون قد سبق له أن تقدم بها في ذات موضوع الاستجواب". فالإجراءات الخاصة التي حددها التعديل بالنسبة إلى توجيه الأسئلة لرئيس مجلس الوزراء ونوابه خلقت مفهوميين لأداة السؤال - الأول يحمل معنى المساءلة حين يوجه للوزراء العاديين، والثاني يحمل معنى الاستعلام البحت حين يوجه لرئيس الوزراء ونوابه. والهدف من ذلك هو تحسين رئيس الوزراء ونوابه من المساءلة والانتقاد. من الجدير بالذكر أن رئيس مجلس الوزراء آنذاك كان خليفة بن سلمان آل خليفة والذي استمر في منصبه منذ العام 1971 حتى وفاته في العام 2020. كما أن أغلب نواب رئيس مجلس الوزراء آنذاك كانوا من أعضاء الأسرة الحاكمة.¹³⁰

126 مرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب 2018، المادة (133).

127 المذكرة التفسيرية لتعديل دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018.

128 المذكرة التفسيرية.

129 المذكرة التفسيرية.

130 "مرسوم ملكي بتشكيل الوزارة"، بنا - وكالة أنباء البحرين، 4 كانون الأول/ديسمبر 2018.

الموضوع الشائك الآخر هو موقع ولي العهد كعضو في مجلس الوزراء بمنصب النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء،¹³¹ والذي كان يمنحه صلاحيات تنفيذية بتعيين موظفي درجة المدراء في جميع وزارات الدولة، إضافة إلى ترؤسه مجلس ديوان الخدمة المدنية منذ العام 2018¹³² ومجلس إدارة مجلس التنمية الاقتصادية منذ إنشائه في العام 2002.¹³³ وأشارت المذكرة التفسيرية إلى أن ولي العهد غير مشمول بالتعديل "لكونه نائباً لجلالة الملك يمارس صلاحياته في حال غيابه"¹³⁴ ما يقتضي ألا يشمل التعديل ولي العهد "حال توليه الوزارة أو كونه أحد نواب رئيس مجلس الوزراء وذلك للمكانة الخاصة التي يتبوؤها والتي لا تسمح بتوجيه أية أسئلة إليه إذا كان عضواً بمجلس الوزراء. حيث أن نيابته عن الملك تكون قائمة كأصل عام في كل وقت يغيب فيه جلالة الملك خارج البلاد..."¹³⁵. والتناقض الذي يخلقه هذا التفسير هو أن عضوية ولي العهد في مجلس الوزراء هي بحكم منصبه كالنائب الأول لرئيس مجلس الوزراء، إذ تحدد نصوص الدستور إنابة ولي العهد عن الملك في حالة غيابه عن البلاد في الخارج لا في الحالة العامة. لا سيما أن إنابة ولي العهد عن الملك تنظم عن طريق إصدار أمر ملكي في كل حالة يغيب فيها الملك عن البلاد. وعليه، فإن ممارسة ولي العهد لصلاحيات الملك تكون وفق الإجراءات المرسومة في المادة (34) للدستور والأوامر الملكية ولا علاقة لها بممارسته صلاحيات وفق منصبه كالنائب الأول لمجلس الوزراء، وإن تقاطعت فترة توليه المنصب مع فترة إنابته عن الملك. وهذا ما تؤكدته المذكرة التفسيرية أيضاً والتعديلات على اللائحة الداخلية لمجلس النواب بتحديد الشروط الشكلية والموضوعية لتوجيه الأسئلة، إذ نصت المادة (134) المعدلة على أن لا يكون السؤال الموجه "متعلقاً بأمر من الأمور التي لا تدخل في اختصاص الوزير أو غيره من أعضاء مجلس الوزراء الموجه إليه السؤال". أي أن التعديل حدد أنه ينبغي توجيه الأسئلة لأعضاء مجلس الوزراء على أساس اختصاصاتهم ومسؤولياتهم كأعضاء مجلس الوزراء. وعليه، فإن أي سؤال قد يوجه إلى ولي العهد يجب بالضرورة أن لا يتعلق بأمور خارج إطار الاختصاصات التي يباشرها كعضو في مجلس الوزراء. ما يثير التساؤل عن الدوافع وراء تحصين ولي العهد إلى درجة أن حتى توجيه الأسئلة بما يفيد معنى الاستعلام كما وضحناه أعلاه يشكل إشكالية لدى المشرع. لا سيما أنه بات ولي العهد يتبوأ منصب رئيس مجلس الوزراء بعد وفاة رئيس الوزراء السابق خليفة بن سلمان آل خليفة، والمذكرة التفسيرية أكدت على تحصينه "حال توليه الوزارة" أيضاً.¹³⁶

كما يعد هذا التعديل تدخلاً من السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية بإصدارها التعديل على اللائحتين الداخليتين لمجلس النواب والشورى عن طريق مرسوم بقانون، بدلاً من إفساح المجال للسلطة التشريعية لتعديل لائحتهما الداخلية.

131 مرسوم ملكي رقم (14) لسنة 2013 بتعيين نائب أول لرئيس مجلس الوزراء.

132 أمر ملكي رقم (50) لسنة 2018 بتكليف النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء بتطوير أداء أجهزة السلطة التنفيذية.

133 مرسوم رقم (5) لسنة 2002 بتعديل بعض أحكام المرسوم رقم (9) لسنة 2000 بإنشاء وتنظيم مجلس التنمية الاقتصادية.

134 المذكرة التفسيرية لتعديل دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018.

135 المذكرة التفسيرية.

136 المذكرة التفسيرية.

ما يفاقم التناقض هو أن أداة المرسوم بقانون وفق المادة (38) للدستور، والمادة (123) و (124) لللائحة الداخلية لمجلس النواب (الصادرة أساساً عن طريق مرسوم بقانون)، لا تسمح للمجلس تعديل نصوص المرسوم بقانون المعروف عليه، وإنما عليه إصدار قرار بالموافقة أو الرفض. كما أن إصدار التعديل على اللائحة الداخلية عن طريق مرسوم بقانون كان من نقاط الانتقاد في تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بالمجلس التي أوصت برفض المرسوم بقانون لعدم وجود شرط "ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير" وفق المادة (38) للدستور. هذا وبالإضافة إلى العيوب المنطقية التي توجب موافقة البرلمان بغرفتيه على جميع التشريعات. وعليه، يكون لمجلس الشورى حق إبداء الموافقة أو الرفض على تعديل في اللائحة الداخلية لمجلس النواب والعكس كذلك.¹³⁷

اختلفت التعديلات التي تمت في الأعوام 2014 و 2017 و 2018 عن تلك التي تمت على إثر توصيات حوار التوافق الوطني في العام 2012، من حيث التوجه والسياق والمضمون. إلا أن جميعها تشترك في الدور المركزي للقصر الملكي والسلطة التنفيذية في قيادة مسار التعديلات في ظل صراع اجتماعي وسياسي محتدم ومستمر. وتوضيحاً لعلاقة التعديلات بمفهوم "الأزمة" الذي تطرحه هذه الورقة، فإن الأزمة ظاهرة ملازمة لمفهوم الدستورية والتعديلات الدستورية. كما تظهر الأزمة كعملية متواصلة تتخللها منعطفات يحتدم فيها الصراع الاجتماعي بطرق أشد. والعلاقة بين الأزمة والتعديلات الدستورية ليست علاقة أحادية الجانب - أي أن الأزمة تقود للتعديل الدستوري - بل إنها علاقة متعددة الاتجاهات تكون الأزمة فيها سبباً يقود للمعالجات عبر التعديلات الدستورية كما الحال بالنسبة إلى تعديلات 2012. وكذلك قد تكون الأزمة نتاجاً للتعديلات الدستورية، كما الحال بالنسبة للتعديلات التي تمت في العام 2014 و 2018. كما أن الأزمة مفهوم كامن في التعديلات الدستورية، لأن الدستورية كمنهج يتوقع حدوث الأزمات في المستقبل كما الحال بالنسبة إلى التعديلات التي أجريت على دستور 1973 والتي تكللت بإصدار دستور 2002.

القسم الثالث: الخروج من دوامة الأزمة

بعد غياب المسألة الدستورية عن الساحة السياسية بفعل تضيق الحصار على مظاهر المعارضة السياسية منذ العام 2017 بشكل ملحوظ، عادت المسألة الدستورية إلى السطح مع مجموعة من المستجدات السياسية على المستويين الداخلي والخارجي. فداخلياً، أشعل قرار الحكومة البحرينية لتوقيع اتفاقية للدخول في علاقات دبلوماسية علنية مع الكيان الصهيوني بمعوية دولة الإمارات،¹³⁸ غضباً عارماً وحملات استنكار في أوساط الشارع البحريني. وذلك لما للقرار من تداعيات على كافة المستويات السياسية والاقتصادية والثقافية والأمنية. وتم تدشين "المبادرة الوطنية البحرينية لمناهضة التطبيع مع العدو الصهيوني"

137 للمزيد من التعليق حول موضوع تعديلات 2018 أنظر: بدر النعيمي، "تعديل أداة السؤال في البرلمان البحريني... توسيع صلاحيات أم تقييد"، *مواطن*، 19 أيار/مايو 2019.

138 "ترامب يرعى توقيع اتفاق التطبيع بين إسرائيل والإمارات والبحرين وبعد بانضمام دول أخرى"، *فرانس 24*، 15 أيلول/سبتمبر 2020.

- ائتلاف واسع يضم في عضويته أكثر من 20 مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني من جمعيات سياسية ونقابات عمالية وجمعيات نسائية ومهنية وجمعيات مناصرة للقضية الفلسطينية - فور الإعلان عن قرار التطبيع، وقد أكدت الجهات المشاركة في أول بيانات المبادرة:

”أن قرار التطبيع تمّ بمعزل عن الإرادة الشعبية وفي اتجاه معاكس لها، فإن هذه الجمعيات والاتحادات والهيئات توافقت على التعبير عن إرادتها وترجمة موقفها الراض للخطوات التي اتخذت في اتجاه التطبيع مع الكيان الصهيوني وتلك المعتزم اتخاذها في هذا الإتجاه، وارتأت أن تعلن عن هذه الوثيقة الوطنية لمناهضة التطبيع، والتي تتضمن المواقف الواردة أدناه... مقاطعة أي شكل من أشكال التطبيع الاقتصادي أو الثقافي أو السياسي أو الاجتماعي أو السياحي أو الصحي مع الكيان الصهيوني... الامتناع عن شراء أي منتج ”إسرائيلي“ لغرض استخدام الجمعية في أنشطتها اليومية، مقاطعة أية مؤسسة أهلية أو أي شخصية بحرينية كانت أو غير بحرينية تتعامل أو تتعاطى مع الكيان الصهيوني وتتعهد بعدم استضافتها في فعاليتها وأنشطتها المختلفة... تضمين أنظمتها ولوائحها الداخلية الإجراءات التأديبية ضد أي عضو منتسب للجمعية يقوم بأي فعل يُعدّ من الأفعال التطبيعية أو المساندة للتطبيع، تصل إلى الفصل من عضوية الجمعية، مواصلة إقامة الفعاليات والبرامج المناهضة للتطبيع، وإبداء المواقف المساندة لنضال الشعب الفلسطيني في كافة المناسبات والمحافل المحلية وغير المحلية بقدر استطاعتها وما تتيحه لها امكانياتها المهنية والمادية، مقاطعة الفعاليات الرسمية وغير الرسمية التي من شأنها بناء جسور التطبيع، التصدي لمشاركة الوفود الصهيونية في اجتماعات المنظمات الدولية الرسمية والفعاليات ذات الطابع السياسي الدولي واتخاذ المواقف المناهضة لها.“¹³⁹

وتلى هذا البيان عدة بيانات وحملات إعلامية وميدانية من تنظيم المبادرة ومؤسسات المجتمع المدني والتيارات السياسية المعارضة أبدت اعتراضها على سياسات الحكومة في تكثيف أشكال التنسيق والتعاون مع جهات نافذة في الكيان الصهيوني، والتي تبلورت في افتتاح سفارة للكيان الصهيوني في تشرين الأول/أكتوبر 2021،¹⁴⁰ وزيارة رئيس وزراء الكيان ”فتالي بينيت“ إلى البحرين في شباط/فبراير 2022،¹⁴¹ وآخرها كانت زيارة رئيس الكيان في كانون الأول/ديسمبر 2022.¹⁴² إضافة إلى توقيع عدد من مذكرات التفاهم بين البحرين والكيان في مجالات الصحة والرياضة والسياحة

139 ”جمعيات سياسية واتحاد النقابات برفقة 20 منظمة محلية يصدرن وثيقة تتضمن خطوات لمناهضة التطبيع مع ”إسرائيل“، ”مرآة البحرين“، 12 كانون الأول/ديسمبر 2020.

140 ”افتتاح سفارة إسرائيل في البحرين“، ”الوطن“، 30 أيلول/سبتمبر 2021؛ ”المبادرة الوطنية البحرينية لمقاومة التطبيع مع العدو الصهيوني: لا مرحبا بالمجرم المحتل“، ”تجمع الوحدة الوطنية“، 30 أيلول/سبتمبر 2021.

141 ”احتجاجات على زيارته البحرين.. رئيس وزراء إسرائيل: نسعى لإقامة هيكل إقليمي مع الدول العربية المعتدلة“، ”الجزيرة نت“، 16 شباط/فبراير 2022.

142 ”المبادرة الوطنية البحرينية لمناهضة التطبيع مع العدو الصهيوني: نرفض زيارة رئيس الكيان لبلادنا البحرين ونعتبرها خنجرأ في خاصرة الأمة“، ”جمعية المنبر الوطني الإسلامي“، 12 آذار/مارس 2022؛ ”البحرين: احتجاجات واسعة رافضة لزيارة رئيس الكيان“، ”بوابة الهدف“، 4 كانون الأول/ديسمبر 2022.

والتجارة والأمن وغيرها.¹⁴³ ما يدعو إلى التساؤل عن أسباب مخالفة الحكومة لنصوص الدستور وتجاوز دور السلطة التشريعية في إقرار اتفاقيات الصلح والتحالف، وفقاً للمادة (37) من الدستور التي تنص على أن "معاهدات الصلح والتحالف... ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة، والمعاهدات التي تحمّل خزنة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين البحرين، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون". ما يعني وجوب موافقة مجلسي النواب والشورى على إبرام اتفاق التطبيع باعتباره اتفاق صلح، إضافة إلى تعارض اتفاق التطبيع مع قانون مكتب مقاطعة الكيان الصهيوني الصادر في العام 1963.¹⁴⁴

أما خارجياً، فلا زالت تداعيات الأزمة الدبلوماسية الخليجية تلقي بثقلها على البحرين. فعلى الرغم من تصالح أطراف النزاع الآخرين - السعودية والإمارات ومصر - بشكل منفرد مع قطر، لم تجد طلبات البحرين المتكررة إلى الحكومة القطرية للحوار حول مجموعة من النقاط الخلافية بينهما استجابة واضحة من الطرف القطري. ما جعل البحرين منعزلة أكثر فأكثر عن محيطها الخليجي وعن تحالفها التقليدي مع كل من السعودية والإمارات، حسب ما يراه مراقبون.¹⁴⁵

كما شكل انعقاد الانتخابات النيابية والبلدية في تشرين الثاني/نوفمبر 2022، وسط تطبيق ما سمي بـ "قانون العزل السياسي"¹⁴⁶ على الأفراد المنتمين إلى الجمعيات السياسية المعارضة التي تم حلها في السنوات الماضية،¹⁴⁷ محطة جديدة في سيرورة الأزمة الدستورية المستمرة. حيث غابت المعارضة عن الانتخابات للمرة الثالثة على التوالي منذ قرارها بمقاطعة انتخابات 2014 احتجاجاً على توقف دورة الحوار بينها وبين ممثلي الحكومة.¹⁴⁸ هذا وقد كانت الحكومة البحرينية تبذل جهود لإقناع المعارضة بالعودة إلى الانتخابات والعمل من خلال البرلمان، بعد أن استقالت منه احتجاجاً على قمع المتظاهرين في شباط/فبراير 2011 وذلك تزامناً مع كل جولة للانتخابات في 2014 و2018 و2022. إلا أنه في الوقت نفسه الذي كانت تحاول الحكومة إغراء المعارضة بتقديم بعض الوعود بالتنازلات والإصلاحات، كانت أيضاً تواصل ممارسة القمع والتضييق الأمني على مظاهر المعارضة وعناصرها. كان آخرها "قانون العزل السياسي"

143 "التوقيع على 4 مذكرات تفاهم بين البحرين وإسرائيل"، *الأيام*، 16 شباط/فبراير 2022؛ "توقيع مذكرة تفاهم بين وزارة شؤون البلديات والزراعة ووزارة الزراعة والتنمية الريفية في دولة إسرائيل"، *بنا - وكالة أنباء البحرين*، 19 تشرين الأول/أكتوبر 2022؛ "صادرات البحرين توقع مذكرة تفاهم استراتيجية مع المعهد الإسرائيلي للتصدير والتعاون الدولي لتعزيز التعاون الثنائي"، *صحيفة الوطن*، 31 تشرين الأول/أكتوبر 2022؛ أمال شحادة، "مذكرة التفاهم بين إسرائيل والبحرين تؤسس لتعاون عسكري - استخباراتي"، *اندبندنت عربية*، 5 شباط/فبراير 2022. وللزيد أنظر: وكالة أنباء البحرين.

144 غسان سرحان، "واقعاً وقانوناً تطبيع الحكومة البحرينية في حكم العدم"، *برابرة اللاجئين الفلسطينيين*، 2 تشرين الأول/أكتوبر 2021.
145 بداية توتر... البحرين تتهم قطر بتجاهل دعواتها حول "حلحلة الملفات العالقة" وعدم اتخاذ أي خطوة بعد عقد قمة الغلا، "رأي اليوم"، 22 كانون الثاني/يناير 2021؛ "لماذا تتجاهل قطر مطالب البحرين بشأن بحث النقاط العالقة" على مدى عام ونصف، "الشبكة العربية للأنباء"، 8 أيلول/سبتمبر 2022؛ "في موقف غير معتاد: البحرين تحت قطر علنا على حل الخلافات العالقة"، *العرب*، 27 كانون الثاني/يناير 2023.
146 "البحرين: قوانين العزل السياسي تحظر المعارضة"، *هيومن رايتس ووتش*، 31 تشرين الأول/أكتوبر 2022.
147 تم حل الجمعيات التالية بين العامين 2017-2012: جمعية العمل الإسلامي (أمل)، جمعية الوفاق الوطني الإسلامية، وجمعية العمل الوطني الديمقراطي (وعد).

148 "معارضة البحرين تعلن مقاطعة الانتخابات التشريعية"، *الجزيرة نت*، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2014؛ البحرين: انتخابات نيابية وسط غياب بارز للمعارضة.. وجماعات حقوقية تندد بـ "قمع سياسي"، *فرانس 24*، 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.

وهو تسمية أُطلقت على تعديل أُجري في العام 2018 على قانون مباشرة الحقوق السياسية¹⁴⁹ بحيث يمنع "قيادات وأعضاء الجمعيات السياسية الفعليين المنحلة بحكم نهائي لارتكابها مخالفة جسيمة لأحكام دستور المملكة أو أي قانون من قوانينها" أو "كل من تعمد الإضرار أو تعطيل سير الحياة الدستورية أو النيابية، وذلك بإنهاء أو ترك العمل النيابي بالمجلس، أو تم إسقاط عضويته لذات الأسباب" من الترشح للانتخابات أو الترشح لمجالس إدارات مؤسسات المجتمع المدني. وحسب منظمة "هيومن رايتس ووتش"، تطبق الحكومة سياسة إقصاء وتهميش للمعارضين وأعضاء الجمعيات السياسية المنحلة والسجناء السابقين عبر رفض تزويدهم بـ "شهادة حسن السيرة والسلوك" المطلوبة لإتمام إجراءات التوظيف في المؤسسات الحكومية وبعض مؤسسات القطاع الخاص.¹⁵⁰ كما لا تزال قيادات المعارضة قابعة في السجون وتقضي أحكاماً طويلة تصل بعضها إلى المؤبد.¹⁵¹ إضافة إلى وجود ما يقارب 1400 معتقل سياسي حسب إحصاءات نشرتها جهات حقوقية نهاية عام 2021.¹⁵²

وقد عقدت بعض قيادات المعارضة المقيمة في الخارج مؤتمر "الإعلان الدستوري" الذي أُقيم في العاصمة البريطانية لندن في تشرين الثاني/نوفمبر 2022 بالتزامن مع انعقاد الانتخابات. وهي خطوة أتت تبعاً لتنظيم ائتلاف شباب ثورة 14 فبراير-بالتزامن مع كل جولة من الانتخابات - "استفتاءً شعبياً" يدعو فيه إلى عقد انتخابات مجلس تأسيسي لصياغة دستور جديد للبلاد، وذلك كمشروع مناوئ للانتخابات التي يصفها بـ "الشكلية".¹⁵³ وقد تضمنت وثيقة "الإعلان الدستوري" تأكيد القيادات الموقعة على عدم شرعية دستور 2002 وجميع إفرازاته ومن بينها "الانتخابات الصورية"، ودعت فيها إلى تهيئة الأرضية لإجراء انتخابات لمجلس تأسيسي "تحت إشراف محلي ودولي مستقل وتكون مهمة المجلس إدارة المرحلة الانتقالية، وصياغة دستور جديد للبحرين يتوافق مع تطلعات شعبنا المسلم والغير على دينه".¹⁵⁴

الخاتمة

إذاً، أمام البحرين مجموعة من التحديات المعقدة والتي يزداد تعقيدها يوماً بعد يوم، لا سيما على المستويات السياسية والحقوقية والاجتماعية التي لم يُوجد لها حلول ومعالجات قادرة على إحداث تغيير ما طوال العقد الماضي. إلا أنه لا بد من الإشارة إلى أن هذه الإشكالات مرتبطة بشكل أو بآخر بالمشكلة الدستورية الأساسية، ولا بد من أن يكون التغيير الدستوري عنوان الحل. مع ذلك، لا بد أيضاً التنويه أن الدساتير بحد ذاتها لا تكفي لحلحلة الأزمات، لأنها تحمل في طياتها "أزمة".

149 قانون رقم (25) لسنة 2018 بتعديل المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية 2018.

150 "البحرين: قوانين العزل السياسي تحظر المعارضة".

151 "رابطة الصحافة البحرينية: خروج قيادات المعارضة من السجون خطوة "منتظرة" قبل انتخابات 2022"، رابطة الصحافة البحرينية، 1 كانون الأول/ديسمبر 2021.

152 Lisa Barrington, "Bahrain Releases Some Political Prisoners under New Law," *Reuters*, 15 September 2021.

153 "بيان: دعوة إلى مواجهة انتخابات النظام الزانفة بمشاركة وبرايمج بديلة تضيء الطريق للمستقبل الجديد"، ائتلاف شباب ثورة 14 فبراير،

13 أيلول/سبتمبر 2022.

154 "المعارضة البحرينية تصدر وثيقة لوضع دستور جديد للبلاد"، شبكة الميادين، 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.

إذ أنها غير قادرة على شرعنة نظام سياسي ما، وإنما ما يمنح النظام شرعية هو الديمقراطية وليس الدستور ولا الدستورية. وما يجب تمييزه بين الديمقراطية والدستورية هو أن الديمقراطية قيمة مدعومة بأبعاد اجتماعية تمنح الشعب حق ممارسة قوته التأسيسية في أي وقت، وليس فقط في إطار تشييد دستور يقوض إرادته في المستقبل على شكل القوة المؤسسة أو المنشأة. بينما يمكن للدستورية أن تؤسس للاستبداد بصرف النظر عن القيم الرفيعة التي قد تتحلى بها، وهذا ما ينبغي التركيز والتأكيد عليه في النقاشات حول الدستور.

وقد ناقشت الورقة دور المنظومة القانونية في تحييد الدستور عن الخيارات السياسية الشعبية عبر تقديم نقد مبني على ثلاثة أوجه: التعاطي مع الدستور كقانون أعلى يسمو فوق باقي القوانين وفوق السياسة، واستناد التفسير القانوني على مبادئ مجردة، مثل "الإرادة الشعبية" و "المصلحة العامة" ساهمت في خلق تناقضات بين النظرية والممارسة، والتركيز على تفصيل أشكال التمثيل السياسي الرسمية المؤسساتية وإخفاء الأشكال غير الرسمية. واستعرضت الورقة ظهور هذه العناصر في التعديلات على الدستور البحريني. على سبيل المثال: كيف ساهم التفسير القانوني على قولبة نظام المجلسين البرلمانيين في مبادئ مجردة كـ "الإرادة المشتركة" للشعب والملك في تعميم مصالح الأسرة الحاكمة على أنها مصالح تهم "الشعب" بأكمله، وأخفت حقيقة كونها مصالح فئوية ضيقة تُقوّي موقف طرف واحد من معادلة "الإرادة المشتركة" على موقف الطرف الآخر، وكذلك حمل المؤسسات الدستورية الجديدة كالمحكمة الدستورية فكراً مناهاضاً للسياسة الشعبية كأيدولوجيا نخبوية تعمل على إعادة إنتاج علاقات القوة عبر الوسائل القانونية. كما بينت الورقة تباين المواقف بين الأطراف السياسية (المعارضة والحكومة والأسرة الحاكمة والتيارات السياسية الأخرى) في تقييم والتنازع حول المبادئ القانونية التي يجب أن تحكم المجتمع، مثلاً بين مبدأ المشاركة السياسية الدستورية للمواطنين وبين مبدأ تحفيز الكفاءة والخبرة وتحقيق المصلحة العامة، حيث ربط النظام الدستوري بين قيمتي الخبرة والكفاءة بألية التعيين الملكي عبر الأوامر الملكية أو المراسيم والتي تم تحييدها عن بعدها السياسي وتم تقديمها على أنها قرارات خالية من التسييس وتمثل المصلحة العامة للبلاد، بينما تمت قولبة المشاركة السياسية عبر الانتخاب في قيم تمثل الانحياز والمصالح السياسية الخاصة وعدم الفاعلية.

كما أكدت الورقة على أن علاقة التعديلات بمفهوم "الأزمة" ليست علاقة أحادية الجانب - أي أن الأزمة تقود للتعديل الدستوري - بل إنها علاقة متعددة الاتجاهات تكون الأزمة فيها سبباً يقود للمعالجات عبر التعديلات الدستورية، وكذلك قد تكون الأزمة نتاج للتعديلات الدستورية. كما أن الأزمة مفهوم كامن في التعديلات الدستورية، لأن منهج الدستورية يتوقع حدوث الأزمات في المستقبل ويحاول تضمينها في نصوص الدستور. وتدعو الورقة إلى زيادة الاهتمام بمقاربة ما يسمى بـ "الدستور المادي" الذي يتضمن العلاقات الاجتماعية وشكل توزيع الثروة مع ما يتضمنه "الدستور الرسمي" في الدراسات القانونية.

قائمة المراجع

- "احتجاجات على زيارته البحرين.. رئيس وزراء إسرائيل: نسعى لإقامة هيكل إقليمي مع الدول العربية المعتدلة"، الجزيرة نت، 16 شباط/فبراير 2022.
- الباكر، عبد الرحمن. من البحرين إلى المنفى. ط 1. بيروت: دار الكنوز الأدبية، 1965.
- "بحرين: إعادة سلطات الاعتقال لجهاز مسيء"، هيومن رايتس ووتش، 31 كانون الثاني/يناير 2017.
- "البحرين: احتجاجات واسعة رافضة لزيارة رئيس الكيان"، بوابة الهدف الإخبارية، 4 كانون الأول/ديسمبر 2022.
- "البحرين: انتخابات نيابية وسط غياب بارز للمعارضة.. وجماعات حقوقية تندد ب"قمع سياسي"، فرانس 24، 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.
- "البحرين: قوانين العزل السياسي تحظر المعارضة"، هيومن رايتس ووتش، 31 تشرين الأول/أكتوبر 2022.
- "الموت أو الاعتراف - البحرين: محاكم عسكرية سرية تحاكم مدنيين انتزعت اعترافاتهم تحت وطأة التعذيب" (مركز البحرين لحقوق الإنسان وآخرون، 2017).
- "الكتلة البلدية لـ'الوفاق': تحويل لـ'بلدي العاصمة' إلى أمانة عامة إجهاز على خدمة وتمثيل المواطنين"، مرآة البحرين، 10 تموز/حزيران 2014.
- التاجر، محمد علي. عقد اللآل في تاريخ أوائل. ط 1. المنامة: مؤسسة الأيام للصحافة، 1994.
- "التوقيع على 4 مذكرات تفاهم بين البحرين وإسرائيل"، الأيام، 16 شباط/فبراير 2022.
- الخوري، فؤاد إسحاق. القبيلة والدولة في البحرين: تطور نظام السلطة وممارستها. ط 1. بيروت: معهد الإنماء العربي، 1983.
- الخيري، ناصر بن جوهر بن مبارك. قلائد النحرين في تاريخ البحرين. ط 2. المنامة: مؤسسة الأيام للنشر، 2015.
- الشهابي، عمر هشام (تحرير). "التطورات السياسية في البحرين"، الخليج 2013: الثابت والمتحول، مركز الخليج لسياسات التنمية، 2013.
- "البحرين: الملك يخفف أربعة أحكام بالإعدام إلى السجن المؤبد غير أن المحاكمات تظل جائرة"، منظمة العفو الدولية (2018/05/08).

- ["المبادرة الوطنية البحرينية لمقاومة التطبيع مع العدو الصهيوني: لا مرحباً بالمجرم المحتل"](#)، [تجمع الوحدة الوطنية](#)، 30 أيلول/سبتمبر 2021.
- ["المبادرة الوطنية البحرينية لمناهضة التطبيع مع العدو الصهيوني: نرفض زيارة رئيس الكيان لبلادنا البحرين ونعتبرها خنجراً في خاصرة الأمة"](#)، [جمعية المنبر الوطني الإسلامي](#)، 12 آذار/مارس 2022.
- المرشد، عباس. [جدار الصمت: انهيار السلطوية - مدخل توثيقي لثورة 14 فبراير في البحرين](#). بيروت: مركز أول للدراسات والتوثيق، 2014.
- [جمعية المنبر الوطني الإسلامي](#)، [جمعية الأصالة الإسلامية وجمعية التجمع الوطني الدستوري](#)، "وثيقة الفاتح".
- ["المعارضة البحرينية تصدر وثيقة لوضع دستور جديد للبلاد"](#)، [شبكة الميادين](#)، 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.
- النعيمي، بدر. "المستجدات السياسية في مملكة البحرين". في: [الثابت والمتحول 2018: التنمية في هامش الخليج](#). مركز الخليج لسياسات التنمية، 2018.
- ———، "تعديل أداة السؤال في البرلمان البحريني.. توسيع صلاحيات أم تقييد"، [مواطن](#)، 19 أيار/مايو 2019.
- ———، "التوظيف السياسي للقانون... أداة للحكم"، [مواطن](#)، 16 آذار/مارس 2018.
- النعيمي، عبد الرحمن محمد. [موضوعات الإصلاح السياسي في البحرين](#). ط 1. بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2002.
- [جمعية الوفاق الوطني الإسلامية](#)، "وثيقة المنامة: طريق البحرين إلى الحرية والديمقراطية - وثيقة مشتركة بين الجمعيات السياسية المعارضة".
- [بداية توتر.. البحرين تتهم قطر بتجاهل دعواتها حول "حلحلة الملفات العالقة" وعدم اتخاذ أي خطوة بعد عقد قمة العُلا](#)، [رأي اليوم](#)، 22 كانون الثاني/يناير 2021.
- "بيان: دعوة إلى مواجهة انتخابات النظام الزائفة بمشاريع وبرامج بديلة تضيء الطريق للمستقبل الجديد"، [ائتلاف شباب ثورة 14 فبراير](#)، 13 أيلول/سبتمبر 2022.
- "تجمع الوحدة الوطنية يطلق مشروعاً سياسياً لبناء دولة ديمقراطية مدنية"، [الوطن](#)، 28 حزيران/يونيو 2012.
- "ترامب يرفع توقيع اتفاق التطبيع بين إسرائيل والإمارات والبحرين ويعد بانضمام دول أخرى"، [فرانس 24](#)، 15 أيلول/سبتمبر 2020.

- ["تعديل دستوري بحريني يسمح بمحاكمة الإرهابيين عسكرياً"](#)، سكاي نيوز عربية، 5 آذار/مارس 2017.
- ["توقيع مذكرة تفاهم بين وزارة شؤون البلديات والزراعة ووزارة الزراعة والتنمية الريفية في دولة إسرائيل"](#)، بنا - وكالة أنباء البحرين، 19 تشرين الأول/أكتوبر 2022.
- ["جمعيات سياسية واتحاد النقابات برفقة 20 منظمة محلية يصرون وثيقة تتضمن خطوات لمناهضة التطبيع مع إسرائيل"](#)، مرآة البحرين، 12 كانون الأول/ديسمبر 2020.
- خلف، عبد الهادي. [بناء الدولة في البحرين: المهمة غير المنجزة](#). بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2004.
- ["رابطة الصحافة البحرينية: خروج قيادات المعارضة من السجون خطوة "منتظرة" قبل انتخابات 2022"](#)، رابطة الصحافة البحرينية، 1 كانون الأول/ديسمبر 2021.
- سرحان، غسان. ["واقعاً وقانوناً تطبيع الحكومة البحرينية في حكم العدم"](#)، بوابة اللاجئين الفلسطينيين، 2 تشرين الأول/أكتوبر 2021.
- ["المحكمة العسكرية العليا في البحرين تسقط جنسية 13 مواطناً وتصدر أحكام بالإعدام بحق 6 منهم"](#)، سلام ميديا، 25 كانون الأول/ديسمبر 2017.
- شحادة، أمال. [مذكرة التفاهم بين إسرائيل والبحرين تؤسس لتعاون عسكري - استخباراتي](#)، اندبندنت عربية، 5 شباط/فبراير 2022.
- ["صادرات البحرين توقع مذكرة تفاهم استراتيجية مع المعهد الإسرائيلي للتصدير والتعاون الدولي لتعزيز التعاون الثنائي"](#)، صحيفة الوطن، 31 تشرين الأول/أكتوبر 2022.
- عدد من المحامين البحرينيين. [الرأي في المسألة الدستورية](#). بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2002.
- [في موقف غير معتاد: البحرين تحت قطر علنا على حل الخلافات العالقة](#)، "العرب"، 27 كانون الثاني/يناير 2023.
- ["لماذا تتجاهل قطر مطالب البحرين بشأن بحث "النقاط العالقة" على مدى عام ونصف"](#)، الشبكة العربية للأخبار، 8 أيلول/سبتمبر
- المدير، فلاح. [الحركات والجماعات السياسية في البحرين 1938-2002](#). ط 1. بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2003.
- ["مرسوم ملكي بتشكيل الوزارة"](#)، بنا - وكالة أنباء البحرين، 4 كانون الأول/ديسمبر 2018.

- مطبوع، عبد الله. صفحات من تاريخ الحركة العمالية البحرينية. ط 1. بيروت: دار الكنوز الأدبية، 2006.
- "معارضة البحرين تعلن مقاطعة الانتخابات التشريعية"، الجزيرة نت، 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2014.
- أمر ملكي رقم (36) لسنة 2014 بإحالة المادة (5) مكرراً من مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 إلى المحكمة الدستورية 2014.
- أمر ملكي رقم (50) لسنة 2018 بتكليف النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء بتطوير أداء أجهزة السلطة التنفيذية 2018.
- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012.
- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين المعدل الصادر في سنة 2002.
- تعديل دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2017.
- تعديل دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2018.
- دستور دولة البحرين (1973).
- دستور مملكة البحرين (2002).
- قانون رقم (24) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001.
- قانون رقم (25) لسنة 2018 بتعديل المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
- مرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1972 بشأن إنشاء مجلس تأسيسي لإعداد دستور للدولة.
- مرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.
- مرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
- مرسوم بقانون رقم (44) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002.
- مرسوم بقانون رقم (49) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
- مرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2018 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

- مرسوم رقم (5) لسنة 2001 بتشكيل لجنة تعديل بعض أحكام الدستور .
- مرسوم رقم (5) لسنة 2002 بتعديل بعض أحكام المرسوم رقم (9) لسنة 2000 بإنشاء وتنظيم مجلس التنمية الاقتصادية.
- مرسوم ملكي رقم (14) لسنة 2013 بتعيين نائب أول لرئيس مجلس الوزراء .
- ميثاق العمل الوطني 2001.
- حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم إ . ح . م / 2 / 2014.
- الحسيني، عارف. "حل جمعية "أمل" وتصفية أموالها،" البلاد، 10 تموز/يوليو 2012.
- "افتتاح سفارة إسرائيل في البحرين"، الوطن، 4 أيلول/سبتمبر 2021.
- .Albert, Richard. *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions* - Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Barrington, Lisa. "[Bahrain Releases Some Political Prisoners under New Law.](#)" *Reuters*, 15 September 2021.
- Choudhry, Sujit, Richard Stacey. [Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional Reform after the Arab Spring](#). Center for Constitutional Transitions and International IDEA, 2014.
- ,Contiades, Xenophon, Alkmene Fotiadou. "Models of Constitutional Change." In Contiades - Xenophon (ed), *Engineering Constitutional Change* (New York: Routledge 2012).
- Fakhro Elham, Bader Al-Noaimi. "Bahrain's Enduring Constitutional Crisis." *Al-Abhath* - 70, nos. 1-2 (2022): 25-52.
- Hunter, Rob. "Marx's Critique and the Constitution of the Capitalist State." In *Research Handbook on Law and Marxism* edited by O'Connell, Paul, Umut Özsü. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2021.

- Marx, Karl. *Marx's Critique of Hegel's Philosophy of Right* (1843). Cambridge, Cambridge University Press, 1970. -
- Sultany Nimer, "Arab Constitutionalism and the Formalism of Authoritarian Constitutionalism." In *Authoritarian Constitutionalism: Comparative Analysis and Critique* edited by Alviar García, Helena, Günter Frankenberg. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2019.
- Marx and Critical Constitutional Theory." In *Research Handbook on Law and Marxism*. ——— - edited by O'Connell, Paul, Umut Özsü. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2021.
- Waheedi, Salma. "Constitutional Courts in Arab Gulf States: A Comparative Study of Kuwait and Bahrain." *Al-Abhath* 70, nos. 1-2 (2022): 215-248. -

التوازن المتغير بين أشكال الحكم التمثيلية وما بعد التمثيلية: أدلة من الدستورية المغربية

د. عبد الرحيم المصلوحي*

ملخص

أدى الإصلاح الدستوري المغربي لعام 2011 والتشريعات اللاحقة إلى بروز مرجعيتين مختلفتين، بل متناقضتين للحكم: مرجعية الحكم التمثيلي ومرجعية الحوكمة ما بعد التمثيلية. تُشير المرجعية الأولى إلى سلسلة التفويض الديمقراطي من الناخبين إلى أولئك الذين يمارسون السلطة، مُكرّسةً بذلك أهمية الانتخابات وحكم الأغلبية بوصفهما أكثر الأدوات شرعية للوصول إلى السلطة وممارستها. ويفسّر هذا، مثلاً، لماذا تم منح مجلس النواب، المنتخب بالكامل بالاقتراع العام المباشر، والحكومة المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية وزناً أكبر بوصفهما تعبيراً عن صناديق الاقتراع وإرادة الأمة صاحبة السيادة. من جهة أخرى، أنشأت الهندسة الدستورية الجديدة أو عززت عدداً من المؤسسات والآليات "المعاكسة للأغلبية" والتي تشكل تحدياً قوياً للهيئات النيابية المنتخبة. وتشمل هذه الآليات الرقابة القضائية القوية على التشريعات وأيضاً الحوكمة التنظيمية من قبل هيئات مستقلة يُطلق عليها عادة اسم "الوكالات التنظيمية المستقلة (IRAS)". وتُعد هذه الهيئات المستقلة نتاجاً خالصاً للنظرية الدستورية النيوليبرالية، وتحديداً لفلسفة سيادة القانون والحوكمة الرشيدة. وحيث أنها غير منتخبة أو خاضعة لرقابة الهيئات الدستورية المنتخبة، فإن إنشاءها شكّل إرباكاً واضحاً للتوزيع التقليدي للسلطة، بل وللنظرية الدستورية الليبرالية نفسها.

الكلمات المفتاحية: المغرب، الحوكمة التنظيمية، صعوبة الأغلبية المعاكسة، الحوكمة التمثيلية، التسلسل القيادي.

*أستاذ في القانون العام بجامعة الامارات العربية المتحدة.

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

قائمة المحتويات

280	المقدمة.....
282	القسم الأول: دستور 2011 والتشريع المراوغ للشرعية النيابية.....
282	أولاً: العملية التأسيسية: الشرعية الإجرائية ومسألة التجميع.....
285	ثانياً: التوازن الدستوري الجديد: تقصير في الفروع التمثيلية؟.....
291	القسم الثاني: الحوكمة التنظيمية: الطريق إلى شكل ما بعد تمثيلي للحكومة؟.....
291	أولاً: دستور عام 2011 وترسيخ الحوكمة التنظيمية.....
293	ثانياً: النظام الداخلي وتقويض المساءلة التنظيمية.....
295	ثالثاً: الرقابة القضائية وتأكيد الاستقلال التنظيمي.....
296	الخاتمة.....
297	قائمة المراجع.....

المقدمة

لقد شهدت التطورات الدستورية الأخيرة في العالم العربي، بما في ذلك المغرب، بروز خطين مختلفين من الإصلاح. من ناحية، أظهر صانعو الدستور التزاماً أكبر بالحكم التمثيلي، إذ حرصوا بدرجات متفاوتة على إبراز أهمية الانتخابات وحكم الأغلبية باعتبارهما الطريقة الأكثر شرعية لاكتساب السلطة ومنح المجالس التشريعية وزناً أكبر كممثل للأمة صاحبة السيادة. ويشكّل هذا الخط الإصلاحية، الذي تدعمه الأدبيات والعديد من الحركات الاجتماعية، امتداداً للنظرية الليبرالية الكلاسيكية للحكم التمثيلي والتسلسل القيادي الوحيد. من ناحية أخرى، فقد أنشأوا عدداً من الآليات المضادة لنظام الأغلبية والتي تطعن بشدة في هيمنة الفروع السياسية/التمثيلية للسلطة والتسلسل القيادي الوحيد كمبدأ إداري للشرعية. وتشمل هذه الآليات الرقابة القضائية القوية على التشريعات والتنظيم المستقل من قبل المؤسسات المعاكسة للأغلبية،¹ المعروفة باسم "الوكالات التنظيمية المستقلة" (IRAS)، والتي صوّرت في البدء على أنها "فرع رابع"² ناشئ يتنافس مع السلطات التقليدية الثلاث، غير أنها زعزعت النهج الكلاسيكي لفصل السلطات، وبالتالي عززت الخطابات المتعلقة بالسياسات المناهضة للأنظمة القائمة على الأغلبية وسياسات الحكم ما بعد التمثيلي. إن هذا الخط الثاني من الإصلاح هو نتاجاً خالصاً للدستورية النيوليبيرالية وتحديدًا لفلسفة سيادة القانون والحوكمة الرشيدة.

يكنم الخلاف الرئيسي هنا في أن الدساتير العربية لما بعد عام 2011 قد شرعت في النموذج النيوليبيرالي للحوكمة ما بعد البرلمانية. على عكس الدساتير في الأنظمة السياسية الغربية، حيث يبقى نموذج حكم الأغلبية والحوكمة التمثيلية ضرورياً لنقل السلطة من الشعب إلى أجهزة الدولة، فقد ارتكب صانعو القرار العرب خطأ لا يُغتفر بإعطاء الهيئات التنظيمية استقلالاً شبه مطلق. وكما تُظهر الحالة المغربية، فإن هذه الأجهزة ليست منتخبة ولا تخضع للتدقيق من قبل الهيئات المنتخبة. وبذلك، فهي تتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي الذي يخفض من السيطرة السياسية على عملها إلى أقصى حد. وهذا يطرح مشكلة ارتباطها بمنطق التسلسل القيادي، أي المساءلة الديمقراطية من قبل المسؤولين ذوي المؤهلات الديمقراطية. وهذا ما ما يُسمّى بـ "التوتر البنوي" ضمن الدستورية المغربية.

على الرغم من أن الدستور ذاته قد عمل على إقصاء الرقابة الديمقراطية عن الوكالات التنظيمية المستقلة، فالحقيقة أن هناك تدابير لاحقة للدستور قد تخفف من تأثير هذا التوتر. إذ يمكن معالجة ذلك من خلال التفسير الاستباقي للنص الدستوري وكذلك من خلال إعادة تركيز النظم الداخلية على أساسيات الحكم التمثيلي. يمكن أن يتمثل العلاج الفعال الأول في خلق سبل جديدة للتدقيق التشريعي. مع ذلك، وكما هو مفصل أدناه، لم يسلك المغرب هذا المسار، ناهيك أن كلا النظام الداخلي للبرلمان وقرار المجلس الدستوري لعام 2014 لم يعمل على إرساء الرقابة الديمقراطية على هذه الهيئات.

1 Giandomenico Majone, "The Regulatory State and its Legitimacy Problems," *West European Politics* 22, no. 1 (1999): 22; Marc Thatcher and Alec Stone Sweet, "Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions," *West European Politics* 25, no. 1 (2002); Christel Koop, "Non-majoritarian Institutions: A Challenge for Liberal Democracy?," *Party Politics and Democracy in Europe*, eds., Ferdinand Müller-Rommel Fernando Casal Bértoa (New York: Routledge, 2016), 227.

2 Peter L. Strauss, "The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch," *Columbia Law Review* 84, no. 3 (1984): 573.

توفّر الرقابة القضائية الدستورية وسيلةً ثانيةً لإعادة ادراج الوكالات التنظيمية المستقلة تحت سلطة السياسة التمثيلية، لا سيما وأن بناء الديمقراطية في الدول العربية يمكن أن يستفيد من الإحياء المستمر للنشاط القضائي.³ إلا أن هذه الوسيلة تبين أنها غير حاسمة؛ ليس بسبب خيبات الأمل⁴ أو المخاوف⁵ المعلنة حول استقلال القضاء، بل، وكما تُظهر الممارسة المؤسسية في المغرب، لأن لجنة مراجعة الدستور اختارت الالتزام الصارم والحرفي ببنود دستور 2011، وبالتالي قلب الموازين لصالح الحكم ما بعد التمثيلي.

إن تدخل القضاء في تحديد التوازن بين البرلمان والوكالات التنظيمية المستقلة قد ساهم إلى حد كبير في التأكيد على معايير الدستورية العالمية مقابل النظرية الليبرالية الكلاسيكية للحكم التمثيلي. وهذا ليس بالأمر المفاجئ. قبل الإصلاح الدستوري لعام 2011 بوقت طويل، أظهر المغرب التزاماً نشطاً بترسيخ سيادة القانون وإطار الحكم في نظامه القانوني، بما في ذلك الإطار القانوني للقضاء.⁶ وقد اتبعت المملكة المغربية مساراً توفيقياً تحت ضغط المانحين الدوليين الذين طالبوا بزيادة المرونة المعيارية لكسر الجمود الاقتصادي، وأحزاب المعارضة الذين طالبوا باستعادة الديمقراطية التمثيلية.⁷ لذلك يمكن وصف الدستورية المغربية بشكل صحيح بأنها "مزيج من الحتمية العالمية والالتزامات الاحتمالية المحلية".⁸ إن الحوكمة، وبشكل أوسع، سيادة القانون هما جزء من الخطابات المعيارية التي تروّج لها النيوليبرالية والتي تتبناها بعض المتغيرات الدستورية العالمية. تدعم المعيارية النيوليبرالية، بحكم تعريفها، العقلانية الذرائعية⁹ التي تولي أهمية أكبر لفعالية الشرعيات والإجراءات وتعدديتها. وتتمثل إحدى نتائجها المهمة في أن تعدد المناصرين والتشردم اللاحق في صنع السياسة قد أدى إلى "ترسيخ التمثيل الانتخابي"،¹⁰ وبالتالي حرمان التسلسل الديمقراطي للقيادة وحكم الأغلبية من أي

- Nathan J. Brown, "Judicial Review and the Arab World," *Journal of Democracy* 9, no. 4 (1998). For Egypt, see: Stephen Gardbaum, "[Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?](#)," *Columbia Journal of Transnational Law* 53 (2015): 300. ³
- Stephens Gardbaum, "[Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?](#)," *Columbia Journal of Transnational Law* 53 (2015): 300. بالنسبة لمصر، أنظر: ⁴
- Clark B. Lombardi, "[Constitutions of Arab Countries in Transition: Constitutional Review and Separation of Powers](#)," *University of Washington School of Law Research Paper* 24 (2015): 125, 129. ⁵
- سوجيت شودري وكاثرين بايس، *المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي* (مركز العمليات الانتقالية الدستورية يف كلية الحقوق، جامعة نيويورك والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014)، 29. ⁶
- Norman L. Greene, "[Rule of Law in Morocco: A Journey Towards a Better Judiciary through the Implementation of the 2011 Constitutional Reforms](#)," *ILSA Journal of International and Comparative Law* 18, no. 2 (2012): 455, 469-470. ⁷
- Mohammed Hashas, *Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights Pre- and Post-2011* (Istituto Affari Internazionali, 2013). ⁸
- Baudouin Dupret, *Positive Law from the Muslim World Jurisprudence, History, Practices*, أنظر: (Cambridge: Cambridge University Press, 2021). ولا سيما الجزء الثاني: "Politics Made into Law: Determinism and Contingency in Moroccan Constitutionalism." ⁹
- Aleksandar Matković and Marjan Ivković, "Neoliberal Instrumentalism and the Fight against It: The 'We Won't Let Belgrade D(rown)' Movement," *East European Politics* 34, no. 1 (2018): 27. ¹⁰
- David Judge, *Democratic Incongruities: Representative Democracy in Britain* (London: Palgrave Macmillan, 2014), 175. أنظر على وجه الخصوص: الفصل 7: "The 'Problem' of 'Post-': Post-Representative, Post-Parliamentary, Post-Democracy", 172-194.

أسبقية في عملية إضفاء الشرعية وصنع الدستور. في هذا المقال، أفترض أن واضعي الدستور المغربي، وكذا القضاء الدستوري والمشرع أنفسهم فيما بعد، قد تصرفوا كقوى معاكسة للأغلبية، مما مهّد الطريق لترسيخ الحكم ما بعد التمثيلي في المغرب. لإظهار ذلك، سيوضح القسم الأول كيف أعاد دستور عام 2011 تنظيم ميزان القوى بين الفروع التمثيلية للحكومة وبقية السلطات الدستورية. يتبين أن النهج الذي اتبعه صانعو القرار المغربي انتقائي، بل ومربك، إذ في حين أنهم ينادون بأساسيات التسلسل القيادي الفردي (صاحب السيادة وممثله)، فإنهم يمنحون استقلالية غير مقيدة تقريباً للهيئات التنظيمية التي هي، بحكم المهنة، سلطات إدارية بسيطة. وسيبحث القسم الثاني في كيف أخفقت التشريعات القانونية والرقابة القضائية في إرجاع التسلسل القيادي الأساسي. وكما تُظهر السابقة القضائية التي تمت دراستها، فإن التفسير الدستوري استبعد بشكل قاطع فرض أي التزام على الوكالات التنظيمية المستقلة بالخضوع للمساءلة أمام البرلمان والحكومة، وبالتالي دعم الاستقلال التنظيمي الذي يشيد به كثيراً مناصرو الحوكمة ما بعد البرلمانية.

القسم الأول: دستور 2011 والتشريع المراوغ للشرعية النيابية

أولاً: العملية التأسيسية: الشرعية الإجرائية ومسألة التجميع

إن المملكة المغربية مملكة دستورية.¹¹ يكرّس دستور 2011 في فصله الأول الطابع البرلماني للنظام والتزامه بمبادئ الحوكمة. وهذا ينطوي، في رأينا، على تضارب كبير. فمن ناحية، تعيّن البرلمانية سلسلة تفويض ديمقراطي من الناخبين إلى أولئك الذين يمارسون السلطة. ومن ناحية أخرى، تقوم الحوكمة التنظيمية على إنشاء هيئات غير خاضعة للمساءلة أمام الفروع التمثيلية للحكومة على أساس عزلها الضروري عن الضغوط السياسية اليومية.¹²

تقع الشرعية التمثيلية وأسبقية السياسة في قلب سلسلة القيادة الديمقراطية. وفق ما حدده ولفغانغ (Wolfgang) وآخرون،¹³ يعمل هذا ضمن أربع خطوات متميزة:

1. تفويض من الناخبين إلى ممثليهم المنتخبين.
2. تفويض من المشرعين إلى السلطة التنفيذية، وتحديدًا إلى رئيس الحكومة (رئيس الوزراء).

11 تجدر الإشارة إلى أن المغرب يمارس نمطاً آخرًا من التمثيل المفوض قبل وأثناء العهد الدستوري، والذي تم تكريسه تحت عنوان أمير المؤمنين. يتم التفويض بين الأمة والملك من خلال البيعة التقليدية، والتي بموجبها يكون للملك مكانة الممثل الأعلى للأمة. أنظر: Mohamed Lahbabi, *Le gouvernement marocain à l'aube du XXe siècle* (Rabat : Editions techniques Nord-Africaines, 1958).
12 Martino Maggetti et al., "Introduction to the Handbook of Regulatory Authorities," *The Handbook of Regulatory Authorities*, eds. Martino Maggetti et al. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022), 6.
للحصول على مثال من العالم العربي، أنظر:

Ahmed Badran, "Revisiting Regulatory Independence: The Relationship between the Formal and De-facto Independence of the Egyptian Telecoms Regulator," *Public Policy and Administration* 32, no. 1 (2017): 66-84.
13 Wolfgang C. Müller, "Parliamentary Democracy: Promise and Problems," *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, eds. Kaare Strøm et al. (Oxford: Oxford University Press, 2003), 20.

3. تفويض من رئيس الحكومة (رئيس الوزراء) لرؤساء مختلف الدوائر التنفيذية.

4. تفويض من رؤساء مختلف الإدارات التنفيذية لموظفي الخدمة المدنية.

لم يتم التحقق من هذا النمط المثالي النموذجي سوى جزئياً في الدستورية المغربية. يعود أصل التوتر بين الحكم التمثيلي والحكومة ما بعد التمثيلية في وضع السيادة الشعبية على النحو المنصوص عليه في الدستور. من ناحية، يتم الاحتفال رسمياً بالسيادة الوطنية باعتبارها أحد المبادئ الأساسية للنظام الدستوري للمملكة. كما ينص الفصل 2 من دستور 2011 على أن "السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثلها. تختار الأمة ممثلها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم". علاوةً على ذلك، استحدث النظام الدستوري الجديد لأول مرة آليات ديمقراطية شبه مباشرة لتعزيز مشاركة المواطنين في عملية صنع القرارات العمومية. وهذا يشمل الاعتراف بالمواطنين ومنظمات المجتمع المدني كفاعلين في عملية إعداد السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها (الفصل 13) وحق المواطنين في تقديم ملتمسات في مجال التشريع (الفصل 14) وعرائض إلى السلطات العمومية (الفصل 15). وبغض النظر عن المواقف المتنافسة حول "شمولية" الحوار الوطني حول المجتمع المدني¹⁴ لعام 2013 والقيود التي تقرضها التشريعات التنفيذية على هذه الصلاحيات، يمكن اعتبار النتيجة القانونية النهائية بمثابة تطور رائد نحو إضفاء الطابع المؤسسي على الديمقراطية شبه المباشرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

ومن ناحية أخرى، فإن عملية وضع القواعد الدستورية وتعديلها بعيدة جزئياً عن تناول الأمة ذات السيادة. إن السلطة التأسيسية بتعريفها الديمقراطي الواسع - أن الشعب ذو السيادة له الكلمة الأخيرة في المسائل الدستورية - لا تنطبق إلا عندما يتعلق الأمر بالتبني النهائي للدستور. وفي حين أن التبني النهائي لدستور عام 1962 وتفتحاته المتتالية في 1970 و1972 و1996 و2011 لطالما خضع للاستفتاء الشعبي حسب الأصول، لم تكن صياغة القواعد الدستورية أبداً ثمار عمل هيئة تأسيسية منتخبة. بدلاً من ذلك، لطالما كانت تتم صياغة هذه القواعد وفقاً لمبادرة الملك التأسيسية، بدعم من مستشارين قانونيين معوفين. أما عملية صياغة دستور 2011 فقد شكّلت حالة خاصة. بتفعيل حقه في اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور على النحو المنصوص عليه في الفصل 103 من دستور عام 1996، قام الملك بتعيين لجنة رفيعة المستوى من المختصين لتوجيه عملية المراجعة بصفة استشارية. لا تكمن خصوصية هذه العملية على المستوى الموضوعي فحسب، بل أيضاً على المستوى الإجرائي، حيث كان يُنتظر من اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور مراجعة البعد التشريعي للعملية الدستورية من خلال إشراك مختلف الحركات الاجتماعية والسياسية على أوسع نطاق ممكن. ويمكن القول أن هذه كانت المرة الأولى التي أشركت فيها العملية التأسيسية في المغرب بشكل صريح وبإصرار الشرعية الإجرائية. قامت اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور بتنظيم حوالي مائة لقاء لتمكين ممثلي المنظمات

Francesco Biagi, "The 2011 Constitution-making Process in Morocco: A Limited and Controlled Public Participation," *Public Participation in African Constitutionalism*, ed. Tania Abbate et al. (New York: Routledge, 2017), 55-68.

السياسية والمدنية والنقابية والشبابية من تقديم طلباتهم شفويًا.¹⁵ ولم يستجب حزبان من اليسار المتطرف إلى جانب بعض الجمعيات وحركة 20 فبراير فقط لدعوة اللجنة باعتبار أنها تقتقد إلى الشرعية الديمقراطية.¹⁶ كان من المفترض أن تعكس مخرجات واستنتاجات اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور المطالب المتباينة وتجمعها، حيث أن تكوين المشهد الاجتماعي والسياسي المغربي متعدد من الناحية الهيكلية، بل وحتى متنوع.

جمعت حركة 20 فبراير وحدها طيفاً أيديولوجياً يتراوح من اليسار المتطرف إلى الإسلامية الأكثر تطرفاً، مما جعل مهمة التجميع معضلة. تم أولاً شرح الشرعية الإجرائية للعملية بالتفصيل ليس فقط من خلال جلسات الاستماع التي عُقدت مع المنظمات المشاركة، ولكن أيضاً من خلال المشروع الذي تم إطلاقه إنما سرعان ما تم التخلي عنه، وهو عبارة عن منصة إلكترونية أنشأتها اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور بهدف تسهيل التفاعل مع الجمهور الذي لم يتم الوصول إليه. وفي موازاة ذلك، بُذلت جهود في وسائل الإعلام للتعريف بالمحتويات المعيارية للدستور (المرغوب فيه) القادم. وبعيداً نسبياً عن انتقائيتها المعتادة، أظهرت وسائل الإعلام المملوكة للحكومة قدراً من السماح، وفتحت بذلك المجال أمام النشاط للتعبير عن آرائهم حول ما ينبغي أن يشكّل دستوراً ديمقراطياً في المغرب. وقد تم تيسير المناقشات بشكل رئيسي من قبل أربعة أنواع من المتحدثين: الأكاديميين والسياسيين والنشطاء والصحفيين. بدأ الأمر كما لو أن المغاربة اكتشفوا فضائل المجال العام - بمعنى هابرماس (Habermas) - كفرصة لصياغة عقلانية تداولية لتحديد المشروع الدستوري بالتراضي، وبالتالي التوازن بين الدولة والمجتمع.¹⁷ وفي حين لم يطالب أي حزب بالتصويت السلبي، أطلق معارضو المشروع الدستوري بقيادة حركة 20 فبراير، حملة للمقاطعة. وسُجّل الاستفتاء الدستوري إقبالاً تبلغ نسبته حوالي 75%، بما في ذلك 97,585 من الأصوات الإيجابية. صدر الدستور الجديد بظهير (مرسوم ملكي) بتاريخ 29 تموز/يوليو 2011 ونُشر في الجريدة الرسمية في اليوم التالي.

على الرغم من عدم تنفيذها من خلال "جمعية تأسيسية منتخبة"،¹⁸ فإن عملية صياغة دستور 2011، انطلاقاً من بعدها الإجرائي، تتميز بكونها أكثر شمولية من العمليات السابقة،¹⁹ وبالتالي فهي تمثل عملية غير مسبوقة في المسار الدستوري للمملكة. إلا أن ذلك جاء بتكلفة على المستوى الموضوعي، إذ كافح القائمون على الصياغة المغربية للتعامل مع هذا الحجم المتنوع من المقترحات والمظالم وترجمتها إلى معايير دستورية متوافقة. بالإضافة إلى مطالب تعزيز الديمقراطية البرلمانية، طُلب من القائمين على الصياغة مراعاة التوقعات المختلفة في ما يتعلق بسيادة القانون والحوكمة.

15 وصفت المقترحات الدستورية التي تقدمت بها معظم الأحزاب السياسية إلى اللجنة بأنها "غامضة ومحدودة سياسياً"، مقارنةً بمقترحات منظمات المجتمع المدني والحركات الاجتماعية. أنظر: محمد مدني وآخرون، "دراسة نقدية للدستور المغربي للعام 2011"، (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012)، ص 12.

16. Biagi, The 2011 Constitution-making Process, 60.

17 Allison L. McManus, "Deliberative Street Politics and Sacralized Dissent: Morocco's 20 February Movement and the Jamaa Al Adl Wal Ihsane," *Social Movement Studies* 15, no. 6 (2016): 643, 646.

18 Francesco Biagi, "[The 2011 Constitutional Reform in Morocco: More Flaws than Merits](#)," Jean Monnet Occasional Papers, No. 9 (Msida: Institute for European Studies, 2014).

19 Biagi, The 2011 Constitution-making Process, 55.

في الواقع، إن العديد من منظمات المجتمع المدني في المغرب مرتبطة بشبكات وحركات عالمية مضطلة بسيادة القانون وخطاب الحكم. ومن جانبها، كان على الإدارات الوزارية والهيئات التنظيمية المستقلة التي كانت قائمة قبل عام 2011 أن تقي بتعهداتها الدولية في ما يتعلق بالمعايير العالمية.²⁰ ولم يكن من المستغرب أن الشمولية النسبية للعملية التأسيسية تحولت إلى تحدٍ على المستوى الموضوعي، فقد نتج عن ترسيخ معايير سيادة القانون والحكم ثلاث مجموعات من التناقضات المعيارية. وبالإضافة إلى مشكلة التوافق بين المعايير الدولية لحقوق الإنسان وبعض التعاليم الإسلامية، وبين نموذج الحكم متعدد المستويات ونموذج الدولة اليعقوبية المركزية، يشكّل التركيز الموازي والمتناقض للحوكمة التنظيمية والديمقراطية التمثيلية أحد أهم مصادر الإرباك.

يعود ذلك إلى اللحظة ما قبل التأسيسية عندما أعلن الملك في خطاب برامجي، في 9 آذار/مارس 2011، عن "حزمة شاملة من التعديلات الدستورية"²¹ تهدف إلى ترسيخ المعايير الدولية في الدستور. إلى جانب الالتزام بعملية إعادة ترتيب متعمقة لتوازن القوى بين سلطات الحكومة وتعهد الملك بالحد من صلاحياته لصالح رئيس حكومة يجب أن يأتي من الأغلبية البرلمانية، فقد التزمت أجنحة الإصلاح بتوطيد التعددية وسيادة القانون والحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان. وقد هيمنت الإشارة إلى موضوعات جديدة تُعتبر غريبة، إلى حد ما، عن المصطلحات الدستورية التقليدية، على أولويات الإصلاح المحددة في خطاب الملك. وفي حين أن عدداً قليلاً جداً من الدساتير الغربية، إن وجدت، تشير إلى إطار الحوكمة، فإن أربع (1، 2، 6 و 7) من بين الأولويات السبع التي تم التأكيد عليها في خطاب الملك كانت تتعلق بترسيخ المعايير الدولية، بما في ذلك إضفاء الطابع الدستوري على الهيئات التنظيمية المسؤولة عن الحوكمة الرشيدة.

ثانياً: التوازن الدستوري الجديد: تقصير في الفروع التمثيلية؟

بعد ثلاثة أشهر من الخطاب الملكي، قدّمت اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور مشروع الدستور الجديد الذي تم طرحه للاستفتاء في 1 تموز/يوليو 2011. على الرغم من التحفظات التي أعربت عنها الأدبيات النقدية²² وحركة 20 فبراير بشكل مختلف، إلا أن الدستور الجديد أحدث سلسلة من التغييرات غير المسبوقة والمهمة على الهيكل الدستوري القديم. في حين أنه بقيت "أساسيات الأمة" (الإسلام والنظام الملكي والطابع الوحدوي للدولة) بعيدة بشكل أساسي عن أي إصلاح، فقد كرّس النص الجديد فصل السلطات بمعنى زيادة "برلمانية" النظام. وقد أدى ذلك إلى نقل بعض الصلاحيات من الملك إلى رئيس الحكومة، مثل إمكانية حلّ مجلس النواب أو تعيين بعض كبار موظفي الخدمة المدنية.²³

20 هذا يعكس النموذج الذي وضعه النظرية القانونية في ما يتعلق بتنوع مسارات انتشار المعايير الدولية. أنظر:

Stavros Gadinis, "Three Pathways to Global Standards: Private, Regulator, and Ministry Networks," *American Journal of International Law* 109, (2015): 1-57.

21 Greene, "Rule of Law in Morocco," 509.

22 مدني وآخرون، "دراسة نقدية للدستور المغربي؛"

Biagi, "The 2011 Constitutional Reform in Morocco"; Driss Maghraoui, "Constitutional Reforms in Morocco: between Consensus and Subaltern Politics," *The Journal of North African Studies* 16, no. 4 (2011): 679-699.

23 "المغرب: سيحد الدستور الجديد من سلطات الملك"، لوموند، 17 حزيران/يونيو 2011.

وبقي مجلس الوزراء، المكون من رئيس الحكومة والوزراء، تحت رئاسة الملك، غير أنه يجوز لهذا الأخير أن يفوض لرئيس الحكومة رئاسة مجلس الوزراء على أساس أجندة محددة.²⁴ ومن جانبه يترأس رئيس الحكومة مجلس الوزراء الذي يناقش السياسة العامة للدولة قبل عرضها على مجلس الوزراء.²⁵

بالنسبة لشخص الملك، فقد أبطل الدستور قدسية الملك مع الحفاظ على واجب توقيير واحترام شخصه.²⁶ ينص الفصل 1 على أن "المغرب دولة ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية"، وهي الطريقة الوحيدة للتوفيق بين مطالب جميع التيارات السياسية. وبالتالي، أدت التسوية التي توصل إليها إلى نظام ملكي حيث يحتاج الملك إلى التفاوض بشأن القرارات الرئيسية، لكنه يبقى ملكية "نشطة"، حيث تظل امتيازات الملك في ما يتعلق باتخاذ القرارات، مهمة نسبياً²⁷ حتى ولو تم خفضها مقارنةً بالدستور القديم. أدى ذلك إلى سلسلة من التغييرات، متفاوتة في الحجم، في التوازن بين الملك والفروع التمثيلية للحكومة. وقد أتاح ذلك فتح إمكانيات "التبعية الدستورية"،²⁸ مما سمح بنقل السلطات من الملك إلى رئيس الحكومة (التوقيع المشترك، التفويض، التشاور). وفي حين أن "التبعية الدستورية" المذكورة قد استوعبت الطبيعة المزدوجة للسلطة التنفيذية المغربية، فإنها تهدف في الواقع إلى زيادة ربط السلطة التنفيذية بالبرلمان.²⁹ يمارس الملك صلاحياته بموجب ظهير (مرسوم ملكي). ويرأس الملك سلسلة من المؤسسات الرئيسية بما في ذلك مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للقضاء. كما أنه يمارس سلطة إشرافية على كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية حيث يمكنه إقالة الوزراء، بمبادرة منه، أو بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة، تماماً كما يمكنه حل مجلسي البرلمان أو أحدهما. وفي الوقت نفسه، يحتفظ الملك بدور مركزي في توجيه ومراقبة جهاز الدولة والاقتصاد بموجب صلاحيته في تعيين وإقالة كبار مسؤولي الدولة مثل محافظ البنك المركزي والسفراء والمحافظين والولاة ورؤساء الإدارات المسؤولين عن الأمن الداخلي للمملكة، وكذلك رؤساء ما يسمى بالهيئات والشركات العامة "الاستراتيجية". على الصعيد العسكري، يتمتع الملك، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، بصلاحيات كبيرة من حيث إشهار الحرب³⁰ ويرأس المجلس الأعلى للأمن، وهو هيئة استشارية للأمن الداخلي والخارجي للبلاد. في المقابل، تم الحرص على الحفاظ على صلاحيات الملك في الشؤون الدينية، إذ لم يتم الإبقاء على لقب "أمير المؤمنين" كواحدة من السمات الأساسية للملكية فحسب، بل نص الدستور أيضاً على أن الملك يمارس بشكل حصري مثل هذه السلطات التشريعية في الشؤون الدينية ويرأس المجلس الأعلى للعلماء (الفقهاء المسلمين). أخيراً وليس آخراً، يتمتع الملك بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بحالة الطوارئ عندما

24 دستور المغرب (2011)، الفصل 48/3.

25 دستور المغرب (2011)، الفصل 92.

26 دستور المغرب (2011)، الفصل 46.

27 Francesco Biagi, "The Separation and Distribution of Powers under the New Moroccan Constitution," *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, eds. Rainer Grote and Ali El-Haj (Oxford: Oxford University Press, 2016), 503.

28 Abderrahim El Maslouhi, "Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle Constitution marocaine," *La Constitution marocaine de 2011 : Analyses et commentaires*, ed. Centre d'Études Internationales (Paris : LGDJ, 2012), 91.

29 El Maslouhi.

30 دستور المغرب (2011)، الفصلان 49 و 99.

تتعرض سلامة أراضي الوطن أو سير العمل العادي للمؤسسات الدستورية للتهديد. وهذا يسمح له، على الرغم من القيود الدستورية، بتولي وظائف الفروع الثلاثة للحكومة، باستثناء أنه خلال هذه الفترة، لا يمكن حل البرلمان (الفصل 59/2).

لا شك في أن صلاحيات الملك الواسعة تعني أن الهيكل الدستوري المغربي لا يزال يندرج ضمن النموذج شبه الرئاسي الكلاسيكي بدلاً من النموذج البرلماني البحت.³¹ ومع ذلك، تبقى الحقيقة أن هذه الهندسة بالذات أصبحت تحتفظ الآن بثقل أكبر للفروع التمثيلية للحكومة. واستناداً إلى قوة شرعيته الانتخابية، اكتسب البرلمان، ومن خلاله الحكومة، دوراً مهماً في إدارة شؤون الدولة. أولاً، يُترجم هذا إلى طريقة تعيين الحكومة. فلا يزال الملك يتمتع بسلطة تعيين رئيس الحكومة، إنما الآن "من الحزب السياسي الذي يتصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجه" (الفصل 47). ويعين الملك أعضاء مجلس الوزراء، ولكن فقط بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة. وتلقى هذه الترتيبات، التي تتعلق بشكل لا لبس فيه بالتقاليد البرلمانية، صدى أيضاً في ممارسة السلطة التشريعية الموكلة إلى البرلمان. بصرف النظر عن الصلاحيات الممنوحة للملك كما هو مذكور أعلاه، فإن البرلمان هو الذي يصدر القوانين (الفصل 70)، حتى وأنه تم توسيع سلطته التشريعية إلى حد كبير بموجب الدستور الجديد. وبالإضافة إلى الحريات والحقوق الأساسية، يشمل ذلك التنظيم القضائي وتحديد الجرائم والعقوبات والنظام الأساسي العام للخدمة العامة والنظام الانتخابي ونظام الضرائب والجمارك والأسرة والأحوال المدنية ونظام الجماعات الإقليمية والصحة والإعلام والنقل وأنظمة البنوك والتأمين وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وما إلى ذلك. كذلك، يمكننا ملاحظة إبراز السمات البرلمانية للنظام الدستوري المغربي في إعادة توازن هيكل المجلس التشريعي المكون من مجلسين. في احترام واضح لمنطق الحكومة التمثيلية، تغير التوازن بين المجلسين قليلاً لصالح مجلس النواب المنتخب بالاقتراع الشعبي المباشر. في السابق، كان للمجلسين نفس السلطات التشريعية بشكل متماثل.³² لقد تغير هذا بشكل ملحوظ في عام 2011.³³ يعرض رئيس الحكومة البرنامج الحكومي على المجلسين، ويتم مناقشته في كل مجلس ولكن يصوت عليه مجلس النواب فقط. وبالمثل، فإن الجلسات المشتركة بين المجلسين يرأسها رئيس مجلس النواب (الفصل 68). أما بالنسبة للسلطة التشريعية، فقد فرض دستور عام 1996 اللجوء إلى لجنة مشتركة في حالة الخلاف، في حين أن الشرعية الانتخابية المباشرة، بموجب الدستور الجديد، تمنح مجلس النواب أولوية معينة تتيح له إقرار النص قيد النظر كمرجع أخير (الفصل 84/2). وينطبق الأمر نفسه على مشروع قانون المالية المودع، على أساس الأسبقية، لدى مجلس النواب (الفصل 75/1) ومذكرة الاستدعاء التي لا يمكن تنفيذها إلا من قبل المجلس الأخير (الفصل 105/1). إن التغيير الذي أُجري على وضع السلطة التنفيذية ينطوي على موقف تحيزي معين تجاه فكرة الحكومة التمثيلية. ففي

Lukasz Jakubiak, "Constitutional Reforms in Morocco in the Aftermath of the Arab Spring," *North Africa in the Process of Change Political, Legal, Social and Economic Transformations*, eds. Ewa Szczepankiewicz-Rudzka and Aïssa Kadri (Krakow: Archebooks, 2015), 182.

James P. Ketterer, "From One Chamber to Two: The Case of Morocco," *The Journal of Legislative Studies* 7, no. 1 (2001): 135-150.

33 مدني وآخرون، "دراسة نقدية للدستور المغربي"، 38.

حين تبقى السلطة التنفيذية مشتركة بين الحكومة والملك الذي لا يزال يتّأس مجلس الوزراء، فقد تمت ترقية رئيس الوزراء إلى مرتبة رئيس حكومة. وهذا يشكّل نقطة تحول إذا اعتبرنا أنه (أنها) الآن يتّأس مجلس الحكومة الذي يناقش السياسات العامة والقطاعية والمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والنظام العام والتعيين في المناصب العليا. غير أن هذه الهيئة التي تُعتبر بمثابة تحرّر نسبي للحكومة من وصاية الملك،³⁴ لا تتداول إلا على أساس استباقي³⁵ في ما يتعلق بعدد من القضايا الاستراتيجية بما في ذلك السياسة العامة ومشاريع القوانين الحكومية ومشاريع قانون المالية والاتفاقيات الدولية (الفصل 92). وتخضع هذه الأخيرة للمداولة النهائية من قبل مجلس الوزراء المسؤول بشكل قاطع عن التوجهات الاستراتيجية. يكفي القول أنه يمكن لمجلس الوزراء استخدام حق النقض ضد القرارات التي يتخذها مجلس الحكومة. وهذا ينطبق، على سبيل المثال، على حق رئيس الحكومة في حل مجلس النواب (الفصل 104)، حيث يخضع مرسوم الحل للمداولة الرسمية من قبل مجلس الوزراء، الذي يرأسه الملك.

في ما يتعلق بالقضاء، يبدو أن دستور 2011 يؤيد نقلة نوعية حاسمة لتعريف سيادة القانون في المغرب. بدأ الأمر كما لو أن القائمين على الصياغة قد سعوا إلى تخفيف الالتباس بين "الديمقراطية" و"السياسة التمثيلية" والتأكيد على مرجعية "شرعية جديدة"، أي سيادة القانون، حيث لا يكون ادعاء القانون بالتعبير عن الإرادة العامة منطقياً إلا ضمن حدود الدستور الذي تصونه المحاكم. وفي حين أن إصلاح العدالة كان على جدول الأعمال حتى قبل العملية الدستورية لعام 2011،³⁶ إلا أنه وصل إلى صيغته الرسمية مع الميثاق الدستوري الجديد ونُفذ من خلال الحوار الوطني لعام 2013 بشأن إصلاح العدالة.³⁷ وكما يتضح من الدستور الجديد، أدى الدافع إلى تعزيز سيادة القانون إلى استحداث طرق جديدة لتفضيل تدخل القضاء في عمل الفروع الأخرى. وتشمل الأمثلة الإشارة المتكررة إلى سيادة القانون ومعايير الشفافية والاستقامة والمساءلة والدور المتزايد المخصّص للمحاكم في النظر في القرارات الإدارية، والأهم من ذلك، فتح التقاضي الدستوري أمام الأفراد. وفقاً لهذا الاستحداث، إذا دفع أحد أطراف النزاع، أثناء النظر في قضية أمام المحكمة، بأن حكماً تشريعياً، تعتمد عليه نتيجة هذا النزاع، يمس بأحد حقوقه (أو حقوقها) والحريات التي يضمنها الدستور، يجوز لهذا الطرف الطعن بعدم الدستورية. إذا اقتنع قاضي الموضوع بجدية هذا الطعن، يمكنه عندئذٍ إحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية (الفصل 133).

David Melloni, "La Constitution marocaine de 2011. Une mutation des ordres politique et juridique marocains," *Pouvoirs* 34 145, no. 2 (2013): 7; Jakubiak, "Constitutional Reforms in Morocco, 180.

El Maslouhi, "Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle Constitution marocaine"; Ilyas Saliba, 35 "Change or Charade? Morocco's Constitutional Reform Process 2011," *Orient - Deutsche Zeitschrift für Politik* 57, no. 3 (2016): 52, 55;

مدني وآخرون، "دراسة نقدية للدستور المغربي"، 44.

Greene, "Rule of Law in Morocco," 469. 36

Bertrand Mathieu, "L'émergence du pouvoir judiciaire dans la constitution marocaine de 2011," *Pouvoirs* 145, no. 2 37 (2013): 47.

إن هذا الارتقاء بالوظيفة القضائية واضح للغاية في الهيكل الدستوري الجديد لدرجة أنه يبدو أنه يهز الأسطورة القديمة حول "القاضي غير الفعال"، مجرد "الناطق بلسان القانون"³⁸ كما قال مونتسكيو (Montesquieu). بعد رفعه إلى رتبة "السلطة" التي يضمن الملك استقلالها، يعتمد القضاء الآن على ضمانات قوية للاستقلال والحياد والأمن الوظيفي وأخلاقيات القضاء وحرية تكوين الجمعيات وحرية تعبير القضاة (الفصول 107 إلى 111).³⁹ على هذا النحو، فكما اعتبر القاضي أن استقلاله مهدد، يجب عليه، كما هو منصوص عليه في الفصل 109/1، أن يحيل الأمر إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية. وعلى العكس من ذلك، فإن أي إخلال من جانبه لواجب الاستقلال والتجرد يُعد خطأ مهني جسيم قد يؤدي إلى عقوبات (الفصل 109/2). وفي كلتا الحالتين، تقع على عاتق المجلس الأعلى للسلطة القضائية مسؤولية ضمان تطبيق هذه الضمانات/الواجبات.⁴⁰ وقد تمت إعادة تنظيم تشكيل هذه الهيئة التي يرأسها الملك بحيث تعالج بشكل أفضل الشواغل المتعلقة باستقلال القضاء وفصل السلطات، ولم يعد وزير العدل يظهر كـ "نائب رئيس" للمجلس الأعلى للسلطة القضائية.⁴¹

إن تعزيز مكانة العدالة الدستورية هو الابتكار الرئيسي الآخر الذي تم استحداثه في الإصلاح القضائي. فتم تعزيز صلاحيات المجلس الدستوري، الذي أصبح المحكمة الدستورية، لتتناسب بشكل أفضل مع نموذج سيادة القانون. بالإضافة إلى اختصاصها بالبث في النزاعات الانتخابية، البرلمانية والاستفتاءية على حد سواء، تبت المحكمة الدستورية في مدى توافق القوانين الأساسية والنظام الداخلي للمجلسين مع الدستور قبل تطبيقها (مراجعة إلزامية)، وكذلك في دستورية القوانين كلما أُحيلت إلى المحكمة من قبل الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو من قبل خمس أعضاء مجلس النواب أو أربعين من أعضاء مجلس المستشارين (مراجعة اختيارية).

مع ذلك، يصبح اقتراب العدالة الدستورية المغربية من نموذج الحوكمة ما بعد التمثيلية أكثر وضوحاً، بل غير قابل للرجوع عنه، مع توسيع التقاضي الدستوري ليشمل الأفراد. بموجب الفصل 133، تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. ليس من المفترض أن يؤدي هذا الترتيب الجديد إلى رفع السلطة التقديرية للمحكمة إلى أقصى حد لها فحسب، بل إنه يخلق، على الأرجح بطريقة جذرية أكثر من الأنظمة

Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, ed. David Carrithers (New York: Routledge, 38 2009), 438.

39 لمزيد من المعلومات، انظر: Mathieu, "L'émergence du pouvoir judiciaire," 51-53.

40 تجدر الإشارة إلى أن قرارات هذا المجلس قابلة للطعن على أساس تجاوز السلطة، بموجب أحكام الفصل 114 من دستور عام 2011.

41 Mathieu, 54.

السياسية الغربية، "صعوبة الأغلبية المعاكسة"⁴². إن الكلمة الأخيرة في مسائل التفسير الدستوري، لا سيما عندما يتعلق الأمر بموازنة التشريعات مقابل الحقوق والحريات المكرسة، لم تعد من اختصاص الهيئة التشريعية التمثيلية، بل أصبح يعود للمحكمة أن تبت في نهاية المطاف بحسب ما ينص عليه الدستور. واللافت للنظر أن حكم المحكمة الدستورية المغربية في هذه المسألة له عواقب جذرية أكثر بكثير مقارنة بالنموذج الأمريكي أو البريطاني على سبيل المثال. في حين أنه في الولايات المتحدة، للرقابة القضائية عموماً نطاق نسبي فقط (تأثير في ما بين الأطراف) لا يؤثر، من حيث المبدأ، على الصلاحية الشكلية للقانون،⁴³ فإن نموذج الحكم الدستوري البريطاني يعمل بأسلوب تصريحي. مع مراعاة السيادة البرلمانية والتقاليد الراسخة للامتناع القضائي عن الخروج عن السوابق، فإنه بالكاد يعمل كـ "جرس إنذار"⁴⁴ يشير إلى وجود عدم توافق معياري. وكما يوضح قانون حقوق الإنسان في المملكة المتحدة لعام 1998 (Human Rights Act)، فإن إعلان عدم التوافق لا علاقة له بالبطلان القضائي ولا يستبعد استمرار شرعية التشريع الذي يتم النظر فيه. في أحسن الأحوال، وبفضل فضيلته المنيرة، فهو يؤدي إلى التوقع (وإن لم يكن الشرط القانوني) بتعديل التشريع غير المتوافق أو إلغائه من قبل الهيئة التشريعية.⁴⁵

لا ينطبق نفس الشيء على الحالة المغربية، أي إعلان عن عدم التوافق يستلزم بالضرورة إبطال الحكم التشريعي المعني. وهذا ما نص عليه بشكل لا لبس فيه مشروع القانون الأساسي 86-15 الذي يحدد إجراءات تنفيذ الفصل 133 من الدستور. بموجب هذا النص، تصدر المحكمة الدستورية، المحال إليها الدفع من قبل المحكمة الابتدائية بناءً على طلب أحد أطراف النزاع، حكمها في غضون 60 يوماً (المادة 22)، ويترتب على إعلان عدم دستورية مقتضى تشريعي يستلزم

Alexander M. Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics* (New Haven: Yale University Press, 1962).

منذ عمل ألكسندر بيكل الكلاسيكي، كان هناك عدد لا يحصى من الأعمال حول هذه المسألة. مع ذلك، سيكون من المفيد الاستشهاد فقط بالكتاب التالي:

Kenneth Ward and Cecilia R. Castillo, *The Judiciary and American Democracy: Alexander Bickel, the Counter-majoritarian Difficulty, and Contemporary Constitutional Theory* (Albany: State University of New York Press, 2005).

أنظر أيضاً:

Kenneth Ward, "The Counter-Majoritarian Difficulty and Legal Realist Perspectives of Law: The Place of Law in Contemporary Constitutional Theory," *Journal of Law and Politics* 18, (2002): 851.

⁴³ بين الأطراف، لكن بسبب احترام السوابق القضائية، فإن النتائج عملياً هي ذات حجية مطلقة تجاه الكافة.

Robert S. Barker, "Constitutional Jurisdiction and Judicial Review: The Experience of the United States," *Revista Jurídica Democracia, Direito and Cidadania* 1, no 1 (2010): 10.

أنظر أيضاً:

Burton Caine, "The Influence Abroad of the United States Constitution on Judicial Review and a Bill of Rights," *Temple International and Comparative Law Journal* 2, no. 2 (1987-1988): 59; Favoreu Louis, "Modèle européen et modèle américain de justice constitutionnelle," *Annuaire international de justice constitutionnelle* 4 (1988): 51, 60.

Tamas Gyorf, "The Legitimacy of the European Human Rights Regime: A View from the United Kingdom," *Global Constitutionalism* 8, no. 1 (2019): 123, 153; Fergal F. Davis, "Parliamentary Supremacy and the Re-Invigoration of Institutional Dialogue in the UK," *Parliamentary Affairs* 67, no. 1 (2014): 137, 140.

Stephen Gardbaum, "The New Commonwealth Model of Constitutionalism," *American Journal of Comparative Law* ⁴⁵ 49, no. 4 (2001): 707, 743.

أنظر أيضاً:

Roger Masterman, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 48.

إلغاءه من التاريخ الذي تحدده المحكمة (المادة 23).⁴⁶ من المسلم به أن إصدار القانون الأساسي المتعلق بالطعن بعدم الدستورية كان بطيئاً، مما تسبب في إثارة ضجة بين العاملين في مجال العدالة وجمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان. مع ذلك، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما إذا كان من المرجح أن يؤدي تنفيذ هذا التشريع إلى زيادة تحفيز النشاط القضائي في المغرب. يسود عدم اليقين في ما يتعلق بهذه النقطة. نظراً لنموذج الترشيح البرلماني، كان القضاء الدستوري في المغرب حريصاً على التأكيد على وظيفته كحارس لتوازن القوى المؤسسي، وسط السعي بشكل خاص إلى حصر السلطة التشريعية ضمن حدودها الدستورية الصارمة بدلاً من تفعيل دورها كوصي على الحقوق والحريات الأساسية. مع مراعاة ذلك، يمكن للمرء أن يجادل بأن نسخة سيادة القانون التي يدافع عنها القضاء الدستوري في المغرب هي إلى درجة أقل نسخة من "تعزيز حقوق الأفراد" بدلاً من نسخة انتقال من الحكم التمثيلي إلى الحوكمة ما بعد التمثيلية مع الخطة الإستراتيجية للتقسيم الإداري وعدم تسييس عملية صنع السياسات. كما سيوضح الجزء الثاني من هذا المقال، تم تناول العلاقة بين العدالة الدستورية والهيئات التنظيمية المستقلة بموجب الدستور الجديد في إطار احتمال فصل الحوكمة التنظيمية عن الهيئة التشريعية السياسية. اتسم التفسير القضائي لهذه العلاقة باتجاهين متقاربين مما أدى إلى تكثيف تدهور الحكومة التمثيلية لصالح الحوكمة ما بعد التمثيلية: تكريس الاستقلال العضوي والوظيفي للهيئات التنظيمية أولاً. ورفض الرقابة التشريعية على هذه الهيئات ثانياً.

القسم الثاني: الحوكمة التنظيمية: الطريق إلى شكل ما بعد تمثيلي للحكومة؟

أولاً: دستور عام 2011 وترسيخ الحوكمة التنظيمية

تُعد المملكة المغربية من بين الدول العربية الأولى التي شرعت في عملية تحرير واسعة النطاق منذ الثمانينيات.⁴⁷ انطلاقاً من التزام الدولة ببرنامج التقويم الهيكلي (1983) والانضمام إلى الاتفاقية العامة للتعريف الجمركية والتجارة (1987) (GATT)، ثم توقيع اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي (1995)، ابتعدت إصلاحات السوق والقطاع العام تدريجياً عن نموذج الاقتصاد الموجه، الأمر الذي مهد الطريق لنموذج جديد للحكومة العامة. في ذلك الوقت، لم يكرر دستور عام 1972 هذه الإصلاحات، على الرغم من مراجعته مرتين في عامي 1992 و 1996. كان النص المرجعي هو قانون 1989 الخاص بالخصخصة وغيره من القوانين الخاصة بالقطاعات.⁴⁸ هناك سبب لذلك: ألا وهو أن سياسة وضع الدستور المغربية تتميز بتدرجها. غالباً القوانين هي التي تغذي الدستور.

46 أنظر مشروع القانون الأساسي 86-15 الذي يحدد شروط تطبيق الفصل 133 من الدستور:

https://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/loi/rapport_86.15_0.pdf.

47 Cameron Khosrowshahi, "Privatization in Morocco: The Politics of Development," *Middle East Journal* 51, no. 2 (1997): 242.

48 تشمل، على سبيل المثال، قانون بورصة القيم لعام 1993 وقانون تحرير الاتصالات لعام 1996. للحصول على نظرة عامة عن إصلاحات التحرير في المغرب، أنظر:

Shana Cohen and Larbi Jaidi, *Morocco: Globalization and Its Consequences* (New York: Routledge: 2006).

هذا هو السبب في أن هذا النموذج الجديد للحكومة لم يدخل المجال الدستوري إلا حتى يوليو 2011. ومع ذلك، فإن نظرة عامة مقارنة للمواد ذات الصلة تظهر أن التزام المغاربة القائمين على الصياغة الدستورية بسياسات الحوكمة يبدو إلى حد بعيد أنه الأكثر وضوحاً مقارنةً بنظرائهم العرب. ينعكس هذا أولاً وقبل كل شيء في خطاب الملك في 9 آذار/مارس 2011،⁴⁹ الذي شكّل خارطة طريق أساسية مهدت الطريق للعملية التأسيسية التي كان من المفترض أن تستمر حتى 1 تموز/يوليو 2011. تهدف ثلاث من الركائز السبعة المنصوص عليها في هذا الخطاب إلى تأكيد التزام الدولة المغربية بإضفاء المصادقة الدستورية على معايير الحوكمة: سيادة بما يتماشى مع التزامات المغرب الدولية والمساءلة والنزاهة في المؤسسات العامة والتكريس الدستوري لهيئات الحوكمة التنظيمية، والمشار إليها باسم "المؤسسات المعنية بالحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان".⁵⁰

بحسب بعض القراءات، فإن "الحوكمة الاقتصادية"⁵¹ هي التي تمت دسترتها في المغرب. من المؤكد أن دستور عام 2011 يحتوي على الكثير من الخطط لدفع تنفيذ الحوكمة التنظيمية إلى أوسع نطاق. إن القائمة طويلة: الحوكمة الرشيدة باعتبارها تدعم الهيكل الدستوري⁵² وحقوق الملكية والمنافسة الحرة وتكافؤ الفرص⁵³ وتجريم الجرائم الاقتصادية والمالية ولا سيما تضارب المصالح وجرائم تعاملات الأطراف الداخلية⁵⁴ وكذلك تلك المتعلقة بالأموال العامة وإجراءات المشتريات.⁵⁵ وينطبق الأمر نفسه على جرائم مثل استغلال النفوذ وإساءة استخدام المركز المهيمن والاحتكار، وكل الممارسات الأخرى المخالفة للمنافسة الحرة والعدالة في العلاقات الاقتصادية.⁵⁶ علاوةً على ذلك، تهدف أحكام النطاق التشغيلي إلى إضفاء الطابع المؤسسي على هذه التعهدات الرسمية وتنفيذها. بالإضافة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وديوان المحاسبة اللذين استحدثا على التوالي في أعقاب مراجعتي عامي 1992 و 1996، ظهرت مجموعة كاملة من الهيئات التنظيمية المنشأة حديثاً في نص عام 2011.⁵⁷ وقد اعتُبر هذا العمل "غير تقليدي".⁵⁸ في الواقع، هناك القليل من الدساتير التي تصف بالتفصيل الأسواق والحوكمة والمؤسسات. وعادةً ما تُترك مثل هذه المهمة للتشريع القانوني المسؤول عن توضيح "البعد الاقتصادي" لسيادة القانون.⁵⁹

49 خطاب الملك محمد السادس أمام الأمة، 9 آذار/مارس 2011.

50 خطاب الملك محمد السادس أمام الأمة.

51 Henri-Louis Védié, "Réforme constitutionnelle et gouvernance économique: l'exemple du Maroc," *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, ed. Centre d'Études Internationales (Paris : LGDJ, 2012), 298.

52 دستور المغرب (2011)، الفقرة الأولى من الديباجة، الفصلان 1 (2) و157.

53 دستور المغرب (2011)، الفصل 35.

54 دستور المغرب (2011)، الفصل 36 (1).

55 دستور المغرب (2011)، الفصل 36 (2).

56 دستور المغرب (2011)، 36 (3).

57 دستور المغرب (2011)، الفصول 161-170. هذا يخص مجلس المنافسة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري وهيئة تكافؤ الفرص ومكافحة التمييز والمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي والمجلس الاستشاري للأسرة والطفل والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي.

58 Védié, "Réforme constitutionnelle et gouvernance économique," 301.

59 Védié, 300.

في ما يتعلق بالمساءلة التنظيمية، تفضي معاينة الأحكام ذات الصلة إلى نتيجة متناقضة. وبينما تم تقديم المساءلة في السطور الافتتاحية باعتبارها أحد الركائز الأساسية للنظام الدستوري، فإن الأحكام المتعلقة بعمل الهيئات التنظيمية تتجنب تماماً الإشارة إلى التزامها بالمساءلة. من ناحية أخرى، تؤيد المادة الأولى بشكل لا لبس فيه "العلاقة بين السلطة والمساءلة" باعتبارها ركيزة جديدة للإطار الدستوري للمملكة. وقد تم تسجيل تقدم مهم في الفصل 2 بشأن العلاقة الدقيقة بين سلسلة التفويض والمساءلة التمثيلية، من خلال الربط الوثيق بين ممارسة السيادة والاقتراع وعمل الممثلين المنتخبين. بالإضافة إلى ذلك، تخضع الإجراءات الحكومية والسياسة العامة إلى رقابة الهيئة التشريعية المكونة من مجلسين،⁶⁰ والتي تتمتع أيضاً بسلطة تشكيل لجان تقصي حقائق للتحقيق في سوء الإدارة المزعوم في المرافق والوكالات الحكومية والشركات المملوكة للدولة.⁶¹ أخيراً وليس آخراً، يحق لكلا المجلسين عقد جلسات استماع مع مسؤولي الإدارات والأجهزة الحكومية بحضور الوزراء المعنيين، وتحت مسؤوليتهم.⁶²

إنما من ناحية أخرى، لم يتطرق الدستور بتاتاً إلى مساءلة الوكالات التنظيمية المستقلة، بل أشار إليها أيضاً باعتبارها "مستقلة" دستورياً عن الفرعين التشريعي والتنفيذي للحكومة.⁶³ لذلك فإن الاعتماد على هيكل الدستور لإسناد المساءلة التشريعية الكاملة والملزمة إلى المنظمين يبدو أنه يطرح إشكالية، على الأقل كما هو مطلوب في إطار سلسلة التفويض. من الصحيح أن الهيئة التشريعية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة لتحديد نطاق التفويض التنظيمي وبالتالي تشكيل رسم وضع الوكالات التنظيمية المستقلة وفقاً لسلطتها القانونية لإنشاء هيئات عامة،⁶⁴ بما في ذلك تلك المسؤولة عن الحوكمة الرشيدة والتنظيم.⁶⁵ علاوة على ذلك، قد يكون لها رأي نوعاً ما في سياسات وبرامج الوكالات التنظيمية المستقلة عندما يتعلق الأمر بمناقشة الميزانية السنوية والتصويت عليها.⁶⁶ حتى أن الدستور يحتفظ لكلا المجلسين بسلطة تقييمية على المنظمين القطاعيين عند مناقشة التقارير السنوية التي يقدمها المنظمون.⁶⁷ مع ذلك، كما يتضح من هذه الصلاحيات، لا يسمح أي منها للسلطة التشريعية بالوصول إلى المساءلة الإجبارية.

ثانياً: النظام الداخلي وتفويض المساءلة التنظيمية

يمكن الحصول على مزيد من الأدلة على ذلك من التشريعات دون الدستورية. بشكل عام، أظهر كل من المشرع والمحكمة الدستورية احتراماً واضحاً لنية واضعي السياسات لمنح الوكالات التنظيمية المستقلة استقلالية غير محددة.

60 دستور المغرب (2011)، الفصل 70 (2).

61 دستور المغرب (2011)، الفصل 67 (2).

62 دستور المغرب (2011)، الفصل 102.

63 دستور المغرب (2011)، الفصل 159.

64 دستور المغرب (2011)، الفصل 71.

65 دستور المغرب (2011)، الفصل 159.

66 دستور المغرب (2011)، الفصل 71 (1).

67 دستور المغرب (2011)، الفصل 160.

إن النظام الداخلي لكلا المجلسين يكرر ببساطة قائمة السلطات المستقلة من دون تفاصيل إضافية وبنفس الترتيب كما في الدستور. بالنظر إلى النظام الداخلي للبرلمان، يتضح أن المنظمين ليس لديهم أي التزام تجاه البرلمان بخلاف تقديم تقارير سنوية للمداولة.⁶⁸ إن هذه الطريقة هي بعيدة عن الممارسة المكرسة التي تقضي بأن النظام الداخلي للهيئة التشريعية قد يوضح بمزيد من التفصيل أحكام الدستور المتعلقة بوظائفه.⁶⁹ كان يمكن للنظام الداخلي، على سبيل المثال، أن يتدرج بحق كل مجلس في تشكيل لجنة تقصي حقائق للتحقيق مع مسؤولي الوكالات التنظيمية المستقلة، أو حتى للشروع في إجراءات تطوي على مساءلتها أمام البرلمان. لم يكن هذا هو الحال، إذ لم يحدد النظام الداخلي في كلا المجلسين الترتيبات الإجرائية التي يمكن إخضاع الوكالات التنظيمية المستقلة للمساءلة بموجبها أمام البرلمان. على أبعاد تقدير، يمكن للمشرعين طلب رأي استشاري.⁷⁰ وكذلك الأمر بالنسبة لهيئتين مستقلتين أخريين، مذكورتين بشكل منفصل في الدستور: ديوان المحاسبة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي،⁷¹ مع استثناء طفيف لهذا الأخير. بالإضافة إلى سلطة مجلس النواب في مناقشة التقارير السنوية للمجلس، أو طلب غيباء رأي⁷² أو طلب وثيقة سياسة،⁷³ يحق لأعضاء اللجان الدائمة لمجلس النواب أن يحضروا جلسات الجمعيات العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بصفة ملاحظين،⁷⁴ كما يمكن أن يتم الاستماع إليهم بتلك الصفة.⁷⁵ علاوة على ذلك، لرئيس مجلس النواب سلطة تقديرية لطلب عقد اجتماعات استثنائية للجمعية العامة للمجلس.⁷⁶

وفق ما يمكن ملاحظته، لا يمكن اعتبار أي من هذه الامتيازات بجدية كآلية مساءلة ملزمة. إن النظام الأساسي التأسيسي لكل هيئة مستقلة ليس استثناء. وكقاعدة عامة، فإن الموقف المعتمد يكفي بالإبلاغ والدعم الفني عندما يتعلق الأمر بوصف واجبات الوكالات التنظيمية المستقلة تجاه البرلمان والسلطة التنفيذية. لا تظهر إمكانية إثارة المسؤولية المشتركة أو الفردية للمسؤولين عن الوكالات التنظيمية المستقلة في أي من قوانين التفويض.⁷⁷ في بعض الأحيان، يكون الأمر

68 أنظر المادة 233 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة 281 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.
69 في حين أنه من الصحيح أن "الدستور يفرض البت بشكل مباشر، بدلاً من تفويضه للهيئات التشريعية المستقبلية"، لا شيء يمنع المشرعين من تجاوز النص الدستوري ووضع معايير جديدة تتوافق مع روح الدستور. أنظر:

Adrian Vermeule, "The Constitutional Law of Congressional Procedure," *The University of Chicago Law Review* 71, no. 2 (2004): 363; Wolfgang C. Müller and Ulrich Sieberer, "Procedure and Rules in Legislatures," *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, eds., Shane Martin et al. (Oxford: Oxford University Press, 2014), 311-312.

70 النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة 344؛ النظام الداخلي لمجلس المستشارين، المادة 359. أنظر: الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6880، الصادرة بتاريخ 7 أيار/مايو 2020.

71 أنظر على التوالي المادة 233 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادتان 279 و280 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

72 المادة 337 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

73 المادة 337 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

74 المادة 338 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

75 المادة 338 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

76 المادة 339 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

77 أنظر، في النسخة الفرنسية من الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، القانون رقم 13-20 المتعلق بمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6280، الصادرة بتاريخ 7 آب/أغسطس 2014، ص. 3749-3746؛ القانون رقم 15-11 بشأن إعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6522، الصادرة بتاريخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2016، ص. 1877-1883؛ القانون رقم 12-113 بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6388، الصادرة بتاريخ 20 آب/أغسطس 2015، ص. 3363-3357.

عكس ذلك تماماً. فإلى جانب المثال الواضح لديوان المحاسبة، يبدو أن القانون بشأن الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري (HAAC) يغير التوازن بشكل رمزي لصالح الأخيرة،⁷⁸ إذ تتمتع هذه الهيئة بصفاتها رقيباً على وسائل الإعلام، بصلاحيات دعوة البرلمان إلى البت فيما يتعلق بعدد الساعات المخصصة لكل فريق سياسي يقوم بمداخلة على وسائل الإعلام العامة.⁷⁹ حتى أنها قد تشكل هيئة استئناف تتلقى شكاوى من رؤساء كلا المجلسين في هذا الصدد.⁸⁰

ثالثاً: الرقابة القضائية وتأكيد الاستقلال التنظيمي

مما لا شك فيه، أن التأكيد على الاستقلال العضوي والوظيفي للوكالات التنظيمية المستقلة على حساب مساءلتها أمام الفروع التمثيلية للحكومة يتجلى أكثر في الطريقة التي تعامل بها المجلس الدستوري المغربي مع القضية. استناداً إلى حجج جريئة، وصل الأمر بالمجلس إلى حد إعلان عدم قابلية تطبيق الفصل 102 من الدستور، مما فرض على جميع الهيئات العامة تقديم تقارير لمناقشتها داخل اللجان البرلمانية الدائمة وبحضور رؤساء هذه الهيئات والوزراء المعنيين. في معرض البت في دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب، أبطل المجلس الدستوري مشروع المادة 182 على أساس حجة ذات شقين: أولاً، موجب رفع التقارير من قبل المنظمين إلى البرلمان، على النحو المنصوص عليه في الفصل 160، ينطبق على المجلس التشريعي بأكمله - أي خلال جلسة مشتركة لكلا المجلسين - وليس على اللجان الدائمة.⁸¹ ثانياً، لا يمكن في هذه الحالة تطبيق الفصل 102 الذي يمكّن اللجان الدائمة من طلب الاستماع إلى رؤساء الوكالات التنظيمية المستقلة بحضور الوزراء المعنيين. إن الاستقلال التنظيمي المنصوص عليه في الدستور يستبعد أي رقابة تشريعية أو تنفيذية على المنظمين.⁸² وهذا هو السبب في أن المشرع المغربي لا يزال يواجه عقبات في تلقي ومناقشة التقارير من السلطات المستقلة. ناهيك عن العقبات العملية بسبب التأخير في إصدار بعض اللوائح التنظيمية أو في تعيين رؤساء وأعضاء الهيئات المنشأة.

ظلت هيئة مراجعة الدستور المغربية متسقة مع هذا الخط من التفسير عند النظر في مشروع القانون الخاص بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. وتجدر الإشارة إلى أن الأخير يرد في نقطة من النص الدستوري (الباب الحادي عشر) غير تلك المخصصة للوكالات التنظيمية المستقلة (الباب الثاني عشر). ويترتب على ذلك أن إبقاء هذه الهيئة بعيداً عن منطوق سلسلة التفويض لم يكن بالأمر السهل، حيث أن الباب الحادي عشر من الدستور لا يشير إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على أنه مستقل. لمعالجة هذه المشكلة، اختار المجلس الدستوري استنتاج تشبيه مع الوكالات التنظيمية التي تمت الإشارة إليها على أنها "مستقلة" في الباب التالي، ومن ثم الاعتماد على هذا الاستقلال المفترض لإبطال الفصل

78 لمزيد من التفاصيل حول الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري باعتبارها حجر الزاوية للحوكمة التنظيمية لوسائل الإعلام في المغرب، أنظر:

Aarab Issali, "Liberalization of the Moroccan Broadcasting Sector: Breakthroughs and Limitations," *National Broadcasting and State Policy in Arab Countries*, ed., Tourya Gaaaybess (London: Palgrave Macmillan, 2013), 131-149.

79 القانون رقم 15-11 بشأن إعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، *الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6522، الصادرة بتاريخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2016*، المادة 4 (6)، ص 1878.

80 القانون رقم 15-11 بشأن إعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، *الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6522، الصادرة بتاريخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2016*، المادة 7 (1)، ص 1879.

81 أنظر: قرار المجلس الدستوري رقم 829/2012، *الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6021، الصادرة في 2012*، ص 655، 661.

82 قرار المجلس الدستوري رقم 829/2012.

29 من مشروع القانون، الذي يمنح رئيس الحكومة صلاحية تعيين الأمين العام للمجلس. وأوضحت هيئة المراجعة أنه لا ينبغي لرئيس الحكومة أن يمارس أي سلطة إشرافية على هذه المؤسسة،⁸³ بغض النظر عن الفصل 91/1، الذي يمكنه صراحةً من التعيين في المناصب العليا في كيانات الدولة. بموجب هذا القرار، لا ينبغي تطبيق الفصل 91 في الحالة المذكورة، حيث من المحتمل أن يؤدي تعيين رئيس الحكومة في مثل هذا المنصب إلى إعاقة استقلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وتشويه المهمة الاستشارية التي يتعين عليها الاضطلاع بها مع السلطة التنفيذية والبرلمان.⁸⁴ لذلك يجب منح هذا الامتياز إلى "سلطة أعلى، وفي هذه الحالة الملك، رئيس الدولة"، الذي يعين أيضاً رئيساً لنفس الهيئة.⁸⁵ تتطوي الطريقة المستخدمة هنا على آثار من التحيز الرئاسي. لم تفسر السلطة القضائية للأحكام الدستورية المتعلقة بالحكومة التنظيمية من خلال عدسة الحكومة التمثيلية. إذ اعتبر رئيس الحكومة، الذي هو في الواقع زعيم الأغلبية في مجلس النواب - بعد قراءة واضحة للفصل 47/1، بأنه غير مؤهل ليكون له رأي في تعيين كبار المسؤولين في الهيئات التنظيمية. وجرى اعتبار مشاركة السلطة التنفيذية البرلمانية في هذه العملية بمثابة عامل تسييس وإعاقة للاستقلال التنظيمي. من هذا المنظور، فإن الإطار القانوني للمملكة يخلق توازناً مختلفاً ضد المساءلة التشريعية. على الرغم من بعض الالتزام بتقريب النظام السياسي المغربي من نموذج وستمنستر، كما يتضح من الأحكام الدستورية المتعلقة بالسيادة وتشكيل الحكومة، فإن السعي الموازي للحفاظ على امتيازات الملك جعل الشكل البرلماني للحكومة غير مستقر وهجين ومتداخل في العديد من القضايا مع منطق الرئاسية⁸⁶ والحكومة ما بعد البرلمانية.

الخاتمة

كما هو الحال في معظم البلدان العربية في أعقاب 2011، جرت عملية صياغة الدستور وتنفيذه في المغرب في سياق متشردم، بل وحتى متعارض، ولا سيما المعارضة للاحتمالات البرلمانية والمضادة للبرلمانية. يتبين أن عمل الهيكل الدستوري، وبخاصة تنفيذه من خلال التشريعات القانونية والرقابة القضائية، قد قلب التوازن لصالح التفسير المعاكس للأغلبية. لم تعتبر المحكمة الدستورية ولا حتى المشرع أن المؤسسات المعاكسة للأغلبية يجب أن تخضع لسلسلة القيادة والشكل التمثيلي للحكومة. والجدل في هذا المقال هو أن النيوليبرالية تقوض الأسس الجوهرية للدستورية الليبرالية. استناداً إلى حجج من الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون والرقابة القضائية، تعمل الدستورية النيوليبرالية كعامل معاكس للأغلبية يُبعد عمليات صياغة الدستور عن إملءات السيادة الشعبية والديمقراطية التمثيلية. ولأسباب واضحة تتعلق بضعفها أمام أجنات المانحين، تبدو البلدان النامية أكثر عرضةً من نظيراتها الغربية للعواقب المعيارية والسياسية الناجمة عن هذا التحول التكويني. إن الحالة المغربية ليست الحالة الوحيدة، لكنها دلالية للغاية.

83 أنظر: قرار المجلس الدستوري رقم 932/2014، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6229، الصادرة في 2014، ص 2535، 2537.

84 قرار المجلس الدستوري رقم 932/2014.

85 قرار المجلس الدستوري رقم 932/2014.

86 El Maslouhi, "Séparation des pouvoirs et régime parlementaire," 85.

قائمة المراجع

- شودري، سوجيت وكاثرين بايس. المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي. مركز العمليات الانتقالية الدستورية يف كلية الحقوق، جامعة نيويورك والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.
- القانون رقم 13-20 المتعلق بمجلس المنافسة. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6280، الصادرة بتاريخ 7 آب/أغسطس 2014.
- قرار المجلس الدستوري رقم 829/2012، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6021، الصادرة في 2012.
- قرار المجلس الدستوري رقم 932/2014، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6229، الصادرة في 2014.
- مدني، محمد وآخرون. "دراسة نقدية للدستور المغربي للعام 2011". ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين.
- النظام الداخلي لمجلس النواب.
- دستور المغرب (2011):
https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011?lang=ar.
- الجريدة الرسمية للمملكة المغربية: <http://www.sgg.gov.ma/arabe/BulletinOfficiel.aspx>
- القانون رقم 12-113 بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6388، الصادرة بتاريخ 20 آب/أغسطس 2015.
- خطاب الملك محمد السادس أمام الأمة، 9 آذار/مارس 2011.
- "المغرب: سيحد الدستور الجديد من سلطات الملك"، لوموند، 17 حزيران/يونيو 2011.
- القانون رقم 11-15 بشأن إعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 6522، الصادرة بتاريخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2016.
- Badran, Ahmed. "Revisiting Regulatory Independence: The Relationship between the Formal and De-facto Independence of the Egyptian Telecoms Regulator." *Public Policy and Administration* 32, no. 1 (2017): 66-84.

- Barker, Robert S. “Constitutional Jurisdiction and Judicial Review: The Experience of the United States.” *Revista Jurídica Democracia, Direito and Cidadania* 1, no 1 (2010): 1–11. -
- Biagi, Francesco. “The 2011 Constitution–making Process in Morocco: A Limited and Controlled Public Participation.” In: *Public Participation in African Constitutionalism*, ed. Tania Abbiate et al. (New York: Routledge, 2017): 55–68. -
- “The Separation and Distribution of Powers under the New Moroccan Constitution.” .——— -
In: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, eds. Rainer Grote and Ali El–Haj. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- [The 2011 Constitutional Reform in Morocco: More Flaws than Merits.](#)” Jean” .——— -
Monnet Occasional Papers, No. 9 (Msida: Institute for European Studies, 2014).
- Bickel, Alexander M. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven: Yale University Press, 1962. -
- Brown, Nathan J. “Judicial Review and the Arab World.” *Journal of Democracy* 9, no. 4 (1998): 85–99. -
- Caine, Burton. “The Influence Abroad of the United States Constitution on Judicial .Review and a Bill of Rights,” *Temple International and Comparative Law Journal* 2, no 2 (1987–1988). -
- Cohen, Shana and Larbi Jaidi. *Morocco: Globalization and Its Consequences*. New York: Routledge: 2006. -
- De Secondat, Charles–Louis, Baron de Montesquieu. *The Spirit of the Laws*, ed. David Carrithers. New York: Routledge, 2009. -
- Dupret, Baudouin. *Positive Law from the Muslim World Jurisprudence, History, Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. -

- El Maslouhi, Abderrahim. "Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle Constitution marocaine." *La Constitution marocaine de 2011 : Analyses et commentaires*, ed. Centre d'Études Internationales. Paris : LGDJ, 2012.
- Fergal F. Davis, "Parliamentary Supremacy and the Re-Invigoration of Institutional Dialogue in the UK," *Parliamentary Affairs* 67, no. 1 (2014): 137-150.
- Gadinis, Stavros. "Three Pathways to Global Standards: Private, Regulator, and Ministry Networks." *American Journal of International Law* 109, (2015): 1-57.
- Gardbaum, Stephen. "[Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?](#)" *Columbia Journal of Transnational Law* 53 (2015): 285-320.
- The New Commonwealth Model of Constitutionalism." *American Journal of Comparative Law* 49, no. 4 (2001): 707-760.
- Greene, Norman L. "[Rule of Law in Morocco: A Journey Towards a Better Judiciary through the Implementation of the 2011 Constitutional Reforms.](#)" *ILSA Journal of International and Comparative Law* 18, no. 2 (2012): 456-514.
- Gyorfi, Tamas. "The Legitimacy of the European Human Rights Regime: A View from the United Kingdom." *Global Constitutionalism* 8, no. 1 (2019): 123-156.
- Hashas, Mohammed. [Moroccan Exceptionalism Examined: Constitutional Insights Pre- and Post-2011](#). Istituto Affari Internazionali, 2013.
- Issali, Aarab. "Liberalization of the Moroccan Broadcasting Sector: Breakthroughs and Limitations." In: *National Broadcasting and State Policy in Arab Countries*, ed., Tourya Guaaybess. London: Palgrave Macmillan, 2013, 131-149.
- Jakubiak, Lukasz. "Constitutional Reforms in Morocco in the Aftermath of the Arab Spring." *North Africa in the Process of Change Political, Legal, Social and Economic Transformations*, eds. Ewa Szczepankiewicz-Rudzka and Aïssa Kadri. Krakow: Archebooks, 2015.

- Judge, David. *Democratic Incongruities: Representative Democracy in Britain*. London: Palgrave Macmillan, 2014. -
- Ketterer, James P. "From One Chamber to Two: The Case of Morocco." *The Journal of Legislative Studies* 7, no. 1 (2001): 135–150. -
- Khosrowshahi, Cameron. "Privatization in Morocco: The Politics of Development." *Middle East Journal* 51, no. 2 (1997): 242–255. -
- Koop, Christel. "Non-majoritarian Institutions: A Challenge for Liberal Democracy?." In: *Party Politics and Democracy in Europe*, eds., Ferdinand Müller–Rommel Fernando Casal Bértoa. New York: Routledge, 2016. -
- Lahbabi, Mohamed. *Le gouvernement marocain à l'aube du XXe siècle*. Rabat : Editions techniques Nord–Africaines, 1958. -
- Lombardi, Clark B. "[Constitutions of Arab Countries in Transition: Constitutional Review and Separation of Powers.](#)" *University of Washington School of Law Research Paper* 24 (2015): 125–132. -
- Louis, Favoreu. "Modèle européen et modèle américain de justice constitutionnelle." *Annuaire international de justice constitutionnelle* 4 (1988): 51–66. -
- Maggetti, Martino, et al. "Introduction to the Handbook of Regulatory Authorities." In: *The Handbook of Regulatory Authorities*, eds. Martino Maggetti et al. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022. -
- Maghraoui, Driss. "Constitutional Reforms in Morocco: between Consensus and Subaltern Politics." *The Journal of North African Studies* 16, no. 4 (2011): 679–699. -
- Majone, Giandomenico. "The Regulatory State and its Legitimacy Problems." *West European Politics* 22, no. 1 (1999): 1–24. -

- Masterman, Roger. *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. -
- Mathieu, Bertrand. “L’émergence du pouvoir judiciaire dans la constitution marocaine de 2011.” *Pouvoirs* 145, no. 2 (2013) : 47–58. -
- Matkovi – , Aleksandar and Marjan Ivkovi – . “Neoliberal Instrumentalism and the Fight against It: The “We Won’t Let Belgrade D(r)own” Movement.” *East European Politics* 34, no. 1 (2018): 27–38. -
- McManus, Allison L. “Deliberative Street Politics and Sacralized Dissent: Morocco’s 20 February Movement and the Jamaa Al Adl Wal Ihsane.” *Social Movement Studies* 15, no. 6 (2016): 643–648. -
- Melloni, David. “La Constitution marocaine de 2011. Une mutation des ordres politique et juridique marocains.” *Pouvoirs* 145, no. 2 (2013): 5–17. -
- Müller, Wolfgang C. “Parliamentary Democracy: Promise and Problems.” In: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, eds. Kaare Strøm et al. Oxford: Oxford University Press, 2003. -
- Saliba, Ilyas. “Change or Charade? Morocco’s Constitutional Reform Process 2011.” *Orient – Deutsche Zeitschrift für Politik* 57, no. 3 (2016): 52–57. -
- Strauss, Peter L. “[The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch.](#)” *Columbia Law Review* 84, no. 3 (1984): 573 – 669. -
- Thatcher, Marc, and Alec Stone Sweet. “Theory and Practice of Delegation to Non–majoritarian Institutions.” *West European Politics* 25, no. 1 (2002): 1–22. -
- Vedié, Henri–Louis. “Réforme constitutionnelle et gouvernance économique: l’exemple du Maroc.” *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, ed. Centre d’Études Internationales. Paris : LGDJ, 2012. -

- Vermeule, Adrian. "The Constitutional Law of Congressional Procedure." *The University of Chicago Law Review* 71, no. 2 (2004): 361–437. -
- Ward, Kenneth, and Cecilia R. Castillo. *The Judiciary and American Democracy: Alexander Bickel, the Counter-majoritarian Difficulty, and Contemporary Constitutional Theory*. Albany : State University of New York Press, 2005. -
- The Counter–Majoritarian Difficulty and Legal Realist Perspectives of Law: The "Place of Law in Contemporary Constitutional Theory." *Journal of Law and Politics* 18, (2002). -

التعديلات الدستورية في الأردن: انقلاب على النظام البرلماني؟

عمر العطوط*

ملخص

تتناول هذه الورقة المحاور الرئيسية حول التحولات الدستورية في الأردن في أعقاب احتجاجات عام 2011 وذلك من خلال تحليل مدى مراعاة تلك التعديلات على الدستور لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية، ومن ثم مدى تلبية الدستور الأردني بعد تلك التعديلات للتطلعات والمطالب الشعبية، وأخيراً تقييم تطبيق الدستور المعدل على أرض الواقع ولا سيما بعد التعديلات اللاحقة لتعديلات عام 2011.

تؤكد الورقة على أن الدستور الأردني قد أخذ بالنظام البرلماني والذي يركز على وجود رئيس دولة (الملك) غير مسؤول وبرلمان منتخب وحكومة مسؤولة أمام البرلمان، أي نظام الملكية الدستورية بحيث لا يُمارس الملك أية سلطات فعلية. كما تستعرض الورقة ما تعرض الدستور الأردني له منذ نهاية الخمسينيات من تعديلات هدفت إلى تشويه النظام النيابي وتركيز الصلاحيات بيد الملك ما أدى إلى مطالبات الناس بالعودة عن تلك التعديلات.

تتناول الورقة تحليلاً للتعديلات الدستورية التي جرت منذ عام 2011 ضمن قسمين رئيسيين: القسم الأول يغطي التعديلات الدستورية التي رافقت حركة الاحتجاجات في العام التي اجتاحت المنطقة - والأردن جزء منها، تلك التعديلات التي وإن بدت إيجابية وإصلاحية في بعض جوانبها، إلا أنها من ناحية عملية هدفت لامتصاص غضب الشارع، دون أي تغيير حقيقي في السلطة، وهو ما أدى إلى عدم تطبيق معظم تلك التعديلات من ناحية فعلية، ولا أي تغيير للواقع الذي أدى إلى الاحتجاجات، إذ استمر الاستئثار بالسلطة من قبل الملك وأجهزة السلطة التنفيذية.

أما القسم الثاني فيغطي التعديلات التي جرت على ثلاث مراحل زمنية في الأعوام 2014، 2016 و2022، والتي كانت بهدف تركيز الصلاحيات بيد الملك على حساب السلطات الدستورية، ولم يعد للحكومات أية صلاحية فعلية ولم

*محامي أردني.

تعد صاحبة الولاية لإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية بل وتؤكد الورقة أن محصلة تلك التعديلات الدستورية تمثلت في الانقلاب على النظام والمبادئ التي كان الدستور الأردني يستند إليها وأهمها مبدأ النظام البرلماني برمته، كما يتم بيانه بشكل تفصيلي في هذه الورقة.

الكلمات المفتاحية: التعديلات الدستورية في الأردن، إنقلاب على النظام البرلماني، ملكية رئاسية، دستور الشخص الواحد، دستور فاقد الوصف والهوية، غياب تلازم السلطة والمسؤولية.

قائمة المحتويات

306	المقدمة.....
308	القسم الأول: التعديلات الدستورية لعام 2011.....
308	أولاً: تشكيل اللجنة الملكية لمراجعة النصوص الدستورية واقتراح التعديلات المطلوبة.....
309	ثانياً: مدى تلبية الدستور الأردني بعد تعديله عام 2011 للتطلعات والمطالب الشعبية.....
309	المحور الأول: العودة عن التعديلات الدستورية التي جرت في مرحلة الأحكام العرفية الممتدة منذ الأعوام 1958 ولغاية 1989.....
312	المحور الثاني: التعديلات المتعلقة بصلاحيات السلطة القضائية.....
314	المحور الثالث: التعديلات المتعلقة بالولاية العامة للحكومة وسلطة مجلس النواب في الرقابة من خلال آلية حجب الثقة.....
315	المحور الرابع: إنشاء سلطات دستورية جديدة بموجب التعديلات الدستورية لعام 2011.....
317	المحور الخامس: التعديلات المتعلقة بحقوق الأردنيين وحياتهم.....
318	القسم الثاني: التعديلات الدستورية التي جرت على ثلاث مراحل - 2014، 2016 و2022.....
319	أولاً: التوسع في صلاحيات الملك في التعديلات الدستورية عامي 2014 و2016.....
320	ثانياً: استكمال الانقلاب على النظام البرلماني في التعديلات الدستورية لعام 2022.....
325	الخاتمة.....
327	قائمة المراجع.....

المقدمة

شهدت المنطقة العربية منذ عام 2011 حركة احتجاجات شعبية واسعة للثورة على الطغيان والاستبداد والظلم وغياب العدالة الاجتماعية. وقد كانت الأردن من الدول التي اضطرت السلطة فيه إلى إجراء بعض التعديلات الدستورية لامتناس غضب الشارع، دون تغيير حقيقي كما سنبين من خلال هذه الورقة البحثية.

ستتناول هذه الورقة المحاور الرئيسية حول التحويلات الدستورية في الأردن في أعقاب احتجاجات عام 2011 وذلك من خلال تحليل مدى مراعاة تلك التعديلات على الدستور لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية، ومن ثم مدى تلبية الدستور الأردني بعد تلك التعديلات للتطلعات والمطالب الشعبية، وأخيراً تقييم تطبيق الدستور المعدل على أرض الواقع ولا سيما بعد التعديلات اللاحقة لتعديلات عام 2011.

لا بد من بيان خصائص الدستور الأردني الذي صدر في العام 1952 باعتباره الدستور الساري لغاية الآن مع التعديلات التي جرت عليه. هذا الدستور كان قد صدر بطريقة التعاقد ما بين الملك عبد الله الأول ومجلس النواب الممثل عن الضفتين الغربية والشرقية والناج عن قرار وحدة الأجزاء العربية المتبقية من فلسطين بعد حرب 1948 والمملكة الأردنية الهاشمية.

وقد أخذ الدستور بالنظام البرلماني¹ والذي يركز على وجود رئيس دولة (الملك) غير مسؤول وبرلمان منتخب وحكومة مسؤولة أمام البرلمان.² فقد نصت المادة 1 من الدستور على أن "نظام الحكم نيابي ملكي وراثي"، ونصت المادة 24 على أن "الأمة هي مصدر السلطات" وهذا يعني أن الشعب هو مصدر السلطة ومجلس النواب يُجسد إرادة الشعب في ممارستها. أما الملك فيكون بالوراثة، ويكون الملك هو رأس الدولة، وتناط به السلطة التنفيذية التي يتولاها بواسطة وزرائه، لذلك هو مصون من كل تبعة ومسؤولية. وأوامره الخطية والشفوية لا تعفي رئيس الوزراء والوزراء من المسؤولية. ولأنه يملك ولا يحكم، فالملك لا يخطئ، والحال كذلك، فإن الملك يمارس صلاحياته حسب المادة 40 من الدستور بواسطة وزرائه من خلال إرادة ملكية يجب أن تكون موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المعنيين بالشأن التي صدرت فيه تلك الإرادة.³ ووفقاً لهذا النص فإن الإرادة الملكية هي قرار تتخذه الحكومة الحاصلة على ثقة مجلس النواب المجسد لإرادة الشعب مصدر السلطة.⁴ والحكومة هي المسؤولة عن إدارة كافة شؤون الدولة الداخلية والخارجية وتتبعها كافة أجهزة السلطة التنفيذية، ويكون رئيسها والوزراء فيها مسؤولون عن السياسة العامة للدولة وعن أعمال وزاراتهم أمام مجلس النواب المنتخب انتخاباً عاماً مباشراً. أما السلطة القضائية، فينص الدستور على أن قضاتها مستقلون، وأن لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وتصدر الأحكام القضائية باسم الملك.

1 الدستور الأردني للعام 1952 مأخوذ عن الدستور البلجيكي والذي هو بدوره منسوخ عن القواعد غير المكتوبة للنظام الدستوري البريطاني.

2 علي الحباري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (عمان: مطابع غانم عبده، 1972).

3 سفيان عبيدات، "التعديلات الدستورية الأردنية لعام 2016: عودة إلى ملكية مطلقة"، *ConstitutionNet* 27 أيار/مايو 2016.

4 محمد الحموري، المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي: لماذا وكيف (عمان: دار وائل للنشر، 2015).

تعرّض الدستور الأردني منذ نهاية الخمسينيات إلى مجموعة من التعديلات بدأت بعد الانقلاب الذي جرى من قبل القصر الملكي على التجربة الديمقراطية الوحيدة في تاريخ الأردن عندما تم تشكيل حكومة ائتلاف حزبي في العام 1956 حاولت أن تحكم وفقاً لنصوص الدستور كونها صاحبة الولاية العامة على شؤون البلاد الداخلية والخارجية. هذه التجربة كانت قد جوبهت بمقاومة شديدة من الملك الذي شعر بأنه ليس صاحب الكلمة الوحيدة مما حدا به إلى إقالة الحكومة وملاحقة العديد من أعضائها وحظر الأحزاب السياسية وإعلان الأحكام العرفية.⁵ ومن ثم بدأت سلسلة طويلة من التعديلات على الدستور الأردني لعام 1952 هدفت جميعها إلى تشويه النظام النيابي وتركيز الصلاحيات بيد الملك، حيث مارس الملك منذ خمسينيات القرن الماضي صلاحيات مطلقة في تعيين الحكومات وإقالتها، وفي الأمر بإجراء الانتخابات وتأجيلها وحل مجلس النواب وتعيين أعضاء مجلس الأعيان وإقالتهم، وعلى قدر مساوٍ من الأهمية، في تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات العامة وإقالتهم وإتباعهما له خلافاً للدستور الأردني⁶ الذي يوجب أن تتبع جميع أجهزة الدولة الداخلية والخارجية إلى الحكومة.⁷

ضمن هذا السياق يمكن قراءة المطالبات التي رُفعت في المظاهرات وحركات الاحتجاج التي عرفتها البلاد في مطلع العام 2011، حيث كانت الشعارات التي رفعها المحتجون في ذلك تختلف عما جرى في الإقليم من حيث أنها لم تكن تدعو إلى إسقاط النظام بل تطالب بإصلاح النظام السياسي في البلاد. وكان من ضمن تلك المطالب الإصلاح الدستوري لمعالجة التشوهات التي أفرزتها التعديلات التي جرت على دستور 1952 طوال الفترات السابقة والتي شملت حوالي 20 مادة دستورية وأدت بالنتيجة إلى اختلال التوازن ما بين سلطات الدولة، وتركزها في يد الملك وانفراده بالحكم. وإضافة إلى وضوح المطالبة بالعودة عن تلك التعديلات، كان هناك مطالب بتعديلات إضافية تتضمن إنشاء محكمة دستورية ورد صلاحيات محاكمة الوزراء والفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب إلى القضاء النظامي، ومن ثم سن قانون انتخاب وقانون أحزاب يؤسس لمرحلة الحكومات البرلمانية.⁸

تالياً، سأقدم تحليلاً للتعديلات الدستورية التي جرت منذ عام 2011 ضمن قسمين رئيسيين: القسم الأول يغطي التعديلات الدستورية التي رافقت حركة الاحتجاجات في العام التي اجتاحت المنطقة - والأردن جزء منها، تلك التعديلات التي وإن بدت إيجابية وإصلاحية في بعض جوانبها، إلا أنها من ناحية عملية هدفت لامتناس غضب الشارع، دون أي تغيير حقيقي في السلطة، وهو ما أدى إلى عدم تطبيق معظم تلك التعديلات من ناحية فعلية، ولا أي تغيير للواقع الذي أدى إلى الاحتجاجات، إذ استمر الاستئثار بالسلطة من قبل الملك وأجهزة السلطة التنفيذية.

5 حكومة الرئيس سليمان النابلسي كانت حكومة الائتلاف الحزبي الوحيدة في تاريخ الأردن جرى تشكيلها من ائتلاف الأحزاب التي فازت في الانتخابات في العام 1956 وتم تكليف زعيم حزب الاغلبية رغم أنه هو شخصياً لم ينجح في تلك الانتخابات.

6 المادة 45 من دستور الأردن (1952، المعدل 2011).

7 سفيان عبيدات، *قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016 مزيد من الاستئثار في السلطة* (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016).

8 تشكلت الجبهة الوطنية للإصلاح في 21 أيار/مايو 2011 من مجموعة من الأحزاب الإسلامية واليسارية والقومية وقد تبنت في بيان تأسيسها مطالب المحتجين : <https://bit.ly/3t3DsCE>.

أما القسم الثاني فيغطي التعديلات التي جرت على ثلاث مراحل زمنية في الأعوام 2014، 2016 و2022، والتي عبرت عملياً وواقعياً عن حقيقة أن جميع التعديلات التي جرت على الدستور في العام 2011 لم تؤدّ إلى أي تغيير حقيقي بسبب غياب الإرادة لدى الملك عبد الله الثاني لإجراء تغيير جوهري في نمط الحكم وصنع القرار السياسي، ورفضه لفكرة التنازل ولو جزئياً عن السلطة التي يمارسها لصالح حكومة نيابية. وبالتالي جاءت التعديلات الدستورية اللاحقة بهدف تركيز الصلاحيات بيد الملك على حساب السلطات الدستورية، ولم يعد للحكومات أية صلاحية فعلية ولم تعد صاحبة الولاية لإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية⁹ بل من الممكن القول أن محصلة تلك التعديلات الدستورية تمثلت في الانقلاب على النظام والمبادئ التي كان الدستور الأردني يستند إليها وأهمها مبدأ النظام البرلماني برمته، كما سأتناول بشكل تفصيلي في هذه الورقة.

القسم الأول: التعديلات الدستورية لعام 2011

أولاً: تشكيل اللجنة الملكية لمراجعة النصوص الدستورية واقتراح التعديلات المطلوبة

في نيسان/أبريل من العام 2011 وفي ذروة حركة الاحتجاجات في المدن الأردنية كافة ولا سيما العاصمة عمّان، قام الملك عبد الله الثاني بتشكيل لجنة لمراجعة النصوص الدستورية بهدف الوصول إلى تعديلات دستورية ملائمة لحاضر ومستقبل الأردن.¹⁰ وقد تشكلت اللجنة برئاسة رئيس سابق للوزراء وعضوية رئيس سابق آخر ووزراء سابقين ورئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي.

لم يراع تشكيل اللجنة مبادئ المشاركة الشعبية، كما لم يراع تشكيل اللجنة مدى تمثيلها لكافة مكونات المجتمع من حيث المواقف السياسية، ولم يكن هناك أي تمثيل للمرأة.¹¹ ولم يتضمن إجراء أية حوارات مجتمعية حقيقية أو حتى شكلية تسبق إحالة مقترحات تلك اللجنة من تعديلات على الدستور إلى مجلس الأمة. كما كانت مداوات اللجنة سرية. وبالرغم من أن بعض مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسيّة قد قدمت مقترحات إلى اللجنة،¹² إلا أنه لم تكن هنالك آلية مؤسسية للتشاور مع الأطراف المختلفة حول التعديلات الدستورية. كما أن طريقة تشكيل تلك اللجنة كانت مجرد تكرار لذات النهج السابق في الحكم الذي يقوم على سيطرة الملك وتقرّده بالقرارات في الدولة، فاللجنة تم اختيارها من ذات النخب التي تصدرت المشهد السياسي في السابق والتي كان - معظمها على الأقل - مسؤولة عن الظروف التي قامت الاحتجاجات الشعبية ضدها، وقد أكدت تلك الاحتجاجات رفض الناس للنهج الذي يقرر به الملك منفرداً تعيين الحكومات واللجان والمجالس من ناحية واقعية.

9 تتص الفقرة 1 من المادة 45 من الدستور الأردني: "يتولى مجلس الوزراء مسؤولية ادارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون الى أي شخص أو هيئة أخرى".

10 كتاب الملك بتكليف رئيس اللجنة الرئيس أحمد اللوزي.

11 محمد النجار، "تشكيل لجنة لتعديل الدستور الأردني"، الجزيرة، 27 نيسان/أبريل 2001.

12 مذكرة مقدمة للجنة الملكية المكلفة بالنظر في تعديل الدستور (عمان: مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، 2011).

أما كون اللجنة ضمت رؤساء مجلسي الأعيان والنواب ممثلي الأمة، فإن آلية اختيار أعضاء مجالس الأعيان من قبل الملك منفرداً وآلية انتخاب مجالس النواب لا تعكس أي تمثيل لإرادة الشعب وذلك بسبب العبث الممنهج في الانتخابات سواء بشكل مباشر أو من خلال إقرار قوانين انتخاب تضمن هذه النتائج. ويكفي للتدليل على هذه الحقيقة أن مجلس النواب في ذات العام كان قد منح الحكومة 110 صوت ثقة من أصل 130 ومع ذلك اضطر الملك إلى إقالتها بعد أيام قليلة بسبب مطالبات الشارع وضغوطه.¹³

أما طريقة إقرار مخرجات هذه اللجنة فيمكن استخلاصها من خلال خطاب ألقاه الملك خلال فعالية احتفالية بإنجاز عمل اللجنة وجّه فيه مجلس الأمة الى الانتهاء من إقرار هذه التعديلات الدستورية خلال شهر واحد، وهو ما التزم به مجلس الأمة فعلاً بما يؤكد إلى غياب الدور الفعلي لمجلس النواب في الأردن، والذي يفترض أن يكون السلطة المسؤولة عن إقرار التعديلات التشريعية أو رفضها، ويؤشر على الطريقة التي تم بموجبها إقرار تلك التعديلات الدستورية بغياب تام للمشاركة الشعبية. بمعنى أن طريقة إقرار التعديلات الدستورية في العام 2011 تمت بذات الأساليب التي كانت تتم بها التعديلات طوال فترة الأحكام العرفية بغياب أية مشاركة شعبية حقيقية.

ثانياً: مدى تلبية الدستور الأردني بعد تعديله عام 2011 للتطلعات والمطالب الشعبية

لقد جرى تعديل نحو 40 مادة دستورية شملت المحاور التالية:

المحور الأول: العودة عن التعديلات الدستورية التي جرت في مرحلة الأحكام العرفية الممتدة منذ الأعوام 1958 ولغاية 1989

فرضت تلك التعديلات هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في ممارسة صلاحياتها الدستورية من ناحيتين رئيسيتين هما: قدرة السلطة التنفيذية¹⁴ على تغييب مجلس النواب ممثل الشعب صاحب السلطة لفترات غير محددة من خلال صلاحية الملك بجل مجلس النواب، وتأجيل الانتخاب العام دون وجود ضوابط على هذه الإرادة. والناحية الثانية دور السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة.

وفي هذا السياق جرت التعديلات التالية:

1. جرى تقييد صلاحيات الملك والسلطة التنفيذية بتأجيل الانتخاب العام لمدد غير محددة،¹⁵ حيث بات ينبغي على الحكومة التي تتشكل بعد حل مجلس النواب أن تُجري انتخابات تشريعية خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل وإلا عاد المجلس المنحل بحكم الدستور مستعيداً كامل سلطته الدستورية وكأن الحل لم يكن ويستمر بعمله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.¹⁶

13 حكومة الرئيس سمير الرفاعي التي سقطت بمظاهرات شعبية بتاريخ 1 شباط/فبراير 2011 :

https://www.bbc.com/arabic/middleeast/2011/02/110201_jordan_govt

14 الملك من ناحية واقعية كما بينت أعلاه.

15 تعديل المادة 73 من الدستور بشطب الفقرات 4 و5 منها والتي كانت تعطي الملك صلاحية تأجيل الانتخاب العام لفترات غير محددة.

16 الفقرات 1 و2 من المادة 73 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

كما تم شطب الفقرة التي كانت تعطي الملك بناءً على تنسيب الحكومة الحق بإصدار القرار بإجراء الانتخاب العام في نصف عدد الدوائر الانتخابية في المملكة.¹⁷ وهذا النص كان قد تمت إضافته على إثر احتلال الضفة الغربية من المملكة الأردنية الهاشمية في العام 1967 حيث كان نصف عدد الدوائر الانتخابية لمجلس النواب الأردني يعود للضفة الغربية، وبعد قرار الملك حسين في العام 1988 بفك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية لم يعد هناك حاجة إلى هذا النص.¹⁸

2. من الضمانات الأخرى التي أوجدتها تعديلات الدستور لعام 2011 في نطاق ما يظهر أنه تقييد لقدرة السلطة التنفيذية على حل مجلس النواب هو إلزام الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها على الاستقالة خلال أسبوع من تاريخ الحل.¹⁹ وذلك على اعتبار أن الحكومة هي من تنسب بالحل، وبالتالي عليها الاستقالة لتقوم حكومة أخرى بإجراء الانتخابات والاحتكام للشعب ليقرر من هي الجهة ذات الأغلبية التي يفوضها بالحكم في المرحلة التي تليها.²⁰ وبذات السياق جرى تعديل آخر تضمن عدم جواز تكليف رئيس الحكومة المستقيلة والتي نسبت بحل مجلس النواب بتشكيل الحكومة التي تليها؛ وعلى الرغم من أن الممارسات السليمة في الانظمة البرلمانية تقوم على أن من الأسباب التي تدفع رئيس الدولة أو الملك لقرار الحل هو أنه يأتي في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وذلك لغايات الاحتكام إلى رأي الشعب وموقفه إزاء ذلك.²¹ وبالتالي فإن منع رئيس الحكومة التي يُحل المجلس في عهدها في تشكيل الحكومة التي تليها كان ناجماً فقط عن رغبة أعضاء البرلمان في تقييد تنسيب الحكومة في حل المجلس لكي يبقوا في مواقعهم.

وعلى الرغم من أن القارئ لهذا التعديل قد يرى فيه أسلوباً لمنع مجلس الوزراء من التنسيب للملك بحل مجلس النواب إلا لأسباب جدية، فإن هذا وإن كان صحيحاً من ناحية نظرية إلا أنه ومن ناحية واقعية فإن الحكومات الأردنية ليست حكومات أغلبية نيابية، بل هي معيّنة من قبل الملك وتخضع له وفقاً لمعايير خاصة به.

3. جرى تقييد دور السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة في حالة غياب مجلس النواب (منح الحكومة صلاحيات تشريعية) والتي كانت قبل التعديل تُجيز للحكومة إصدار تلك القوانين المؤقتة سواء كان مجلس النواب مُنحلاً أو غير مُنعقد (أي في إجازته)، حيث تم حصر هذه الصلاحية في حالة كون مجلس النواب مُنحلاً فقط.²² وفي هذا صواب حيث تستطيع الحكومة من خلال إرادة ملكية دعوة المجلس غير المنعقد لدورة أو دورات استثنائية

17 الفقرة 6 من المادة 73 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

18 قرار فك الارتباط الإداري والقانوني ما بين الضفة الغربية والمملكة الأردنية الهاشمية هو قرار سياسي أعلنه الملك حسين بخطاب متلفز في 13 تموز/يوليو 1988، وقد جاء هذا القرار بعد القمة العربية في الجزائر والتي أكدت دعم الانتفاضة الفلسطينية التي اندلعت أواخر العام 1987 في الضفة الغربية وأن منظمة التحرير هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني مع الإشارة إلى أن هذا القرار يُخالف الدستور الأردني والذي يمنع في مادته الأولى التنازل عن أي جزء من المملكة.

19 تم تعديل المادة 74، فقرة 2 من الدستور والتي أصبحت تلزم الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها أن تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل.

20 لا يوجد في الأردن حياة حزبية أو قوانين انتخاب تسمح للوصول إلى مثل هذه النظريات الديمقراطية في الحكم.

21 محمد كامل ليلة، *النظم السياسية: الدولة والحكومة* (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969).

22 تعديل المادة 94 من الدستور.

في أي وقت لغاية إقرار أي قانون، كما يستطيع أعضاء المجلس من خلال عريضة موقعة من الأغلبية المطلقة أن يطلبوا عقد دورة استثنائية يدعو إليها الملك في هذه الحالة.²³ وإذا أخذنا بعين الاعتبار التعديل الذي جرى على المادة 74 من الدستور والذي أشرت إليه سابقاً أصبح لا يمكن للحكومة إصدار قوانين مؤقتة إلا في فترة سقفاها أصبح 4 أشهر على اعتبار أنه لا يجوز أن يغيب مجلس النواب في حالة الحل أكثر من تلك المدة.

أما بخصوص الشروط الواجب توافرها لمنح الحكومة صلاحية إصدار قوانين مؤقتة إذا كان مجلس النواب مُنحلاً، فقد جرى عليها تعديل اشترط أن تكون هذه القوانين متعلقة حصراً في حالات الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تتحمل التأخير، وذلك بعد أن كانت قبل التعديل تنص على أن تلك القوانين المؤقتة يجب أن تكون "لغايات تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل". وقد أبقى هذا التعديل على حالة من الغموض في العبارات قد تستخدمها الحكومات بتفسيرات مطاطة مثل "الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتل التأخير".

بكل الأحوال فإن هذه النصوص التي تعطي الحكومة صلاحية إصدار قوانين مؤقتة من وجهة نظرية تقوم على افتراض خاطئ في الأردن ناجم عن ممارسات السلطة التنفيذية تاريخياً بحل معظم مجالس النواب قبل انتهاء مدتها. بينما الأصل أن مجلس النواب باعتباره يمثل الركن الأول لنظام الحكم يجب أن لا يغيب، وإن حل المجلس هو استثناء عن القاعدة الأساسية والمنصوص عليها في المادة 68/2 من الدستور والتي توجب إجراء الانتخاب العام خلال مدة الأربع شهور التي تسبق انتهاء مدة المجلس القائم. فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر لسبب من الأسباب يبقى المجلس القديم قائماً حتى انتخاب المجلس الجديد²⁴، حيث أن هذا النص من صلب مرتكزات النظام البرلماني الذي يمنع غياب أي من السلطات المكونة له وعلى رأسها المجلس النيابي.

وأما ما تدّعيه الحكومات بعدم عدالة أن يُنافس النواب وهم في مواقعهم باقي المرشحين هو قول يقوم على أساس يعتبر مجلس النواب هو مجلس خدمات وبالتالي تكون قدرة المرشح النائب أكثر في خدمة ناخبيه وهذا قول يتناقض أساس النظام البرلماني الذي يقوم على أن مجلس النواب له وظيفة تشريعية وسياسية ومالية وليس مجلس خدمات محلية وأن النائب لا يمثل دائرته وحدها، وإنما يمثل الأمة كلها وهذه هي القاعدة في التنظيم الدستوري للدول الديمقراطية.²⁵

وللدلالة على أن حل مجلس النواب هو استثناء من القاعدة الأساسية بعدم جواز غياب المجلس يكفي أن نستعرض ما جاء في المادة 74 من الدستور والتي أوجبت أن يكون قرار حل مجلس النواب مسبباً حيث جاء النص: "إذا حُل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الذي يليه للسبب نفسه". وهذا الإلزام الدستوري تم خرقه في معظم، إن لم يكن في جميع، قرارات حل مجالس النواب، حيث أن جميع قرارات حل مجالس النواب في الأردن صدرت دون تسبب.²⁶

23 الفقرات 1 و 2 من المادة 82 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

24 المادة 68 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

25 ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، ص 842-844.

26 قراري حل مجلس النواب عامي 2016 و 2020.

ومن التعديلات الأخرى في مجال صلاحية الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة²⁷ وضع قيد زمني على مجلس الأمة لإقرار القوانين المؤقتة التي تعرضها الحكومة، وذلك بسقف زمني خلال دورتين عاديتين متتاليتين تحت طائلة بطلان تلك القوانين. وعلى الرغم من التعديلات الإيجابية السابقة، إلا أن المشرع الدستوري قد أبقى على مظهر أساسي من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في ما يتعلق بالقوانين المؤقتة، وذلك عندما علق مصير القانون المؤقت الذي يرفضه مجلس الأمة، أو الذي لم يتم إقراره ضمن السقف الزمني المحدد بيد مجلس الوزراء والملك. فقد أبقى الدستور بعد التعديل على حكم النص السابق الذي كان يشترط لإعلان بطلان القانون المؤقت الذي يرفضه مجلس الأمة أن يقوم مجلس الوزراء بإعلان بطلان ذلك القانون المؤقت، وأن يوافق الملك على ذلك البطلان، بدلاً من أن يتقرر بطلانه من تاريخ رفضه من مجلس الأمة وذلك حتى لا يتعسف مجلس الوزراء بذلك من خلال عدم إعلان البطلان أو التأخر فيه.

المحور الثاني: التعديلات المتعلقة بصلاحيات السلطة القضائية

1. ردت التعديلات الدستورية صلاحية محاكمة الوزراء الى القضاء النظامي.²⁸ حيث كان الدستور الأردني قبل التعديل قد أوجد محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء عن الجرائم التي يرتكبوها أثناء تأديتهم وظائفهم الوزارية هي المجلس العالي. وبالرغم من أن الدستور قد نص على أن يضم المجلس العالي في عضويته خمسة من قضاة محكمة التمييز بترتيب الأقدمية، إلا أن رئاسة المجلس العالي معقودة لرئيس مجلس الأعيان ويضم في عضويته ثلاثة منهم.²⁹ كما جرى تعديل آخر ألغيت بموجبه صفة مجلس النواب كنيابة عامة أمام المجلس العالي في القضايا التي يحاكم فيها الوزراء أمامه؛ وأصبح بدلاً من ذلك لمجلس النواب الحق في إحالة الوزراء الى النيابة العامة من خلال تصويت بأغلبية أعضاء المجلس. وفي حالة توجيه النيابة العامة اتهام لوزير أحاله مجلس النواب إليها، فإنه يجب وقفه عن العمل، وإذا قرر الوزير المُحال الاستقالة، فإن إجراءات محاكمته تظل قائمة وسارية.³⁰
2. جرى الغاء حق مجلس النواب في الفصل في صحة نيابة أعضائه، بحيث كان يتم تقديم أي طعن يتعلق بصحة نيابة أي نائب منتخب إلى مجلس النواب، ولا يتم إبطال صحة النيابة إلا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس النواب، بحيث جرى سحب هذا الاختصاص من المجلس وإعطائه إلى القضاء النظامي. وأصبحت محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته هي صاحبة الاختصاص وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن.³¹

27 المادة 94 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

28 المادة 55 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

29 الدستور الأردني وقبل تعديله في عام 1958، كان يُعطي رئاسة المجلس العالي إلى رئيس أعلى محكمة نظامية في الأردن. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن المجلس العالي وبموجب المادة 122 من الدستور يتولى تفسير أحكام الدستور بناء على طلب من مجلس الوزراء أو مجلس النواب أو مجلس الأعيان.

30 المادة 56 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

31 المادة 71 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

3. من أخطر التعديلات التي تم تسويقها - خلافاً للواقع - على أنها انتصار لحقوق الأردنيين وحريةاتهم التعديل الذي جاء في باب السلطة القضائية في الدستور. حيث جرى تعديل المادة 101 من الدستور بالنص على عدم جواز محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاتها مدنيين، ويُستثنى من ذلك جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب وجرائم المخدرات وتزيف العملة.

على الرغم من أن مثل هذا التعديل قد يُفهم منه أنه ضمانه لحقوق الأردنيين وحريةاتهم على اعتبار أن القاعدة العامة هي أن تتم محاكمة الأشخاص أمام القضاء المدني، إلا أنه ومن ناحية فعلية فقد جرى بموجب هذا النص دسترة محكمة أمن الدولة والتي هي محكمة عسكرية لا تتوفر لديها ضمانات المحاكمة العادلة، حتى لو تشكلت من قضاة مدنيين للأسباب التالية:

- ينص قانون محكمة أمن الدولة³² على حق رئيس الوزراء بتشكيل هذه المحكمة من هيئة أو أكثر من قضاة مدنيين أو عسكريين ويعيّن القضاة العسكريون بقرار من رئيس الوزراء بناء على تنسيب رئيس هيئة الأركان المشتركة ويسمي المجلس القضائي³³ القضاة المدنيين.³⁴
- النيابة العامة لدى محكمة أمن الدولة هي نيابة عسكرية في جميع الأحوال حتى في حالة محاكمة المدنيين، حيث ينص قانون المحكمة على قيام قائد الجيش بتعيين مدير القضاء العسكري أو أحد مساعديه من الحقوقيين العسكريين نائباً عاماً في المحكمة.³⁵
- تم منح المحكمة بموجب قانونها³⁶ اختصاصات واسعة تتجاوز جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب والمخدرات وتزيف العملة منها الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي، وكذلك الجرائم الواقعة على السلامة العامة والجرائم الواقعة خلافاً لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.
- قانون منع الإرهاب³⁷ الذي أحال الدستور النظر في الجرائم المرتبطة به إلى محكمة أمن الدولة قد جاء بنصوص فضفاضة أدت بالنتيجة إلى محاكمة العشرات من المحتجين والمطالبين بالإصلاح السياسي والاقتصادي أمام تلك المحكمة العسكرية.³⁸

32 قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

33 عند حصول التعديل على المادة 101 من الدستور كان قانون محكمة أمن الدولة يعطي لرئيس الوزراء بتنسيب من وزير العدل تعيين القضاة المدنيين قبل تعديل القانون في مرحلة لاحقة.

34 المادة 2 من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

35 المادة 7، فقرة 1 من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

36 المادة 3 من ذات القانون السابق.

37 قانون منع الإرهاب رقم 55 لسنة 2006 وتعديلاته وقد جاءت صياغته فضفاضة في تعريف العمل الإرهابي بحيث تم وضع أفعال ليست معروفة في قانون العقوبات أو تحتمل تفسيرات متعددة مثل إحداث فتنة والإخلال في النظام العام أو إلحاق الضرر في البيئة.

38 تم محاكمة العديد من الأفراد والحزبيين بموجب قانون منع الإرهاب أمام محكمة أمن الدولة بتهمة فضفاضة مثل تعكير صفو العلاقات مع دولة أجنبية وذلك بسبب منشورات على مواقع التواصل الاجتماعي تُعبر عن آراء أصحابها حول سياسات بعض الدول الأخرى.

- منح قانون المحكمة رجال الضابطة العدلية (وهم أفراد الامن العام أو المخابرات العامة) صلاحيات واسعة تتجاوز ما هو معمول به في الدعاوى الجزائية المنظورة من القضاء النظامي وفقاً لقانون اصول المحاكمات الجزائية؛³⁹ حيث جرى منح الضابطة العدلية (رجال الأمن والمخابرات) صلاحية الاحتفاظ بالمشتكى عليه مدة لا تتجاوز 7 أيام⁴⁰ بدلاً من 24 ساعة في قانون اصول المحاكمات الجزائية.

ولا يُعد رجال الضابطة العدلية من الموظفين ذوي الصفة القضائية المخولين باحتجاز الأفراد كما أن المادة 9 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تشترط تقديم المشتكى عليه سريعاً إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية مثل النيابة العامة والتي تُعتبر في الأردن جزءاً من الجهاز القضائي.

- منح قانون المحكمة النيابة العامة العسكرية أيضاً صلاحيات توقيف المشتكى عليهم في الجرح مدة لا تتجاوز 15 يوماً قابلة للتجديد لمدة شهرين على الأكثر بدلاً من 7 أيام وتُجدد لمدة لا تتجاوز شهراً حسب قانون اصول المحاكمات الجزائية.⁴¹ وفي هذا تناقض مع المبدأ الدستوري والحقوقى بأن كل متهم بريء حتى تثبت إدانته.

المحور الثالث: التعديلات المتعلقة بالولاية العامة للحكومة وسلطة مجلس النواب في الرقابة من خلال آلية حجب الثقة

1. كان الدستور الأردني قبل التعديل ينص على تولي مجلس الوزراء صلاحية إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية في الدولة باستثناء ما قد عُهد أو يُعهد به من تلك الشؤون بموجب الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى.⁴² فجاء التعديل لحذف عبارة (أو أي تشريع آخر) من النص الدستوري القديم واستبدالها بعبارة (أو أي قانون آخر) بما يُفيد بعدم جواز سلب أي اختصاص لمجلس الوزراء إلا بموجب أحكام الدستور أو قانون يتم إقراره من مجلس الأمة وليس بموجب أي تشريع مما قد يشمل الأنظمة أيضاً والتي يمكن أن تصدر عن الحكومة.

2. تعديل آلية التصويت على البيان الوزاري لغايات حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب بحيث كان الدستور يشترط صدور قرار من الأغلبية المطلقة من النواب بعدم الثقة بالوزارة لغايات الحجب، أما بعد التعديل فقد أصبح على الحكومة الجديدة أن تحصل على ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه. وهذا هو الأصوب بحيث لا يتم الاكتفاء بحصولها على ثقة أقل من الأغلبية المطلقة في حال كان هناك نواب ممتنعون عن التصويت مثلاً.⁴³

39 قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961 وتعديلاته.

40 المادة 7/ب/1 من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

41 المادة 7/ب/2 من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

42 المادة 45، فقرة 1 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

43 تعديل المادة 53 من الدستور.

المحور الرابع: إنشاء سلطات دستورية جديدة بموجب التعديلات الدستورية للعام 2011

أ. الهيئة المستقلة للانتخاب

قد تم إنشاء هيئة مستقلة للانتخاب تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقرر مجلس الوزراء تكليفها بإدارتها أو الإشراف عليها.⁴⁴ جرى تسويق مبررات إنشاء الهيئة على اعتبار أن إدخال سلطة مستقلة محايدة لإدارة الانتخابات النيابية بدلاً من الحكومة وأجهزتها من شأنه تحقيق درجة مقبولة من النزاهة والحيادية لا سيما وأن الانتخابات النيابية في البلاد تاريخياً لم تكن ليغيب عنها التدخلات سواء من خلال قوانين الانتخاب أو العبث المباشر بصناديق الاقتراع. إلا أن هذا التعديل من ناحية واقعية لم يؤد إلى الغاية المعلنة له للأسباب التالية:

- عدم توافر ضمانات الاستقلالية وأهمها الاستقلالية في طريقة التعيين،⁴⁵ حيث يتم ترشيح أعضاء الهيئة من قبل لجنة يرأسها رئيس الوزراء وتضم في عضويتها رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي وترفع هذه القائمة إلى الملك لإقرارها. وحيث أن الملك يُعين ثلاثة من أعضاء اللجنة بما فيهم رئيس المجلس القضائي تكون هذه الهيئة من ناحية واقعية مرتبطة بالسلطة التنفيذية وهي ذات السلطة التي كان يُعزى لها ولأجهزتها الأمنية بعمليات التزوير والتدخل في الانتخابات.⁴⁶
- وبما أن السبب الرئيسي المعلن لإنشاء هيئة مستقلة للإشراف على الانتخابات وإدارتها هو تجنب التزوير، فإن إنشاء هذه الهيئة في الأردن يبدو مفرغاً من مضمونه طالما لم يتم منح هذه الهيئة صلاحيات فعلية على الأجهزة الأمنية التي تشارك في حفظ أمن الانتخابات.
- في ظل استمرار سيطرة السلطة التنفيذية وأجهزتها على مفاصل القرارات في الدولة يُصبح من مجرد اللجوء إلى هيئات تُسمى مستقلة من قبيل إعطاء نوعاً من الغطاء، حتى لا نقول الشرعية، للجهة التي تخرق القانون، ويعطيها واجهة شكلية زائفة بهدف خلق وعي وهمي لدى الناس بالديمقراطية وحكم القانون. فمثلاً تقوم دائرة المخابرات العامة بإعطاء نفسها صلاحيات خارج قانونها مثل إصدار "شهادات حسن السلوك" للمواطنين لتقديمها لغايات معاملات تتعلق بالدراسة والعمل، وهذه عملياً عبارة عن شهادة حسن سلوك سياسي.⁴⁷ بالإضافة إلى التدخل في

44 اضافة فقرة على المادة 67 من الدستور تضمنت إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب.

45 تتشكل الهيئة من رئيس وأربعة مفوضين يتم اختيارهم من خلال قائمة ترشيحات تضعها لجنة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي حسب المادة 6 من قانون الهيئة.

46 على ضوء التعديلات اللاحقة على الدستور في الأعوام 2016 و2022 أصبح الملك يعين هؤلاء الأعضاء بإرادة منفردة دون توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص.

47 تقول المخابرات على موقعها الإلكتروني أن هذه الشهادة تصدر بناء على طلب من بعض السفارات والهيئات العربية والأجنبية في الأردن لغايات منح تأشيرات عمل وإقامة، وأنها، أي المخابرات، لا تُجبر أحد على استصدارها. إلا أن حقيقة الأمر أن صلاحية إصدار هذه الشهادة توفر وسيلة للضغط على الأفراد كونها تعني بأن المخابرات هي التي تقرر أن الفرد حسن السيرة والسلوك من الناحية السياسية، أي أن المخابرات تحتفظ للمواطنين بسجل عدلي سياسي.

سير الانتخابات النيابية ابتداءً من دعم بعض المرشحين ومحاربة البعض الآخر، ومروراً بالعبث بإرادة الناخبين قبل وأثناء عمليات الاقتراع، وانتهاءً بالتأثير في أداء النواب وتوجيههم في القضايا التي تسعى فيها المخابرات لمواقف برلمانية معينة خدمة لتوجه معين. هذا بالإضافة إلى الموافقات التي تصدرها المخابرات على التعيينات في وظائف حكومية وغير حكومية،⁴⁸ بما في ذلك تشكيل الهيئة المستقلة للانتخاب.

ب. المحكمة الدستورية⁴⁹

تم استحداث محكمة دستورية لأول مرة في الأردن، وذلك بدلاً من المجلس العالي الذي كان يتولى مهمة تفسير أحكام الدستور قبل التعديلات واعتُبرت هيئة قضائية مستقلة.⁵⁰

وقد حدد الدستور اختصاص هذه المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة،⁵¹ بالإضافة إلى تفسير نصوص الدستور إذا طُلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية، أي لم يُعط الدستور المحكمة صلاحية تفسير مشاريع القوانين والأنظمة بحيث لا يمكن عرض القانون أو النظام على المحكمة إلا بعد مروره في جميع مراحل التشريعية.

وعلى الرغم من اعتبار تشكيل المحكمة الدستورية تحقيقاً للمطالب الشعبية، وأنه يشكل اتجاهاً إيجابياً في تعزيز الرقابة الدستورية على القوانين، وتفسير أحكام الدستور، إلا أن تحقيق الغاية من وجود مثل هذه المحكمة كان يتطلب ما يلي:

- توافر شرط الاستقلالية وأهم مظاهر تلك الاستقلالية تكمن في سلطة التعيين والعزل وشروط العضوية، حيث نص الدستور على تعيين كامل أعضاء المحكمة بمن فيهم الرئيس من قبل الملك. وكذلك لم ينص الدستور على عدم جواز العزل وإنما أحال طريقة انتهاء العضوية من المحكمة إلى القانون⁵² والذي حدد تلك الحالات إما بانتهاء مدة الستة سنوات أو بالوفاة أو بالاستقالة بعد قبولها من الملك أو بإرادة ملكية بإنهاء خدمة أي عضو بناءً على توصية ستة أعضاء آخرين في حالات محددة حصراً.⁵³

48 سفيان عبيدات، الإصلاح الأمني في الأردن: من أين يبدأ؟ (بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2009).

49 إن الرقابة على دستورية القوانين هي صلاحية موجودة في الأصل لكل قاض في الأردن قبل إنشاء المحكمة الدستورية، لكنها رقابة مشروعية تجبز للقاضي الامتناع عن تطبيق النص القانوني، وليست رقابة إلغاء تبيح إلغاء النص القانوني. ومن حق أي قاض في الأردن ينظر في أية قضية أن يحكم بعدم دستورية القانون أو النص المطلوب أن يطبقه على القضية المنظورة أمامه، وذلك بامتناعه عن تطبيق ذلك القانون أو النص استناداً إلى قاعدة المشروعية التي تقضي بأن النص الأدنى يجب ألا يخالف النص الأعلى، والنص الأعلى هنا هو الدستور الذي يسمو على كل القوانين. وعليه، فإن رقابة القضاء على دستورية القوانين موجودة في الأردن قبل هذا التعديل، إلا أن هذا التعديل قد أنهى رقابة المحاكم على دستورية القوانين، وحصرها في جهة واحدة، هي المحكمة الدستورية.

50 المادة 58 من الدستور تنص على ما يلي: "تتألف المحكمة الدستورية من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس، يقوم الملك بتعيينهم لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد. وقد حدد الدستور شروط هذا التعيين بأن يكون العضو أردنياً لا يحمل جنسية أخرى وبلغ الخمسين من العمر، وأن يكون ممن خدموا كقضاة في محكمة التمييز والعدل العليا، أو من أساتذة القانون في الجامعات ومن المحامين الذين أمضوا مدة لا تقل عن 15 عاماً في العمل ومن المختصين الذين تنطبق عليهم شروط العضوية في مجلس الأعيان".

51 لم يمنح المشرع الدستوري المحكمة اختصاص النظر في مشاريع القوانين أو الأنظمة أسوة بما فعل المشرع الدستوري المغربي.

52 قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012 وتعديلاته.

53 المادة 21 من قانون المحكمة الدستورية حددت حالات انتهاء العضوية بفقدان شروط العضوية أو العجز الصحي أو فقدان الأهلية المدنية أو إذن من الهيئة العامة للمحكمة بملاحقة العضو عن شكوى جزائية.

- حصر التعديل الجهات التي لها الحق بالطعن في دستورية القوانين والأنظمة في الجهات التي تصيغ هذه القوانين والأنظمة وتوافق عليها وهي مجلس الوزراء ومجلسي الأعيان والنواب. بالإضافة إلى أطراف أي دعوى منظورة أمام المحاكم، وذلك بإجراءات معقدة بحيث لا يكفي أن تقتنع المحكمة الناظرة في النزاع بجدية الدفع بعدم دستورية القانون أو النظام لتحيله مباشرة إلى المحكمة الدستورية، وإنما لا بد من إحالته أولاً إلى محكمة التمييز التي يجب أن توافق هي الأخرى على إحالة هذا الدفع إلى المحكمة الدستورية ما لم تكن القضية منظورة أمام المحكمة الإدارية العليا التي لها حق الإحالة مباشرة.⁵⁴

المحور الخامس: التعديلات المتعلقة بحقوق الأردنيين وحررياتهم

جرت على الدستور الأردني في العام 2011 العديد من التعديلات التي اندرجت تحت باب حقوق الأردنيين وحررياتهم، كانت في معظمها شكلية تعلق في مجملها بنصوص إنشائية فضاضة مثل الحفاظ على حقوق النشء وحماية القانون للأمموة والطفولة والشيخوخة وكفالة الدولة لحرية البحث العلمي، الدفاع عن الوطن، وأرضه، ووحدة شعبه، والحفاظ على السلم الاجتماعي واجب مقدس على كل أردني. وهي في مجملها قيم إنسانية عليا، لا حاجة للنص عليها في الدستور. وجرى إضافة فقرة في التعديل جرم بموجبه النص الاعتداء على حقوق وحرريات وحرمة الحياة الخاصة للأردنيين.⁵⁵

كما تم إضافة نص يحظر منع الأردني من التنقل، وهي جميعها نصوص إيجابية، ولكن تبقى المعضلة في الفجوة الدائمة ما بين النص والتطبيق. فمثلاً يوجد نص في الدستور قائم منذ 1952 بمنع إبعاد الأردني عن دياره ومع ذلك هذا لم يمنع الحكومة في العام 1999 من ابعاد مواطنين أردنيين قسراً.⁵⁶

وكذلك جرى تعديل تم بموجبه إضافة مادة في الدستور تضمنت "أن القوانين الصادرة بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحرريات لا يجوز أن تؤثر على جوهر الحقوق أو تمس أساسياتها".⁵⁷ وعلى الرغم من ذلك ووفقاً للإجراءات المعقدة التي اشتراطها المشرع الدستوري على آلية الطعن بدستورية القوانين وفي ضوء عدم توافر الاستقلالية الحقيقية للمحكمة الدستورية كما بينت سابقاً، يصبح من الصعوبة تطبيق هذا النص من حيث تقرير مدى مساس العديد من القوانين الناظمة للحرريات كأساس تلك الحرريات.

54 تم تعديل هذه الإجراءات بموجب تعديلات دستور 2022 بحيث أصبح الدفع بحال مباشرة من قبل المحكمة ناظرة الدعوى: مادة 60/2 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2022) بموجب التعديل المنشور في العدد 5770 تاريخ 2022/01/31 من الجريدة الرسمية؛ وقانون رقم (22) لسنة (2022) قانون معدل لقانون المحكمة الدستورية.

55 المادة 7 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

56 قامت حكومة الرئيس عبد الرؤوف الروابدة بإبعاد خالد مشعل رئيس المكتب السياسي لحركة حماس آنذاك وبعض قادة الحركة بوضعهم قسراً على طائرة قدمت من دولة قطر لترحيلهم على الرغم من كونهم يحملون الجنسية الأردنية. باسل رفاعية، "أزمة سياسية بين الأردن وقطر"، الجزيرة، 16 حزيران/يونيو 2001.

57 المادة 128 (1) من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

كما لم تكن المرأة ممثلة في اللجنة الملكية لمراجعة الدستور، فإن تلك التعديلات أيضاً لم تعكس أي تطور في ما يتعلق بحقوق المرأة ومنع التمييز ضدها بنص صريح. تنص المادة 6 من الدستور الأردني منذ العام 1952 في فقرتها الأولى على كون الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين. وعلى الرغم من أن كلمة الأردنيين تعني الرجل والمرأة، إلا أن هناك العديد من التشريعات التي لا تزال تُمايز ما بين الرجل والمرأة مثل القوانين التي تُعنى بالضمان الاجتماعي والتقاعد والأحوال الشخصية والجنسية، مما حدا بالعديد من مؤسسات المجتمع المدني بالمطالبة بإضافة عبارة "وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين أو الجنس" للمادة 6 من الدستور. إلا أن هذا المطلب قد واجه معارضة شديدة من العديد من الجهات سواء داخل أو خارج اللجنة الملكية أو الحكومة ومجلس الأمة تحت ذريعة التخوف من أن يؤدي ذلك إلى تعديلات على قانون الأحوال الشخصية أو لكونه يمس بالتركيبة الديموغرافية في الأردن.⁵⁸

القسم الثاني: التعديلات الدستورية التي جرت على ثلاث مراحل – 2014، 2016 و2022

لقد قمت بإدراج هذه التعديلات الدستورية في قسم واحد على الرغم من أنها تمت على مدى ثمان سنوات لكونها في معظمها كان لها هدف واحد؛ تركيز الصلاحيات بشكل كامل بيد الملك منفرداً على حساب باقي السلطات ولا سيما السلطتين التنفيذية والتشريعية. وتجدر الإشارة أنه وحتى قبل تلك التعديلات، كان الملك - خلافاً لجوهر الدستور - يقوم بتعيين الحكومات وإقالتها وإجراء الانتخابات وتأجيلها وحل مجالس النواب من دون إبداء أسباب لذلك، بل والتعيينات للوظائف العليا في الدولة مثل مدير المخابرات وقائد الجيش ومدير الأمن العام ورئيس وأعضاء مجلس الأعيان إلى ما هنالك من مناصب حساسة في الدولة، كل هذا كان يتم بإرادته المنفردة، وينحصر دور كبار الموظفين برتب رؤساء حكومات ووزراء بالتوقيع بلا دور حقيقي في اتخاذ القرار. إلا أن الشكل الدستوري على الأقل بضرورة توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين كان ضرورياً للحفاظ على نظام الحكم بصورته الشكلية كما يشكل تطبيقاً لقاعدة تلازم السلطة والمسؤولية، فلا يجوز لأي نظام في العالم أن يعفي من منحه الدستور صلاحية الأفراد في اتخاذ القرار من مسؤولية أعماله وقراراته.⁵⁹

ولكن ما أنتجته التعديلات الدستورية هو منح غطاء دستوري لتلك الصلاحيات بحيث نجم عنها نزع صلاحيات الحكومة بشكل كبير لصالح الملك الذي أصبح يمارس السلطة منفرداً وأصبحنا أمام نظام دستوري هجين. فلم يعد النظام الدستوري في الأردن نظاماً برلمانياً لأن هذا النظام يقوم على الفصل بين الملك والسلطة، الملك مصدره التوارث والسلطة مصدرها الشعب. ولأن الشعب في هذا النظام مصدر السلطة، ويمارسها من خلال مجلس نيابي يجسد إرادته في التشريع والرقابة، ويعطي الثقة لحكومة تمارس سلطة التنفيذ كصاحبة ولاية عامة، ليس للملك سلطة ينفرد بممارستها دستورياً في النظام البرلماني، سوى وقف تعديل الدستور.⁶⁰

58 هناك مخاوف لدى هذه الجهات من أن النص في الدستور على المساواة بين المرأة والرجل سوف يسمح لها بمنح الجنسية لأبنائها مما سوف يزيد نسبة الأردنيين من أصل فلسطيني في البلاد وكذلك سوف يؤدي إلى المطالبة بتعديل قانون الأحوال الشخصية.

59 المادة 30 من الدستور تنص أن الملك رأس الدولة ومصون من كل تبعة ومسؤولية.

60 العموري، المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي.

لذلك جاءت الحصانة التي تعفي الملك من كل تبعة ومسؤولية، وحماية تلك الحصانة بتجريم إطالة اللسان على الملك، إذ ما دام الملك لا يمارس سلطة، فلا يقع منه خطأ يستوجب مسؤولية، وذلك على أساس قاعدة ⁶¹the king can do no wrong. كل هذه المبادئ للنظام البرلماني تم انتهاكها من خلال هذه التعديلات الدستورية، كما أدت إلى تفويض نظام الحكم القائم على أساس النظام النيابي الملكي الوراثي وتحويله إلى نظام هجين غير مسبوق في الأنظمة الدستورية هو من ناحية فعلية عودة إلى ملكية مطلقة.

لقد هدفت جميع هذه التعديلات الدستورية الأخيرة إلى تركيز جميع السلطات الفعلية في الدولة بيد الملك، كما أوضح أدناه.

أولاً: التوسع في صلاحيات الملك في التعديلات الدستورية عامي 2014 و2016

لقد انصبت التعديلات الدستورية بشكل أساسي على تعديل المادة 40 من الدستور والتي كانت تنظم كيفية ممارسة الملك لصلاحياته، حيث كانت قبل العبث بها تنص على أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية وتكون هذه الإرادة موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين وييدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة.

وهذا يعني أنه وحتى لو أصدر الملك أمراً لرئيس وزرائه أو وزير وقاموا بتنفيذه، ثم تبين أنه خطأ، فإن الملك يظل معفى من المسؤولية، لأن الرئيس يصبح هو المسؤول، وكان بمقدوره أن يتجنب هذه المسؤولية عن طريق ممارسة حقه في عدم تنفيذ الأمر.

وقد جرى في العام 2014 تعديل على المادة 40 من الدستور حيث تم إضافة فقرة تنص على أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين عند تعيين رئيس هيئة الأركان المشتركة (قائد الجيش) ومدير المخابرات العامة. وفي العام 2016 تم توسيع صلاحيات الملك المنفردة بإضافة فقرة جديدة للمادة 40 من الدستور منحت صلاحية تعيين كل من رئيس وأعضاء مجلس الأعيان ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية ورئيس المجلس القضائي ومدير الدرك دون توقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين.

كما شملت التعديلات مدة رئاسة مجلس النواب بحيث أصبحت عامين بدلاً من عام، وجرى تعديل على المادة 50 من الدستور يمنع اعتبار الحكومة مستقلة في حالة وفاة رئيسها، وهذا التعديل لا يوحي إلا بتوجه للتقليل من اعتبار وأهمية شخصية رئيس الوزراء الذي من المفترض أن يكون زعيم الأغلبية إن كانت الحكومة حكومة برلمانية فعلاً. فماذا لو كانت تلك الحكومة البرلمانية حكومة ائتلاف، وكان نائب الرئيس فيها أو الوزير الأقدم من حزب الأقلية المشاركة في ائتلاف حكومي أو غير حزبي أبداً، فهل يجوز أن يتراأس الحكومة البرلمانية وزير من الأقلية النيابية أو وزير تكنوقراطي في حال موت رئيسها؟⁶²

61 محمد الحموري، "وداعاً يا دستور 1952 يرحمك الله يا زينة الدساتير"، الأردن العربي، 25 نيسان/أبريل 2016.

62 عبيدات، قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016.

كما جرى العودة عن أحد التعديلات التي جرت على الدستور العام 2011 الذي منع حملة الجنسيات الأجنبية من تولي الوزارة وعضوية مجلس الأعيان والترشح للانتخابات النيابية، وأعاد السماح لهم بذلك.⁶³

ثانياً: استكمال الانقلاب على النظام البرلماني في التعديلات الدستورية لعام 2022

في منتصف العام 2021 شكل الملك عبد الله الثاني لجنة سمّاها لجنة تحديث المنظومة السياسية، وعهد برئاستها إلى رئيس الوزراء الأسبق سمير الرفاعي الذي أقبل عام 2011 رضوخاً للحركات الشعبية المطالبة بالإصلاح آنذاك. وحدد الملك مهام تلك اللجنة بمراجعة قوانين الانتخاب والأحزاب السياسية والتعديلات الدستورية المتصلة حصراً بتلك القوانين. كما تضمنت مهام اللجنة التي تشكلت من 92 عضواً وشاركت بها بعض أطراف المعارضة بما فيهم الإسلاميون تقديم التوصيات لتطوير التشريعات النازمة للإدارة المحلية، وتوسيع قاعدة المشاركة في صنع القرار، وتهيئة البيئة التشريعية والسياسية الضامنة لدور الشباب والمرأة في الحياة العامة.⁶⁴ وبالرغم من أن عدد النساء كان يُعتبر مرتفعاً بالنسبة للجان الملكية السابقة (17 سيدة من أصل 92 عضو) إلا أن التمثيل كان فردياً، فغاب عن المشاركة منظمات المجتمع المدني النسائية، خاصة اتحاد المرأة الذي يمتد تاريخه إلى الأربعينات من القرن الماضي. كما غاب عن التشكيلة الاتحاد النسائي الأردني العام، وكذلك اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة المشكلة بقرار من مجلس الوزراء منذ عام 1992، وتعتبر الآلية الرسمية للمرأة في الأردن، مما يعكس عدم جدية التعامل مع مفهوم المشاركة والتمثيل المؤسسي لمطالب المرأة ضمن اللجنة الملكية.

وترافق تشكيل اللجنة مع الترويج لفكرة أن تلك القوانين ستشجع الحياة الحزبية والنيابية بما يؤدي بالنتيجة إلى الوصول إلى الحكومات البرلمانية التي يُفترض أن تحكم من خلال الأحزاب أو التحالفات داخل مجلس النواب ويكون لها الولاية العامة على شؤون الدولة الداخلية والخارجية.

كل هذه الخطابات طبعاً ناقضتها الممارسات الفعلية للسلطة، بما فيها الإصرار على تكليف رئيس سبقت إقالته في سياق مطالب الناس بالإصلاح السياسي والاقتصادي.⁶⁵

بكل الأحوال، وحيث أن هذه الورقة لا تتعلق بمخرجات تلك اللجنة إلا أنني وجدت من الضروري التمهيد للظروف التي واكبت وجبة التعديلات الدستورية الأخيرة في العام 2022 والتي جاءت كنتيجة لأعمال اللجنة وضمانة الملك لمخرجاتها.

لقد سعت السلطة التنفيذية وأجهزتها إلى إظهار أن الطريقة التي صدرت بها التعديلات الدستورية عام 2022 وكأنها مختلفة عن جميع التعديلات الدستورية التي سبقتها، من حيث أنه قد جرى بحثها ودراستها من قبل لجنة تحديث المنظومة

63 المواد 42 و75 من الدستور بموجب تعديلات 2016.

64 "الملك يعهد للرفاعي برئاسة اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية"، الصفحة الرسمية للديوان الملكي، "الصفحة الرسمية للديوان الملكي"

الهاشمي، 21 حزيران/يونيو 2021.

65 "ملك الأردن يقبل حكومة الرفاعي"، الجزيرة، 1 شباط/فبراير 2011.

السياسية والتي ضمت العديد من ممثلي مؤسسات المجتمع المدني بما في ذلك بعض أحزاب المعارضة؛ مما يوحي بأن تلك التعديلات قد تمت من خلال مشاركة شعبية معقولة. إلا أن هذه الرواية لا تصمد أمام حقيقة أن جميع التعديلات المقترحة من تلك اللجنة قد انحصرت في الإقتراحات المتعلقة بما طرأ على قوانين الانتخاب والأحزاب من تعديلات، وكذلك في ما يتعلق بتعزيز مشاركة المرأة والشباب بنصوص فضفاضة لا ينتج عنها أحكام. كما أن تشكيلة اللجنة وإن بدت تعددية إلا أن أغلبية أعضائها كانوا من الفئات التي تتوافق مصالحها ومصالح السلطة التنفيذية، وهو ما انعكس لاحقاً على تعيين بعض أعضاء اللجنة الملكية وزراء وأعضاء في مجلس الأعيان. وبكل الأحوال وحيث أن توصيات اللجنة الملكية قد تم إقرارها من قبل الحكومة، وجرى إحالتها كحزمة واحدة مع التعديلات الدستورية المقترحة من الحكومة إلى مجلس الأمة، فإنني سوف أستعرض أهمها في فصلٍ واحد باعتبارها صدرت من ناحية دستورية عن جهة واحدة هي الحكومة.

في الوقت الذي تبنت به الحكومة جميع توصيات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، إلا أنها أضافت مجموعة من التعديلات الدستورية دون إجراء أية حوارات مجتمعية حقيقية أو حتى شكلية تسبق إحالة تلك التعديلات إلى مجلس الأمة. وقد جاء في الأسباب الموجبة لمجمل التعديلات الدستورية المقترحة (سواء توصيات لجنة تحديث المنظومة السياسية أو تعديلات الحكومة ذاتها):

”ترسيخ مبدأ سيادة القانون، وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز استقلالية العمل البرلماني بما يضمن فعالية الكتل البرلمانية، ويكفل الدور الدستوري والرقابي لأعضاء مجلس الأمة وتطوير الأداء التشريعي وتعزيزه والنهوض به، ولتمكين المرأة والشباب وذوي الإعاقة وتعزيز دورهم ومكانتهم في المجتمع. كما تهدف التعديلات إلى تطوير آليات العمل النيابي لمواكبة التطورات السياسية والقانونية التي شهدتها النظام الدستوري منذ صدور الدستور عام 1952 بما يعزز منظومة العمل الحزبي والحياة السياسية بشكل عام، ولمنح أعضاء مجلس النواب الحق في اختيار رئيس المجلس وتقييم أدائه سنوياً ومنح ثلثي أعضاء المجلس حق إقالة رئيسه، فضلاً عن تحصين الأحزاب السياسية وحمايتها من أي تأثيرات سياسية وإناطة صلاحية الإشراف على تأسيسها ومتابعة شؤونها بالهيئة المستقلة كونها جهة محايدة ومستقلة عن الحكومة بما يعزز مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والنأي عن أي تأثيرات حكومية، وتوحيد الاجتهاد القضائي الصادر في الطعون المقدمة في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، وتكريس مبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص بين المترشحين للانتخابات النيابية، وتكريس قاعدة عدم تضارب المصالح وتشديد القيود على التصرفات والأعمال التي يحظر على أعضاء مجلسي الأعيان والنواب القيام بها أثناء عضويتهم. وينشأ مجلس الأمن الوطني والسياسة الخارجية ليتولى جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن المملكة والأمن الوطني والسياسة الخارجية“⁶⁶.

66 الأسباب الموجبة التي قدمتها الحكومة لتبرير التعديلات الدستورية: <https://bit.ly/3UdRBZU>

وقد شكلت هذه التعديلات كما تعديلات الأعوام 2014 و2016 عملية ممنهجة، الغاية منها هدم أركان النظام النيابي واستكمال تركيز كافة السلطات التنفيذية بيد الملك بدون أي دور ولو حتى شكلي للحكومة وبشكل أدى إلى إفراغ المادة 40 من الدستور من معناها. تلك المادة التي تعتبر من مرتكزات مفهوم الملكية الدستورية والتي كانت تنص بأن الملك لا يمارس صلاحياته إلا بتوقيعه لمرسوم مقرون بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين بالشأن الذي يصدر فيه ذلك المرسوم بمعنى أن جميع القرارات التي يصدر بها إرادة ملكية هي من ناحية فعلية قرارات صادرة عن مجلس الوزراء وأن توقيع الملك عليها هو توقيع رمزي، حيث أن خلو هذه القرارات من التواقيع الوزارية يجعلها باطلة وغير سارية المفعول.⁶⁷

سوف أتناول هنا أهم تعديلات الدستور عام 2022 متضمنة ما يلي:

1. تم تعديل الفقرة 2 من المادة 40 من الدستور بإضافة نصوص جديدة تعطي الملك صلاحية تعيين كل من قاضي القضاة ورئيس المجلس القضائي وقبول استقالتيهما وإنهاء خدماتهما، وتعيين رئيس الديوان الملكي الهاشمي ووزير البلاط الملكي الهاشمي ومستشاري الملك وقبول استقالاتهم وإنهاء خدماتهم دون الحاجة إلى أن تقتزن هذه الإرادة الملكية بتوقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين.⁶⁸

2. منح الهيئة المستقلة للانتخاب صلاحية النظر والبت في طلبات تأسيس الأحزاب السياسية،⁶⁹ وتعديلات شكلية أخرى لا تؤسس لأية حقوق ولا ينتج عنها أحكام مثل تعديل عنوان الفصل الثاني من الدستور من "حقوق الأردنيين وواجباتهم" إلى عبارة "حقوق الأردنيين والأردنيات وواجباتهم" دون أن ينعكس على هذا التعديل أي حكم موضوعي. شملت التعديلات كذلك كفالة الدولة لتمكين المرأة ودعمها للقيام بدور فاعل في بناء المجتمع بما يضمن تكافؤ الفرص على أساس العدل والإنصاف وحمايتها من جميع أشكال العنف والتمييز، وكفالة الدولة لتعزيز قيم المواطنة والتسامح وسيادة القانون، وتمكين الشباب في المساهمة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ودعم قدراتهم ضمن حدود إمكانياتها.⁷⁰

⁶⁷ سبق وأن صدر قرار عن المجلس العالي رقم 1 لسنة 1956 (قرار بالإجماع) بتاريخ 4 كانون الثاني/يناير 1956، والمنشور على الصفحة 1149 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1255 بتاريخ 1956/1/5، حيث اجتمع المجلس العالي من أجل تفسير الفقرة الثالثة من المادة 34 من الدستور وبين ما إذا كانت هذه المادة تجيز حل مجلس النواب بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء وحده أم لا بد من أن يوقع - مع الملك - الوزير أو الوزراء المختصون علاوة على توقيع رئيس الوزراء، وهل أن الإرادة الملكية الصادرة بحل مجلس النواب التي لم توقع إلا من رئيس الوزراء مستوفية الشروط الدستورية أم لا. وقد أشار القرار إلى نص المادة 34 من الدستور التي تتعلق بصلاحيات الملك بحل مجلس النواب، وإلى المادة 40 من الدستور التي تنص على أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين بيدي الملك موافقة بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة، وإلى المادة 30 التي تنص على أن الملك هو رأس الدولة وأنه مصون من كل تبعة ومسؤولية، وإلى المادة 51 التي تشير إلى أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، وإلى المادة 49 التي تنص على أن أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم، وخلص القرار إلى أنه وإن كانت المادة 34 قد أنطقت حق حل مجلس النواب بالملك إلا أن المادة 40 قد رسمت الطريقة التي يمارس الملك بواسطتها هذا الحق أو أيًا من حقوقه الأخرى المتصلة بالشؤون العامة وذلك بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، وأن هذه القاعدة مستمدة من المبدأ الأساسي الذي يرفع المسؤولية عن الملك ويقصرها على الوزراء، وما دام أن الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن السياسة العامة فيجب أن تشتترك في التوقيع على القرارات التي يمارس فيها الملك صلاحياته حتى تتحمل المسؤولية وفقاً لقواعد المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في الدستور.

⁶⁸ هذا التعديل لم يكن من التعديلات المقترحة من قبل لجنة تحديث المنظومة السياسية وإنما من قبل الحكومة.

⁶⁹ الفقرة 2/ب من المادة 67 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

⁷⁰ الفقرات 2، 5، 6، و7 من المادة 6 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

3. تعديل المادة 52 من الدستور والتي كانت تنص على أن من حق رئيس الوزراء أو الوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين، كما كانت تمنع الوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة أن يتقاضى في ذات الوقت مخصصات العضوية في أي من المجلسين. وأصبح لرئيس الوزراء أو الوزير أو من ينوب عنهما حق الكلام في مجلسي الأعيان والنواب ولهما حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين.

إن الهدف من هذا التعديل هو انسجام المادة الدستورية مع التعديل الذي طرأ على المادة 76 من الدستور والذي منع الجمع ولأول مرة ما بين منصب الوزارة وعضوية مجلس الأعيان أو النواب.

وهذا التعديل يدخل أيضاً في إطار مزيد من هدر مبادئ النظام البرلماني والذي في الأساس يقوم على أن الحزب أو ائتلاف الأحزاب الذي يحقق الأغلبية في الانتخابات النيابية يكلف رئيسته بتشكيل الحكومة من خلال صلاحية كاملة في اختيار الأعضاء سواء من خلال البرلمان أو خارجه.

4. جرى تعديل على آلية الطعن لدى المحكمة الدستورية⁷¹ بحيث أصبحت المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها والناظرة في دعوى جرى من خلالها الطعن بدستورية قانون أو نظام يتعلق بتلك الدعوى، الحق بإحالاته مباشرة إلى المحكمة الدستورية دون ضرورة أن تتم الإحالة من خلال محكمة التمييز كما كان النص السابق.

5. تعديل المادة 54 من الدستور لمنع تكليف رئيس الحكومة التي يحجب عنها مجلس النواب الثقة بتشكيل الحكومة التي تليها. وأرى أن هذا التعديل من لزوم ما لا يلزم حيث أن السلطة تبقى لمجلس النواب في الموافقة على تشكيل أية حكومة جديدة سواء بذات الرئيس أو بدونه من خلال التقدم بالبيان الوزاري للحصول على الثقة لأي حكومة لغايات ممارسة أعمالها.

6. جرى تخفيض سن العضوية في مجلس النواب من ثلاثين سنة إلى خمسة وعشرون سنة، وجرى استحداث حكم دستوري يتيح إضافة شروط للعضوية في مجلس النواب بموجب قانون الانتخاب لغايات السماح للأحزاب بالمشاركة في الانتخابات النيابية عبر قوائم تقتصر على الحزبيين.⁷² كما عادت مدة رئاسة مجلس النواب إلى سنة واحدة كما كانت في دستور 1952 بعد أن كان قد تم تعديله إلى سنتين في العام 2016،⁷³ بالإضافة إلى إعطاء ثلثي أعضاء مجلس النواب حق إقالة رئيس المجلس.⁷⁴ وجرى تعديل باعتبار استقالة النائب سارية من تاريخ تقديمها دون اشتراط قبولها من قبل المجلس أو رفضها.⁷⁵

71 المادة 60 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

72 المادة 70 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

73 الفقرة 1 من المادة 69 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

74 الفقرة 3/ج من المادة 69 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

75 المادة 72 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

7. في سياق الدور الرقابي لمجلسي الأعيان والنواب على موازنة الحكومة وأجهزتها، جرى تعديل المادة 112(1) من الدستور بحيث أصبحت الحكومة ملزمة بتقديم مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الأمة متضمناً موازنات الوحدات الحكومية بعد أن كان النص يوجب تقديم موازنات الوحدات الحكومية بمشروع قانون منفصل. كما تم تعديل المادة 119 من الدستور بحيث أصبح على مجلسي الأعيان والنواب مناقشة تقرير ديوان المحاسبة بسقف زمني لا يتجاوز الدورة التي يُقدّم فيها، أو الدورة التي تليها على الأكثر.⁷⁶

وتجدر الإشارة هنا أن الدور الرقابي المالي لمجلس الأمة لا يشمل من ناحية فعلية موازنة وزارة الدفاع/القوات المسلحة بما فيها موازنة المخابرات العامة لكونها تُدرج في الموازنة العامة كبنود مغلقة ولا يتم مناقشة أرقامها.⁷⁷ كما أن قانون المخابرات العامة ينص على أن يُطلع مدير المخابرات العامة رئيس الوزراء فقط على موازنة المصروفات السنوية المقدّرة وعلى التقرير السنوي لنتائج فحص الحسابات المالية السنوية للمخابرات، ويتم وضع موازنة المخابرات العامة في موازنة الدولة كبنود واحد فقط دون أي تفاصيل.⁷⁸

8. جرى بموجب هذه التعديلات تحسين القوانين الناظمة للانتخاب والأحزاب السياسية والقضاء والهيئة المستقلة وديوان المحاسبة والنزاهة ومكافحة الفساد والجنسية والأحوال الشخصية بحيث أصبحت الأغلبية المطلوبة لإقرار أو تعديل هذه القوانين هي أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي الأعيان والنواب بدلاً من أكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين حسبما هو مطبّق لكافة قرارات المجلسين بالنسبة للقوانين الأخرى وفي هذا تقييد لدور أية أغلبية برلمانية قادمة.

9. أخطر التعديلات على الدستور عام 2022 تمثل في النص على إنشاء مجلس للأمن القومي يتكون من كل من رئيس الوزراء ووزير الدفاع ووزير الخارجية ووزير الداخلية وقائد الجيش ومدير المخابرات العامة ومدير الأمن العام وعضوين يعينهما الملك وفق أحكام الفقرة 2 من المادة 40 من الدستور (أي دون توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص).⁷⁹ وقد تم منح هذا المجلس السلطات المتعلقة في الشؤون العليا المتعلقة بالأمن والدفاع والسياسة الخارجية، ويجتمع عند الضرورة بطلب من الملك بحضوره أو حضور من يفوضه، وتكون قراراته واجبة النفاذ حال مصادقة الملك عليها.⁸⁰

إن هذه السلطة التي تم إنشاؤها حوّلت نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية إلى نظام دستوري هجين، وأنهت مبدأ أن الأمة هي مصدر السلطة لأنه لم يعد هناك أية سلطة للشعب وتركزت هذه السلطات جميعها بيد الملك للأسباب التالية:⁸¹

76 تنص المادة 119 من الدستور على ما يلي: "يقدم ديوان المحاسبة تقريراً عاماً يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملاحظاته وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب أحد المجلسين منه ذلك".

77 لم يسبق لأي من مجالس النواب السابقة أن قام بتشكيل لجنة للأمن والاستخبارات كما يحصل في الدول الديمقراطية المتقدمة.

78 المادة 10 من قانون المخابرات العامة رقم 24 لسنة 1964.

79 المادة 122 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

80 التعديلات التي صدرت عن الحكومة كانت تنص على رئاسة الملك لهذا المجلس قبل تعديل مجلس النواب لها بحيث أصبح بصيغته الحالية.

81 هذا التعديل لم يكن من ضمن توصيات لجنة تحديث المنظومة السياسية وإنما جرى إضافته من قبل الحكومة.

- تم منح هذا المجلس الولاية العامة على شؤون الدولة الداخلية والخارجية وذلك من خلال منحه الاختصاصات المتعلقة بالأمن والدفاع والسياسة الخارجية. وهذا المجلس الحاكم فعلياً يمثل جهة غير منتخبة لا بطريقة مباشرة ولا غير مباشرة من قبل الشعب وبالتالي تم هدم المبادئ الدستورية التي يستند إليها النظام البرلماني وأهمها أن الأمة هي مصدر السلطات وأن مجلس النواب هو من يمارس السلطة باسم الشعب من خلال انتخابات عامة تجسّد إرادته.
 - لقد ألزم الدستور الدولة وجميع السلطات فيها بتنفيذ القرارات الصادرة عن هذا المجلس بمجرد موافقة الملك عليها، أي لم يعد البرلمان ولا الحكومة ولا القضاء يملكون أية سلطة بمواجهة قرارات هذا المجلس.⁸²
 - هذا المجلس غير المنتخب وغير المجسد لإرادة الشعب والذي تم منحه الولاية العامة على جميع شؤون الدولة لا يخضع للمساءلة لأن الملك هو من يعين أكثرية أعضائه وهم كل من مدير الأمن العام ومدير المخابرات العامة وقائد الجيش وعضوين يختارهما بإرادة ملكية دون توقيع رئيس الحكومة أو الوزراء المختصين وبالتالي فإن أعمال هؤلاء لا تخضع للمساءلة بسبب منع الدستور مساءلة الملك.
 - حتى لو افترضنا أن رئيس الوزراء ووزير الدفاع (والذي هو بالعادة ذات رئيس الوزراء)⁸³ ووزير الخارجية ووزير الداخلية يمثلون حكومة برلمانية حازت على أغلبية أعضاء مجلس النواب فإنهم يبقون أقلية في المجلس.
- وعليه، فإن نتيجة هذه التعديلات الدستورية هي أن من يمارس الحكم المطلق في جميع شؤون الدولة يمنع الدستور مساءلته. من المفارقة هنا أن جميع هذه التعديلات الدستورية هدفت إلى تسليم الحكومات المنتخبة التي طالب بها الشعب لعقود من الزمن مقاليد الإدارة دون صلاحيات حقيقية.

الخاتمة

خلال حقبة ما سمي بالربيع العربي، نشأ حراك شعبي أردني كانت له مجموعة من المطالب من بينها أن تكون الملكية في الأردن ملكية دستورية للحد من صلاحيات الملك، وأن تكون الحكومات ممثلة لأغلبية برلمانية تجسّد إرادة الناس من خلال قانون انتخاب عادل وعملية انتخاب نظيفة. وطالب المحتجون بإصلاحات أمنية وسياسية واجتماعية واقتصادية وتشكيل محكمة دستورية. ولتهدئة المشاعر الشعبية، قبل الملك بإجراء تعديلات دستورية لم تكفّر حتى أفرغت الأردننيين الأحداث الدامية في مصر وسوريا والتي وضعت حداً لحراكهم وهيئت لهم مشهداً ساهمت السلطة به وذلك بوضع الإصلاح بمقابل الأمن والاستقرار.⁸⁴ وبالتالي تم التراجع عن أية إصلاحات دستورية وسياسية كانت ممكنة وجرى إفراغ المبادئ التي كان الدستور الاردني قائماً عليها من مضامينها.

82 المادة 122 من الدستور والتي جرى إضافتها بموجب تعديلات 2022.

83 منذ العام 1972 وحتى الآن يحتفظ رئيس الوزراء بحقيبة وزارة الدفاع: <https://www.pm.gov.jo/ar/CustomPages/SearchGovernment>.

84 عبيدات، قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016.

أصبح الدستور الأردني فاقد الوصف والهوية في فقه الأنظمة السياسية التي يعرفها العالم. فلا يمكن اعتبار النظام الدستوري الأردني نظاماً برلمانياً، لأن هذا النظام يقوم على الفصل بين الملك والسلطة، الملك مصدره التوارث والسلطة مصدرها الشعب، وهذا ما تنص عليه المادة 24/1 من الدستور الأردني.⁸⁵

كما أن النظامين البرلماني والرئاسي في العالم قد قاما على أساس مبدأ جوهري يحقق التوازن فيهما وهو مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، ولكن التعديلات على الدستور الأردني منحت الملك سلطات ينفرد بها دون تحمل المسؤولية عن هذه الممارسة بنص الدستور ولم تعد الجهة التي تدير شؤون الدولة داخلياً وخارجياً تجسّد إرادة الشعب باعتباره مصدر السلطة مما يُخرج الدستور من عائلة النظام البرلماني.

وفي غياب أي وصف فقهي للنظام الذي آل إليه الدستور الأردني، قد يكون من الممكن القول إن الأردن أصبحت تنتمي إلى دستور الشخص الواحد ودولة الشخص الواحد.

85 الحموري، "وداعاً يا دستور 1952".

قائمة المراجع

- "التعديلات الدستورية 2022 تدخل حيز التنفيذ بعد نشرها في الجريدة الرسمية." المملكة، 31 كانون الثاني/يناير 2022.
- "الملك يعهد للرفاعي برئاسة اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية." الصفحة الرسمية للديوان الملكي الهاشمي، 21 حزيران/يونيو 2021.
- "ملك الاردن يقيل حكومة الرفاعي ويكلف البخيت بتشكيل حكومة جديدة." بي بي سي، 2 شباط/فبراير 2011.
- "ملك الأردن يقيل حكومة الرفاعي." الجزيرة، 1 شباط/فبراير 2011.
- الجريدة الرسمية (2016)، العدد رقم 5400.
- الجريدة الرسمية (2020)، العدد رقم 5664.
- الحموري، محمد. المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي: لماذا وكيف. عمان: دار وائل للنشر، 2015.
- ———. "وداعاً يا دستور 1952 يرحمك الله يا زينة الدساتير." الأردن العربي، 25 نيسان/أبريل 2016.
- الحياوي، علي. القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني. عمان: مطابع غانم عبده، 1972.
- الدستور الأردني، 1952 وتعديلاته 2011، 2016، 2022.
- رفايع، باسل. "أزمة سياسية بين الأردن وقطر." الجزيرة، 16 حزيران/يونيو 2001.
- عبيدات، سفيان. الإصلاح الأمني في الأردن: من أين يبدأ؟ بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2009.
- ———. قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016 مزيد من الاستثثار في السلطة. الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.
- ———. "التعديلات الدستورية الأردنية لعام 2016: عودة إلى ملكية مطلقة،" *ConstitutionNet*, 27 أيار/مايو 2016.
- كامل ليلة، محمد. النظم السياسية: الدولة والحكومة. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969.
- مذكرة مقدمة للجنة الملكية المكلفة بالنظر في تعديل الدستور. عمان: مركز عمان لدراسات حقوق الانسان، 2011.
- النجار، محمد. "تشكيل لجنة لتعديل الدستور الأردني." الجزيرة، 27 نيسان/أبريل 2001.
- ———. "إشهار الجبهة الوطنية للإصلاح بالأردن." الجزيرة، 21 أيار/مايو 2011.