



ماذا تبقى من الربيع؟

مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية
في المنطقة العربية
دراسة حالة: مصر وتونس والمغرب



الأمم المتحدة
ال ESCWA

ماذا تبقى من الربيع؟

مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية
في المنطقة العربية

دراسة حالة: مصر وتونس والمغرب



الأمم المتحدة
بيروت

الأمم المتحدة © 2015
حقوق الطبع محفوظة

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد، أو إقليم، أو مدينة، أو منطقة، أو بشأن سلطات أي منها، أو بشأن تعين ت恂ومها أو حدودها.

لا يعني ذكر أسماء ومنتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنجليزية ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

إن الآراء الواردة في هذه المادة الفنية هي آراء المؤلفين، وليس بالضرورة آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة.

مصادر الصور:

- الغلاف: © Nour El Refai – Egypt
- صفحة 11: © Oussama Safa – ESCWA
- صفحة 39: © Oussama Safa – ESCWA
- صفحة 47: © Leonid Andronov – Fotolia.com
- صفحة 65: © Laiotz – Fotolia.com
- صفحة 81: © Konstanze Gruber – Fotolia.com
- صفحة 97: © UN Photo/Lason Fooenteen

شكر وتقدير

"ماذا تبقى من الربيع؟ مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية" هو التقرير الأول من سلسلة تقارير عن التنمية الاجتماعية تعترم الإسکوا إصدارها. وهو يأتي بعد مرور سنتين على إصدار "وعود الربيع: المواطن والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي"، الدراسة التي استعرضت السياق العام الذي أحاط بما سُمي الربيع العربي وتتناول التحديات التي تواجه تحقيق العدالة الاجتماعية والتوافق في الآراء والحفاظ على التماسك الاجتماعي أثناء التحولات السياسية. كما يصدر هذا التقرير غداة اعتماد المجتمع الدولي مساراً عالمياً جديداً للتنمية هو خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي تشكل العدالة الاجتماعية ركيزتها الأساسية.

وقد تولى إعداد التقرير قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة في شعبة التنمية الاجتماعية في الإسکوا بشرف رئيس القسم السيد أسامة صفا. ويندرج التقرير ضمن البحوث المعيارية التي تضطلع بها الأمانة التنفيذية في الإسکوا من أجل إجراء التحليلات الفنية واستخلاص التوصيات بشأن السياسات الكفيلة بتحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، ولا سيما السياسات الاجتماعية القائمة على الحقوق لتعزيز الإنصاف والمساواة، والسياسات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك الإصلاحات المؤسسية التي تعتمد النهج التشاركي.

وقد أعد الفصل الأول فريق من العاملين في قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة ضم إلى جانب السيد أسامة صفا، السيدة رانيا الجزائري والستة فيريديانا غارسيـاـكويـلس والستة نادين أبي زيد ضو. وأعد الفصول الثاني إلى السادس الاستشاري المكلف من الإسکوا السيد جميل معوض. وتتوجه الإسکوا بالشكر إلى السيد محمد شعبان الذي أعد دراسة الحالة لكل من تونس والمغرب والسيد رامي جلال الذي أعد دراسة حالة مصر.

وتشكر الإسکوا أيضاً الخبراء الذين شاركوا في الاجتماع الذي ضم أعضاء الفريق والاستشاريين للنظر في مسودة التقرير الأولى وبلورتها، وهم السيد نادر مومنة والسيد محمد خالدي والسيد محمد العجاتي.

كما يعبر فريق الإعداد عن امتنانه للسيد فريديريكو نينتو، مدير شعبة التنمية الاجتماعية، لمشورته القيمة ودعمه ولسائر الزملاء والزميلات على ما ساهموا به من وقت وخبرة وأفكار لدى مراجعة التقرير.

وتُرحب الإسکوا بآراء القراء واقتراحاتهم التي يمكن إرسالها إلى العنوان التالي: safao@un.org

ملخص تنفيذي

العدالة الاجتماعية والاقتصادية هي المفتاح لفهم الحراك الشعبي وما آلت إليه بعد خمس سنوات على انطلاقته. وتساهم دراسة العدالة الاجتماعية في استخلاص العبر حول العقد الاجتماعي الجديد المتشكل بعد الحراك الشعبي بين الدولة والمجتمع. وفي هذا التقرير، تقصى الإسکوا واقع العدالة الاجتماعية في بلدان الحراك الشعبي من خلال النظر في عمليات الانتقال الدستوري والسياسي التي شهدتها هذه البلدان. ويركز التقرير على دراسة حالة مصر وتونس، إضافة إلى المغرب.

ولهذا الغرض، تم رصد مسار العدالة الاجتماعية منذ أن بدأ مطلبًا شعبياً ملحاً، إلى أن أصبح لاحقاً مبدأ تنص عليه الدساتير المستحدثة في تلك البلدان، وصولاً إلى تفعيل هذا المبدأ الدستوري عن طريق سن قوانين جديدة أو تعديل القوانين القائمة.

وفي هذا الإطار، يسلط التقرير الضوء على الحراك الشعبي ونتائجها من خلال رصد واقع العدالة الاجتماعية في الدساتير العربية الجديدة من جهة، وتفعيل الدستور من خلال تطبيق مبادئه على المنظومة القانونية والتشريعية، من جهة أخرى. ولتحليل العدالة الاجتماعية بشكل متكمّل، يتّنـاول التقرير أربعة محاور أساسية هي: مسار صناعة الدستور ومدى مراعاته لمبدأ التشاركيّة، ومواد الدستور المتعلقة بالعدالة الاجتماعية، والقوانين المستحدثة أو المُعَدّلة بما ينسق مع مواد الدستور الجديد، والبرامج الاقتصادية والاجتماعية التي استحدثت أو فُعلّت من أجل تأمين شروط العدالة الاجتماعية. إضافة إلى ذلك، يعرض التقرير أبرز التحديات والعوائق التي حالت خلال السنوات الأربع الأخيرة دون المضي قدماً في نطبيق العدالة الاجتماعية.

المحتويات

iii	شكر وتقدير
iv	ملخص تنفيذى
1	مقدمة
7	1. الأركان الأربع للعدالة الاجتماعية: الآثار على المنطقة العربية
7	ألف.
17	ضمان المساواة لبلوغ العدالة الاجتماعية
23	باء.
23	ضمان الإنصاف لبلوغ العدالة الاجتماعية
27	جيم.
27	احترام حقوق الإنسان كشرط مسبق لتحقيق العدالة الاجتماعية
	DAL.
35	المشاركة كركن رئيسي من أركان العدالة الاجتماعية
	DAL.
	مسارات صناعة الدستور
43	2. مصر: الانتقال المتعثر؟
43	ألف.
46	دستور مصر والعدالة الاجتماعية
48	باء.
54	تفعيل الدستور والفراغ التشريعي
	جيم.
	التمكين الاجتماعي
	DAL.
	أين المجتمع من المراقبة والعدالة الاجتماعية؟
61	3. تونس والانتقال "الاستثنائي"
61	ألف.
65	الدستور: الاستثناء التونسي؟
67	باء.
67	الحوار من أجل عقد اجتماعي جديد: مشاركة محدودة؟
72	جيم.
	DAL.
	العدالة الاجتماعية: هل من تقدم؟
	DAL.
	مكافحة الإرهاب "أولاً"؟
77	4. المغرب: انتقال حذر
77	ألف.
80	الدستور الجديد والعناوين الإصلاحية
82	باء.
89	الملكية والمشاركة: عناصر الإصلاح السياسي
	جيم.
	تفعيل الدستور والسياسات الحكومية
	DAL.
	مشروع الجهوية الموسعة: الإصلاح الحقيقي؟
93	5. الخاتمة والتوصيات
101	ألف.
111	الراجح
	الهوامش

قائمة الجداول

10	مُعامل جيني لبلدان مختارة	الجدول 1.
10	مقاييس اللامساواة في الدخل	الجدول 2.
16	اللامساواة في الحصول على الخدمات الصحية في بلدان عربية مختارة	الجدول 3.
49	الالتحاق بالمدارس حسب نوع الجنس، 2010-2012	الجدول 4.
49	مؤشرات النواتج الصحية	الجدول 5.
49	الإجراءات العامة التي اضطلعت بها الحكومات في الفترة 2010-2015	الجدول 6.
69	النهوض بالأسر الفقيرة ومحدودة الدخل وتحقيق التنمية الاجتماعية	الجدول 7.
69	إيرادات ونفقات ميزانية التسيير	الجدول 8.
85	بعض المؤشرات الصحية في المغرب مقارنة ببلدان أخرى	الجدول 9.
85	المصاريف الصحية في المغرب مقارنة ببلدان أخرى	الجدول 10.
87	معدل البطالة في المغرب مقارنة ببلدان أخرى	الجدول 11.

قائمة الأشكال

10	منحنى لورنر لنصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي مرجحاً بعدد السكان في المنطقة العربية (1990-2013)	الشكل 1.
12	البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الشكل 2.
14	حصة العمالة حسب مستوى الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الشكل 3.
51	نسب الاستفادة من إعانات الطاقة بحسب شرائح التقسيم الحُمسِي لمستويات الدخل في مصر، 2009-2003	الشكل 4.
51	نسب الاستفادة من إعانات الغذاء بحسب شرائح التقسيم الحُمسِي لمستويات الدخل في مصر، 2009-2003	الشكل 5.

قائمة الأطر

64	المحكمة الدستورية	الإطار 1.
67	موقع الاستشارات الوطنية	الإطار 2.
70	الوضع في الحوض المنجمي وأثاره المباشرة وغير المباشرة على تحقيق العدالة الاجتماعية	الإطار 3.

مقدمة

مطلبية على كل الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية ضاقت بها فئات المجتمع المختلفة. وينذر هنا على سبيل المثال حراك "الحوض المنجمي" في تونس الذي انطلق في عام 2008. وقد اعتبر ذلك الحراك من أهم الحركات المطلبية في تونس منذ الاستقلال في عام 1956، لأنه خرج من الظلمة وكشف القصور الاقتصادي في الدولة وتقشى الفساد والمحسوبيات والبطالة من جهة، والقصور الأمني للنظام الذي جهد كثيراً للسيطرة على التحرّكات والمظاهرات من جهة ثانية. كما كشف الحراك قصوراً سياسياً حيث ظهرت الهوة ليس فقط بين النظام والمجتمع ولكن أيضاً بين قوى المعارضة التقليدية (الأحزاب) والشارع الذي تحرر بدوره منها أيضاً.² وكانت تونس قد شهدت قبل ذلك حراكاً شعبياً آخر عُرف بانتفاضة الخبز التي اندلعت احتجاجاً على رفع سعر الخبز في عام 1984. ومن الأمثلة الأخرى، إضراب عمال المحلة في مصر احتجاجاً على غلاء الأسعار وعدم زيادة الأجور في عام 2006³، قبل ذلك حركة كفالية التي انطلقت في عام 2005 من أجل المطالبة بالإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي. بعبارات أخرى، شكلت حركات احتجاجية سابقة ومتفرقة في العالم العربي الجذوة التي ظلت تتقد إلى أن أضرمت الحراك الشعبي.

ومع حلول العام الخامس على انطلاقه هذا الحراك، يطرح هذا التقرير التساؤل التالي: ماذا تبقى من الحراك؟ وكيف يمكن فهم مساره؟ تختلف الآراء حول دور الحراك الشعبي والنتائج التي أسفر عنها. هنالك من يقيّمه من خلال الحروب والنزاعات التي نتجت عنه في بعض البلدان. وبالنسبة للبعض، تحول "الربيع العربي" إلى "شتاء"

في أواخر عام 2010، انطلقت في العالم العربي موجة من الاحتجاجات الشعبية غير المسبوقة، اختلفت طبيعتها من بلد إلى آخر. ففي كل بلد من البلدان التي شهدت حراكاً شعبياً، أطلق المتظاهرون شعارات متعددة، منها ما طالب بإسقاط النظام، ومنها ما طالب بإصلاحات سياسية ودستورية جذرية. وتتنوع نتائج الحراك، فمنها ما أدى إلى نشوب حروب، كما في سوريا ولibia واليمن، ومنها ما أدى إلى تغيير الأنظمة كما حصل في تونس ومصر، ومنها ما دفع بالنظام القائم إلى إطلاق مبادرة دستورية وإصلاحية من أجل الاستجابة لمطالب الشعب كما حصل في المغرب.

في تونس، حيث انطلقت الشارة الأولى لما أصبح يُشار إليه لاحقاً بـ"الحراك الشعبي"، تحرك الاحتجاجات أساساً على وقع هنافات "التشغيل استحقاق، يا عصابة السراق". هذا الشعار طالب بالتوظيف وفتح فرص العمل خصوصاً لخريجي الجامعات، وذلك في بلد راح يستولي فيه الفساد يوماً بعد يوم. أما في مصر، فشكّل شعار "عيش، حرية، عدالة اجتماعية" الهدف الرئيسي في "ميدان التحرير"، مما يدل بدون أي تأويل على أن الأولوية التي تحركت من أجلها أعداد كبيرة من الشعب المصري كانت المطالبة بحياة اقتصادية أفضل مبنية على العدالة الاجتماعية إلى جانب الحقوق السياسية والحرية والكرامة الإنسانية.

الانتفاضات الشعبية إذاً، لم تكن ح secara ضد أنظمة سياسية، بل أيضاً ضد التفاوت الاجتماعي المترافق وغياب فرص العمل¹. وهي لم تنتطلق من العدم، بل من تراكمات

الدولة، يؤدي إلى البحث في دور الدولة في المجتمع وعلاقتها به.⁶

لقد اهتمت دراسات عدّة بموضوع العدالة الاجتماعية غداة الحراك الشعبي، ومنها "العدالة الاجتماعية والانتفاضات العربية"⁷، التي خلصت إلى أن "البلدان العربية لم تحقق في قضيّاها العدالة الاجتماعية سوى تقدّم محدود في عدد من المناطق، والشّوّط الذي يتعيّن قطعه لا يزال طويلاً.

فالدخل الذي يجنيه معظم المواطنين لا يكفي لتلبية احتياجاتهم، والمخالفات الاقتصادية تقلي بظاهرها على القضايا السياسية والاجتماعية في أنحاء المنطقة، ومعدلات البطالة مرتفعة، خصوصاً بين الشباب، ما يخلق لدى كثير منهم الرغبة في الهجرة". وقد ركز معظم الدراسات على الجوانب الكمية لمسألة العدالة الاجتماعية من خلال دراسة نسب البطالة والفقر مقارنة بالسنين التي سبقت الحراك الشعبي. وما خلصت إليه دراسة أعدتها الإسكوا أن الحراك الشعبي لم ينعكس إيجاباً على المنطقة العربية بل تبعته انتكاسات اقتصادية⁸. ويعود سبب هذا التراجع إلى تضعضع الاقتصاد في بعض البلدان مثل مصر ولبنان وسوريا، مما أثر على البلدان العربية بشكل عام. إلا إن تسلیط الضوء على الجانب الكمي يقدم منظوراً واحداً لفهم واقع العدالة الاجتماعية وتقييمه. من هنا، كان لا بد من محاولة استكمال البحث بتسلیط الضوء على مسار العدالة الاجتماعية منذ أن بدأت كمطلب شعبي، مروراً بالمسارات الدستورية التي سلكتها، أي صياغة الدستور وتفعيل مواده، وصولاً إلى السياسات الحكومية.

ولذلك، يرصد هذا التقرير مسار العدالة الاجتماعية منذ أن بدأ مطلبًا شعبياً ملحاً، إلى أن أصبح لاحقاً مبدأ تنص عليه الدساتير المستحدثة، وصولاً إلى تفعيل هذا المبدأ الدستوري عن طريق سن قوانين جديدة أو تعديل القوانين القائمة.

ويقدم هذا التقرير دراسة حالة ثلاثة من بلدان الحراك الشعبي هي مصر وتونس والمغرب. وكل من هذه

إذ أدى إلى خلخلة الأسس التي قامت عليها الدولة المركزية في العالم العربي، وكشف الغطاء عن هويات عصبيات تحت وطنية⁴، وإطلاق شارة الاقتتال الدموي والإرهاب المستجد، مفككاً وبالتالي مجتمعات هذه الدول ومقومات الدولة الوطنية أيضاً (كاليمن ولبيبا وسوريا)⁵. وقد حصل ذلك بسبب الأنظمة الديكتاتورية وتشتبّها بالحكم، وقد يكون من المبكر تقييم تجربة هذه البلدان التي ما زالت تخضع للصراعات المسلحة. لكن، وفي المقابل، يركز البعض الآخر على البلدان التي شهدت بعد الحراك إصلاحات دستورية أو انقالاً سلماً للسلطة من خلال وضع دساتير جديدة وإعادة تشكيل العلاقة بين الدولة والمجتمع.

وإذ شكلت "العدالة الاجتماعية" المحفز الرئيسي لانطلاق الانتفاضات العربية، وكانت أن تكون قاسماً مشتركاً بين المطالب الشعبية التي طرحت في البلدان المختلفة، فهي تعتبر مفتاحاً أساسياً لفهم الحراك الشعبي وعملية الانتقال السلمي والدستوري للسلطة. وبالتالي، لا بد من رصد مدى تجاوب مسارات الانتقال الديمقراطي والدستوري مع المطالب التي تحرّك من أجلها الشعب، وذلك من منظور المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، وهي الأبعد الأربعة للعدالة الاجتماعية التي لا تزال موضوعاً في طور التشكّل والتبلور.

وتكمّن أهمية دراسة العدالة الاجتماعية في أنها تساهم في استخلاص العبر حول العقد الاجتماعي الجديد المتشكل بعد الحراك الشعبي بين الدولة والمجتمع. فالمطالبة بتحقيق العدالة الاجتماعية تتخطى الجانب التطبيقي المتعلق بتوزيع الثروات وضمان الحريات العامة والمشاركة في صنع القرار وحماية حقوق الإنسان، لتنصل إلى إعادة صياغة علاقة الدولة بالمجتمع. بعبارات أخرى، فإن رصد واقع العدالة الاجتماعية هو أيضاً رصد لطبيعة الدولة المتشكلة بعد الانتقال الدستوري. وبالتالي، تصبح دراسة هذه التحوّلات ذات أهمية قصوى إذ أن الصراع الذي رافق الحراك الشعبي هو في نهاية المطاف صراع على طبيعة



بناء على ذلك، اعتمدت في هذا التقرير منهجية مزدوجة تقضي بتحليل المسارات الدستورية ومواد الدستور، ثم دراسة الحالة من خلال البرامج المتعلقة بتحقيق العدالة، التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة. كما استخدم إطار العدالة الاجتماعية، الذي وضعته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، في جميع فصول التقرير بالتركيز على مسائل عدم المساواة في توزيع الدخل والأصول والخدمات الاجتماعية وفي الفرص والمشاركة المدنية والسياسية المتاحة.

- ويتألف التقرير من الفصول الستة التالية إضافة إلى المقدمة:
- **الفصل الأول** يعرض المفاهيم والتعريفات المرتبطة بالعدالة الاجتماعية، ولا سيما الركائز الأربع لتحقيق العدالة الاجتماعية وهي المساواة وإنصاف حقوق الإنسان والمشاركة، ومدى تطبيقها في المنطقة العربية.
- **الفصل الثاني** يتناول المسارات التي قطعتها صياغة الدستور من خلال دراسة مقارنة لكل من مصر وتونس والمغرب.

البلدان خصوصيات تتعلق بمساراتها وتجاربها التاريخية المختلفة ودستيرها، إضافة إلى الحراك الشعبي وعمليات التحول المؤسسي التي شهدتها، والتي تشكل مجتمعة مرجعاً أساسياً لفهم التحولات الدستورية الخاصة بكل منها.

أما اختيار هذه البلدان الثلاثة فيعود إلى سببين رئисين: أولاً، لأن هذه البلدان شهدت حراكاً شعرياً دفع باتجاه وضع دستير جديد؛ وثانياً، لأن الحراك الشعبي لم يؤد في هذه البلدان إلى اندلاع نزاعات عسكرية كبيرة وأنهيار مؤسسات الدولة، على غرار ما حصل في اليمن ولبنان وسوريا.

يبدا التقرير بالتعريف بمبادئ المساواة وإنصاف الحقوق والمشاركة ومدى تطبيقها في البلدان العربية. ثم يستعرض خلفيات الحراك الشعبي ونتائجها في مصر وتونس والمغرب، من خلال رصد واقع العدالة الاجتماعية في الدستير الجديد لتلك البلدان، ومدى تفعيله من خلال تطبيقه على المنظومة القانونية والتشريعية.

وبالتالي، تتركز فصول دراسة الحالة على خمسة محاور أساسية هي:

- مسار صنع الدستور ومدى مراعاته لمبدأ التشارکية التي تضمن تمثيلاً عادلاً لكافة فئات المجتمع.
- مضمون الدستور من حيث المواد المتعلقة بالعدالة الاجتماعية ومبادئ المساواة وإنصاف الحقوق والمشاركة.
- القوانين التي استحدثت أو غيرت بما ينじاًوب مع مواد الدستور الجديد.
- البرامج الاقتصادية والاجتماعية التي استحدثت أو فُعّلت من أجل تأمين شروط العدالة الاجتماعية.
- التحديات والعوائق التي حالت خلال السنوات الأربع الأخيرة دون المضي قدماً في تطبيق العدالة الاجتماعية.

- قطاعات مرتبطة بمكونات العدالة الاجتماعية؛ ورابعاً، عرض التحديات التي تواجه تحقيق العدالة الاجتماعية نظراً للواقع السياسي في كل بلد.
- **الفصل السادس** يقدم استنتاجات مقارنة وخلاصات وتوصيات عامة.
- **الفصول الثالث والرابع والخامس** تدرس الواقع الحالي للعدالة الاجتماعية في مصر وتونس والمغرب تباعاً، من الجوانب الأربع التالية. أولاً، دراسة لنص مواد الدستور ومدى تجويده مع مطلب تحقيق العدالة الاجتماعية؛ ثانياً، تقييم عملية تفعيل الدستور من خلال القراءتين المختلفة؛ ثالثاً، دراسة حالة قطاعين أو ثلاثة

1. الأركان الأربع للعدالة الاجتماعية: الآثار على المنطقة العربية





لا سبيل إلى التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية دون أن يسود السلم والأمن
ويشيع احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية

الأمم المتحدة، إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية

١. الأركان الأربع للعدالة الاجتماعية: الآثار على المنطقة العربية

هاجس تحقيق العدالة والمساواة، غير أن الطريق إلى تحقيقهما في المنطقة العربية طويل ومحفوظ بالمصاعب.

وكمما ورد في المادتين 1 و2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان والخصوص اللاحقة التي اعتمدتها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، تعني المساواة أن الناس جميعاً يولدون أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق، ولذا ينبغي أن يكون لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحرريات، دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو نوع الجنس أو اللغة أو العجز أو الدين أو الرأي أو الأصل. وعلى المستوى العلمي، تتطلب مبادئ المساواة أن توزع الموارد والأصول والفرص المتاحة في المجتمع على نحو يتيح لأعضائه جميعاً الممارسة الفعالة لحقوقهم المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

والدول، بوصفها الضامن الرئيسي لحقوق الإنسان، مسؤولة عن احترام وحماية وتحقيق مبادئ المساواة وعدم التمييز. ويستلزم ذلك إدراج مبادئ المساواة وعدم التمييز في الأطر القانونية الوطنية، بما في ذلك على وجه الخصوص من خلال اعتماد التدابير التشريعية الرامية إلى الحيلولة دون حدوث الانتهاكات والمعاقبة عند حدوثها. وبالتالي، فإن ترجمة هذه المبادئ على أرض الواقع تتطلب مؤسسات قادرة على تطبيق معايير المساواة وعدم التمييز، بالإضافة إلى اعتماد عمليات إدارية وسياسية شاملة. واستناداً إلى هذا الإطار، يتوقع من الدول أيضاً تعزيز المساواة باعتماد تدابير ملموسة ترمي إلى معالجة أسباب

يتناول هذا الفصل أركان العدالة الاجتماعية الأربع، أي المساواة والإنصاف وحقوق الإنسان والمشاركة، مستفيداً من إطار إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية أي التركيز على اللامساواة في توزيع الدخل والأصول، واللامساواة في فرص العمل اللائق ومزاولة عمل مقابل أجر، واللامساواة في توزيع الخدمات الاجتماعية (في قسم المساواة/اللامساواة)، ولا تكافؤ الفرص في عيش حياة اجتماعية واقتصادية وسياسية (في قسم الإنفاق)، واللامساواة في توزيع المشاركة المدنية والسياسية (في قسم حقوق الإنسان والمشاركة). ويجعل الفصل مضمون هذه الأركان الأربعة بالنسبة إلى المنطقة العربية، معتمداً على أمثلة عديدة من البلدان.

ألف. ضمان المساواة لبلوغ العدالة الاجتماعية

"الجميع هام أو لا أحد هام"⁹ طريقة مُثلَّى للشروع في حجج تزود عن حقوق الأشخاص وتؤكد حقهم في أن يعاملوا على قدم المساواة بعيداً عن أي شكل من أشكال التمييز. ومن المسلم به الآن في المداولات الإقليمية والدولية أن سياسات التنمية ينبغي أن تكون معنية بالمساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة في إطار الهدف الأشمل الأهم، وهو خفض الفقر وتحقيق التنمية المستدامة لصالح الأجيال الحالية والمقبلة. وقد تشارك معظم المجتمعات، وخاصة تلك التي شهدت تظاهرات شعبية،

المشاركة المدنية والسياسية في الأقسام المتعلقة بحقوق الإنسان والمشاركة؛ وتفاوت الفرص في القسم المتعلق بالإنصاف.

1. اللامساواة في توزيع الدخل

إن التفاوت في الدخل في المنطقة العربية مدفوع في غالبيته بأوجه اللامساواة بين البلدان، التي تكشف وجود اختلافات كبيرة في مستويات معيشة السكان، كما يتضح من التباين الكبير في الدخل القومي للفرد الواحد. فالبلدان الغنية بالنفط في الخليج (الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعمان) وقطر والكويت والملكة العربية السعودية)، التي تمثل حوالي 16 في المائة من مجموع السكان العرب، تتحل مرتبة بين البلدان الأربعين الأغنى بمعايير نصيب الفرد الواحد من إجمالي الدخل القومي معبراً عنه بتعادل القوة الشرائية¹¹؛ في حين تنتهي ستة بلدان في المنطقة (جزر القمر وجيبوتي والسودان والصومال وموريتانيا واليمن) تمثل أكثر من 20 في المائة من السكان العرب¹² إلى مجموعة أقل البلدان نمواً¹³. هكذا، يتعرض الناس في المنطقة إلى أوضاع متعددة جداً تبعاً للبلد الذي يعيشون فيه. وهذه الاختلافات ناجمة عن عوامل متعددة على المستويات الدولية والإقليمية والمحلية، بما في ذلك ظروف الاقتصاد الكلي وعدم الاستقرار الجيوسياسي والديناميات الاجتماعية، على غرار النمو السكاني وأنماط الهجرة وغيرها. وكلما كانت الفجوة بين البلدان ذات الدخل المرتفع من جهة والبلدان ذات الدخل المنخفض من جهة أخرى أكبر، كان أصعب على السكان في الجزء السفلي من التوزيع اللحاق بالركب من حيث الظروف المعيشية، وتترتب على ذلك آثار على التكامل والاستقرار الإقليميين. ويوضح هذه النقطة بجلاء منحنى لورنر المرجح بأعداد السكان في الشكل 1 (منحنى لورنر لنصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي مرجحاً بعدد السكان في المنطقة العربية)، وفيه يمثل الخط المستقيم حالة يكون فيها متوسط الدخل للفرد الواحد متساوياً تماماً عبر البلدان جميعها في المنطقة. ويعرض منحنى لورنر للتوزيع الفعلي لمتوسط الدخل للفرد

وعواقب مصادر الحيف الموجودة مسبقاً. وعلى هذا النحو، تشجع الحكومات، في حدود الموارد المتاحة لها، على تنفيذ سياسات عامة تضمن الحصول على الخدمات والسلع الأساسية بصورة متساوية، كبرامج الصحة والتعليم والغذاء والمياه والكهرباء. وبغية ضمان المساواة في الفرص للجميع، يتعمّن على الحكومات أيضاً تحديد العقبات الهيكلية التي تعيق مسار تحقيق العدالة الاجتماعية، بهدف تصحيح بعض الحالات غير المُنصفة التي تضع بعض المجموعات في وضع أقل تقاضياً، والتعریض عنها.

على الرغم من المكاسب الملحوظة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبشرية على مدى العقود الماضيين في المنطقة العربية¹⁰، لا تزال هناك تفاوتات عميقة في الظروف المعيشية وفي إمكان النفاذ إلى الثروة والفرص. وقد كان السخط تجاه ما اعتبر ظلماً وإقصاءً غير مقبولين، في صميم الانتفاضات التي أطاحت بقيادة أوتوكراطيين في تونس ومصر ولibia وأدت إلى تجديد الحوار بين السلطات العامة والمجتمع المدني في المغرب والأردن وبلدان أخرى. ولا يزال من المبكر قياس ما إذا كانت هذه التحولات ستحثث أثراً كبيراً على الرفاه الاجتماعي؛ ولكن إذا كان للمؤسسات المنشأة حديثاً والحكومات المعيبة حديثاً أن تنجح على المدى الطويل، ينبغي عليها أن تضع محاربة أوجه اللامساواة المتزايدة على رأس جدول أعمال الإصلاح. وستكون إزالة الحاجز الذي تحول دون تمنع الفئات الأكثر انكشافاً على المخاطر بحقوقها والاستفادة من فرص الحياة الكريمة أمراً ضرورياً لبناء مجتمعات عربية عادلة متماسكة.

يستكشف هذا القسم أنماط اللامساواة المختلفة في المنطقة العربية وكيف أنها تقوّض العدالة الاجتماعية. وتمشياً مع إطار إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية للعدالة الاجتماعية، يركز التحليل على الوجهات الحديثة العهد في اللامساواة عن طريق النظر في توزيع الدخل والأصول، وإمكان الحصول على فرص العمل اللائق والخدمات الاجتماعية. وسيثبت أوجه اللامساواة في

مدفع بالفجوة بين المناطق الحضرية الأربع وسائر
مناطق البلد¹⁵.

وفي تونس أيضاً، لا تزال التنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية في المناطق الريفية الغربية متاخرة بشكل ملحوظ مما هي عليه في المناطق الحضرية والساحلية، على الرغم من الجهد الذي تبذلها الحكومة التونسية في تقليص الفجوة بين المناطق. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يبلغ معدل العمال غير المتعلمين ما يزيد عن 26 في المائة في ولاية سidi بوزيد و 25 في المائة في ولاية الكاف، مقارنة بما يقلّ عن 4 في المائة في ولاية تونس الكبرى و حوالي 5 في المائة في منطقة جنوب شرق البلاد¹⁶. ويترکر هذا النمط غير المتكافئ للتنمية على نطاق المدن الكبيرة ذاتها، مع توسيع الأحياء التي يتركز فيها السكان الفقراء، ما يؤدي إلى تفاوتات كبيرة في الدخل ضمن المدينة الواحدة.

وتجر الإشارة إلى أن البيانات المتوفرة لا تزال غير كافية لإجراء تقييم شامل للتفاوتات داخل كل بلد في المنطقة. وفي الواقع، لا يُجري سوى عدد قليل من البلدان مسوحاً منتظمة للأسر المعيشية، وهي المصدر الرئيسي للمعلومات عن استهلاك ودخل السكان. ولهذا تقدم الأرقام الموجودة نظرة جزئية فقط للواقع، ما يتطلب توخي الحذر في التفسيرات.

ويبدو أن الوجهات الحديثة العهد للفقر المدقع تدعم النقطة الأخيرة. فعلى الرغم من أن الفقر المدقع، مقاساً بنسبة السكان الذين يعيشون على أقل من 1.25 دولار أمريكي في اليوم، منخفض نسبياً في المنطقة، فهو قد زاد مؤخراً في العديد من البلدان العربية، نتيجة للصراعات المسلحة وعدم الاستقرار السياسي الذي يسود بلدان كالجمهورية العربية السورية والسودان والعراق ولibia واليمن، حيث بلغ حوالي 7.4 في المائة في عام 2012¹⁷. وقد تبطن زيادات الفقر المدقع أيّ تقدم نحو خفض التفاوتات وتحقيق العدالة الاجتماعية.

الواحد بحيث يُعدّ الوزن المعيّن لكل بلد يعكس عدد السكان. ويتبيّن أن المساحة بين الخط المستقيم ومنحنى لورنر كبيرة، ما يشير إلى تفاوتات واسعة بين البلدان.

أما على المستوى المحلي، فيتبين أن الامساواة تعكس صورة أكثر إيجابية عبر المنطقة. الواقع أنه في حين سجلت الاتجاهات العالمية لمستويات تفاوت الدخل ضمن البلد الواحد على مدى العقود الماضية زيادات كبيرة في كل من الاقتصادات المتقدمة النمو والناشئة، تواصل البلدان العربية تسجيل مستويات منخفضة إلى معتدلة في تفاوت الدخل ضمن البلد الواحد، مقارنة ببلدان أخرى، مثل إندونيسيا أو البرازيل أو جنوب أفريقيا، كما يتضح من الجدول 1 (معامل جيني لبلدان مختارة). ويبلغ معامل جيني لبلدان مثل العراق أو مصر حوالي 30 في المائة، في حين يبلغ لكل من المغرب وموريتانيا نسبة أعلى قدرها 40 في المائة.

ولكن، في بعض البلدان، تظهر مقاييس الامساواة المختلفة تفاوتاً أوسع بين مجموعات السكان. فكما يتضح من الجدول 2 (مقاييس الامساواة في الدخل)، بلغت بيانات نسبة دخل الخمس الأعلى إلى دخل الخمس الأدنى 20 مستويات عالية جداً في جزر القمر، حيث يكسب أغنى 20 في المائة من الأسر المعيشية أكثر بقدر 27 مرة تقريباً من الـ 20 في المائة الأفقر من الأسر المعيشية؛ أو في قطر حيث النسبة 13 إلى 1. كما تكشف تفاوتات كبيرة عند النظر إلى الاختلافات في مستويات الدخل بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية، حيث أنَّ معظم السكان الفقراء في المنطقة العربية يعيشون في المناطق الريفية¹⁴. فقد أدت عملية التوسيع العمراني السريع التي تميز معظم البلدان العربية إلى تطور عدد قليل من المدن ذات الروابط الجيدة التي استحوذت على معظم منافع النمو الاقتصادي، في حين تواجه المدن الأصغر والمناطق الريفية نقداماً أكثر محدودية بكثير. ففي مصر، مثلاً، الفجوة في دخل الفرد بين الريف والمدن كبيرة ومعظمها

الجدول 1. مُعامل جيني لبلدان مختارة*

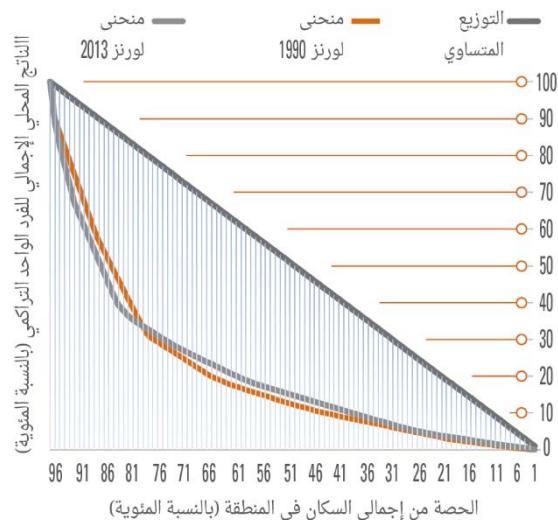
المؤشر جيني	السنة	البلد
29.54	2012	العراق
30.75	2008	مصر
33.69	2010	الأردن
34.46	2009	الضفة الغربية وقطاع غزة
35.29	2009	السودان
35.79	2010	تونس
40.46	2008	موريتانيا
40.88	2006	المغرب
52.7	2012	البرازيل
50.8	2011	شيلي
37	2011	الصين
33.6	2011	الهند - 2011
38		إندونيسيا - 2011
65		جنوب أفريقيا - 2011

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، اطلع عليها في 24 حزيران/ يونيو 2015.

ملاحظة: أحدث البيانات المتوفرة.

* مُعامل جيني: مقياس لأنحراف التوزيع الإحصائي للدخل من توزيع متساوٍ تماماً. وتشير قيمة 0 (صفر) إلى مساواة مطلقة، في حين تشير قيمة 100 إلى لامساواة مطلقة.

الشكل 1. منحنى لورنزا لنصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي مرجحاً بعدد السكان في المنطقة العربية (1990-2013)



المصدر: حسابات المؤلفين بناء على قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، كما في 18 حزيران/ يونيو 2015.

ملاحظة: تشمل الملاحظات الدول العربية جميعاً في السنتين كليهماً، باستثناء الصومال وفلسطين. البيانات للجمهورية السورية على أساس نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي عام 2007.

الجدول 2. مقاييس اللامساواة في الدخل

البلد	النسبة المئوية	النسبة الخامسة	البلد	النسبة المئوية	النسبة الخامسة
	2012-2003	2012-2003		2012-2003	2012-2003
فلسطين	1.5	5.8	قطر	..	13.3
مصر	1.2	4.4	المملكة العربية السعودية	..	..
الجمهورية العربية السورية	..	5.7	الإمارات العربية المتحدة	..	..
العراق	1.2	4.6	البحرين	..	..
المغرب	2.0	7.3	الكويت	..	..
اليمن	1.7	6.3	ليبيا	..	..
جزر القمر	..	26.7	عمان	..	..
موريتانيا	1.9	7.8	لبنان	..	..
السودان	1.4	6.2	الأردن	1.5	5.7
جيبوتي	..	..	تونس	1.5	6.4
الصومال	..	..	الجزائر	..	..

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2014)، قاعدة بيانات تقرير التنمية البشرية.

ملاحظة: النسبة الخامسة هي نسبة متوسط دخل أغنى خمس (20 في المائة) من السكان إلى متوسط دخل أفقتر خمس (20 في المائة) من السكان. النسبة المئوية هي نسبة نصيب أغنى 10 في المائة من السكان من الدخل القومي الإجمالي مقسمة على نصيب أفقتر 40 في المائة.

ثروة صافية مرتفعة أدنى (تتراوح ثروتها الخاصة بين مليون و 20 مليون دولار) بمعدل أبوطاً يبلغ 8.8 في المائة، ما يزيد حدة الفجوة في الطرف العلوي من توزيع الثروة²⁰. ولدى قطر تركز للأسر المعيشية التي لديها قيمة ثروة صافية مرتفعة للغاية هو من بين الأعلى في العالم.

ويمكن أيضاً مشاهدة تفاوت في التوزيع المكاني للثروة في المنطقة، تمشياً مع ما يلاحظ في ما يتعلق بأوجه التفاوت في الدخل. فقد سلطت دراسة حديثة العهد عن الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة الضوء على الفوارق المكانية الهامة في الناتج المحلي الإجمالي/كم²، خاصة في الجزائر ولبيبا ومصر والأردن، بمعاملات جيني بين مناطق البلد الواحد تفوق 60 في المائة²¹؛ مما يعكس انماط توسيع عمراني لم يستند منها في معظم البلدان سوى عدد قليل من المدن العملاقة الكبيرة الجاذبة التي تتركز فيها وظائف اقتصادية وإدارية ومالية ترتبط بالاقتصاد العالمي والإقليمي، تاركة المدن الصغيرة والمناطق الريفية وراءها. هذه الأنماط من عدم المساواة في إطار التنمية الحضرية تسجل أيضاً في المدن العربية الكبيرة حيث يضغط النمو السكاني السريع على البنية التحتية ويتناقض وضع المناطق العشوائية المتزايدة مع حالة المدن التي تتركز فيها المراكز الاقتصادية ذات الخدمات الجيدة.

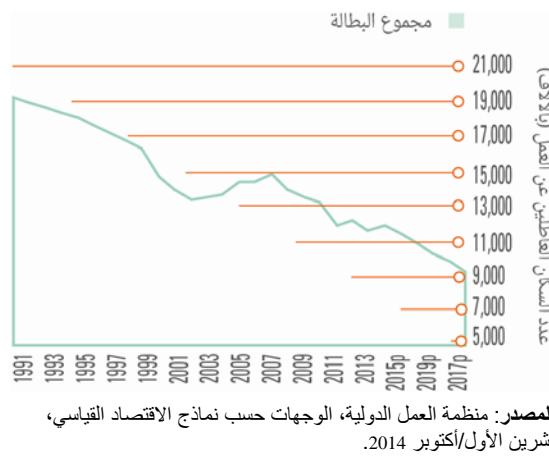
وستستمر أوجه اللامساواة بين الجنسين راسخة في ما يتعلق بإمكانية الحصول على رأس المال عبر المنطقة وتؤثر على القوة الاقتصادية للمرأة. فلا تزال الأطر الوطنية القانونية تشمل إجراءات تمييزية تعيق المعاملة المتساوية للمرأة في ما يتعلق بحق الإرث والملك والتحكم بالملكية²². ورغم أن البيانات المتوفرة عن حيازة الأراضي شحيحة، تظهر التقديرات على أساس أحدهن التعدادات الزراعية في المنطقة أن إمكانية حصول المرأة على ملكية أراض لا تزال محدودة جداً. وتبلغ النسبة المئوية للإناث صاحبات الحيازات الزراعية من مجموع أصحاب الحيازات الزراعية حوالي 4 في المائة في الجزائر و 5 في المائة في مصر و 3 في المائة في الأردن و 7 في

2. اللامساواة في توزيع الأصول

إن إمكانية الحصول على أصول مالية ومادية، كالارض والمسكن ورأس المال، عامل أساسي في قدرة الأفراد على توليد الدخل، خاصة بفضل الاستثمارات التي يمكن أن يحققوها في الأصول الإنتاجية والوفر التي يمكن أن يراكموها. ونظراً للترابط الإحصائي المرتفع عادة بين ملكية الأصول والدخل، يحتمل أن يزيد التركيز المرتفع للثروة والأصول في اللامساواة في الدخل ويحدّ من الصعود الاجتماعي. كما أن الأسر المعيشية التي لديها ثروة مادية ومالية مرتفعة أكثر قدرة على التكيف والصمود في وجه الصدمات، وأقدر على التعامل مع التغيرات في بيئتها الاجتماعية-الاقتصادية؛ بينما تكون الأسر التي ليس لديها مدخلات ورأسمال، أو ليس لديها سوى القليل، معرضة أكثر للوقوع في فخ الفقر¹⁸. ونظراً لصعوبة خفض اللامساواة في الدخل والفقر المدقع خفضاً ملحوظاً في المنطقة، وارتفاع مستوى عدم الاستقرار السياسي والنزاعات المسلحة، أصبحت مسألة تركز الأصول أكثر أهمية للبلدان العربية، رغم أن الدراساتقل ما تستكشفها.

وقد أبرزت محاولات قياس مدى التفاوت في الثروة في المنطقة وجود ترکز هام للأصول في أيدي عدد قليل. فمثلاً، احتسبت إيانتشوفيشينا¹⁹ أن عدداً قليلاً من الأفراد والعائلات في لبنان ومصر يتحكم على التوالي بـ 30 في المائة و 24 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي ما يتعلق بتوزيع الثروة، تشير البيانات الحديثة العهد التي جمعتها مجموعة بوسطن الاستشارية إلى أنه في عام 2014، كان لدى بلدان مثل البحرين وقطر والكويت بعض أعلى تجمع لأصحاب الملايين في العالم. ووفقًا لتلك الدراسة، فإن الثروات الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تحوزها أسر معيشية لديها قيمة ثروة صافية مرتفعة للغاية (ترى ثروتها الخاصة عن 100 مليون دولار) نمت بمعدل فوي يبلغ 15.8 في المائة في عام 2014، بينما نمت ثروة الأسر المعيشية التي لديها قيمة

الشكل 2. البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



ولا شك في أن معدل البطالة المتزايد في صفوف الشباب هو أحد أهم التحديات التي يتعين على الدول الأعضاء مواجهتها خلال السنوات القادمة، إذ يظل ما يقرب من 30 في المائة من الأفراد النشطين من الفئة العمرية 15-29 عاطلين عن العمل – وتلك نسبة عالية على المستوى الإقليمي في سياق يضيف فيه النمو السريع لقوة العمل ضغوطاً على أسواق العمل²⁷. وتعكس هذه الأرقام بشكل لم يسبق له مثيل على المستوى الإقليمي افتقاراً إلى التطابق في المهارات بين مؤهلات العمل الشباب واحتياجات أصحاب العمل، بما في ذلك العمال المتعلمون تعليماً عالياً، وتقلص عدد فرص العمل المتوفرة في القطاع العام، الذي ما زال أكثر جاذبية للعمال الشباب من القطاع الخاص²⁸.

كذلك فإن الفجوة بين الجنسين في فرص المشاركة في الأنشطة الاقتصادية واسعة ولم تظهر أية تحسينات رئيسية، كما يتضح من تدني مشاركة المرأة في سوق العمل: فدَّر في عام 2015، أن أقل من امرأة واحدة من كل أربع نساء في سن العمل تعمل أو تبحث عن العمل بنشاط، بالمقارنة مع ثلاثة رجال من بين كل أربعة، ولم يتغير الوضع على مدى السنوات الـ 30 الماضية²⁹. كما أن النساء أكثر عرضة للبطالة، إذ أن 21.3 في المائة

المائة في لبنان وأكثر قليلاً من 4 في المائة في المغرب وأقل من 1 في المائة في المملكة العربية السعودية وأكثر قليلاً من 6 في المائة في تونس²³. وينبغي على برنامج العمل الجديد للعدالة الاجتماعية الذي تناقه الحكومات والمجتمعات العربية أن يعكس حقوق المرأة في التمكين الاقتصادي وأن يعيد النظر في الأنظمة والتشريعات كي تزال الحاجز الهيكلي الذي تعيق المساواة بين الجنسين.

3. اللامساواة في توزيع فرص العمل والعمالة بأجر

إن وجود الفرص الاقتصادية وفرص العمل اللائق للجميع أمر أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية²⁴. فالحصول على عمالة مستقرة وآمنة بأجر وكذلك على برامج الحماية الاجتماعية، إنما يشكل أحد المحددات الرئيسية للحد من الفقر، وتحقيق الإدماج الاجتماعي وتوزيع الدخل، ويستحق اهتماماً خاصاً في المنطقة. وحق كل فرد في العمل وكسب الرزق أمر معترف به في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية²⁵ (المادة 6) وفي اتفاقيات منظمة العمل الدولية. ورغم أن معظم الاقتصادات العربية سجلت معدلات نمو مطرد منذ السنوات الأخيرة من القرن العشرين، لم تسمح فوائد التنمية الاقتصادية باستحداث وظائف كافية ولا بالحد من مستويات البطالة العالية التي تميز أسواق العمل العربية. ووفقاً لنقديرات منظمة العمل الدولية الحديثة العهد، ظلت البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2015 الأعلى في العالم، إذ تمثل 11.7 في المائة من السكان النشطين (الشكل 2: البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)²⁶. وعلاوة على ذلك، يواجه بعض جماعات السكان حاجزاً أمام دخول سوق العمل النظامي، اعتماداً على العمر أو نوع الجنس أو الإعاقة أو الجنسية أو مستوى المؤهلات، وقد كانت هذه الجماعات ولا تزال مستبعدة عن عملية التنمية.

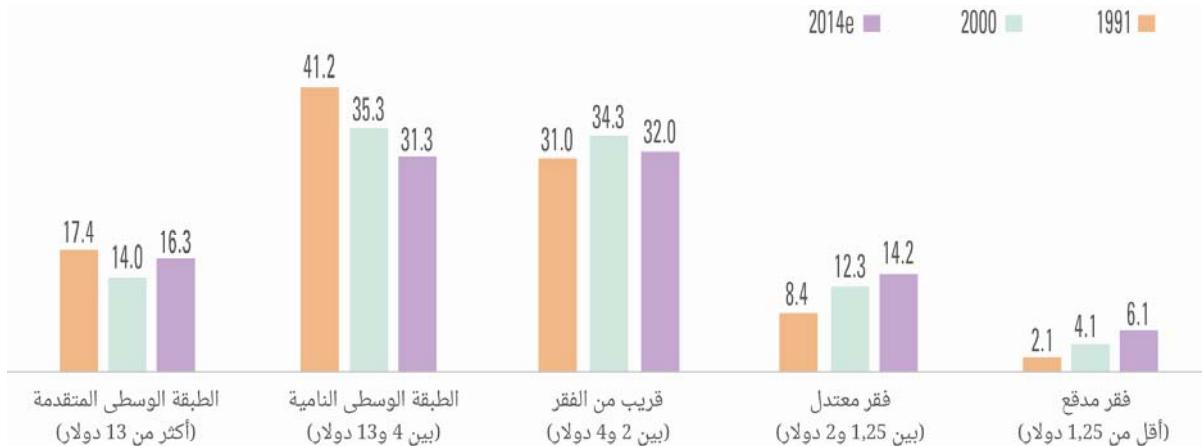
اجتماعي للعمال ولا حماية قوانين العمل، إلى تفاقم الفوارق الاجتماعية بين العاملين في السوق النظامي، الذين يحصلون على فرص عمل لائق وحماية اجتماعية، وبقية القوى العاملة. ووفقاً لبيانات البنك الدولي، خلال الفترة 2000-2007، بلغت حصة قوة العمل التي لا تساهم في الضمان الاجتماعي، والتي يمكن استخدامها كمؤشر بديل مناسب لقياس الطابع غير النظامي للعمل، أكثر من 34 في المائة في ليبيا و44 في المائة في مصر و50 في المائة في تونس و67 في المائة في كل من لبنان والأردن و80 في المائة في المغرب و90 في المائة في اليمن. وتشير تقريرات حديثة العهد إلى أن هذه الأرقام استمرت في التزايد³⁴. ويزيد كثيراً تمثيل العمل الزراعيين والعمال المهاجرين في هذه المجموعات. كما يجدر تسليط الضوء على حالة العاملات المنزليات المهاجرات، فهن يواجهن تدابير تمييزية وكثيراً ما يُحرمن فرصاً أساسية واستحقاقات تكون محفولة للعمال الآخرين، مثل الحق في الحصول على راتب لائق أو تشكيل نقابات. لقد أحرزت دول عدة في المنطقة تقدماً ملحوظاً في حماية حقوق العمال المهاجرين، إلا أنَّ معظم أنظمة العمل في المنطقة لا يسوفي المعايير الدولية. فمثلاً، نظام الكفالة الذي يحكم اليد العاملة الوافدة والمُعتمد في دول الخليج ومصر والأردن ولبنان يجعل من العاملين المهاجرين مرتبين بكيفتهم ومعتمدين عليه، الأمر الذي يحدّ من قدرتهم على تغيير أرباب العمل³⁵؛ وفي الكويت والإمارات العربية المتحدة لا تطبق الضرائب غير المباشرة، وخاصة رسوم الصحة والعيادات، إلا على المهاجرين فقط.

نتيجة لهذه العناصر مجتمعة ورغم بعض التحسينات على مدى العقدين الماضيين، لا يزال عدد العاملين الفقراء في المنطقة كبيراً، كما هو مبين في الشكل 3 (حصة العمالة حسب مستوى الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا). وقد قدر في عام 2015 أن 10.5 في المائة من العمال يعيشون بأقل من 2 دولار أمريكي في اليوم مقارنة بـ 16.4 في المائة في عام 2000.

عاطلات عن العمل مقارنة بـ 9.1 في المائة للرجال. وتصل هذه الأرقام إلى المستويات الأعلى في العالم عند النظر على وجه التحديد إلى النساء الشابات اللاتي واجهن مستويات بطالة بلغت أكثر من 45.5 في المائة في عام 2015 (مقارنة بـ 24.6 للشباب الذكور)³⁰. وبينما قد تفسر العوامل السوسيولوجية والبنيوية المتعددة المشاركة المحدودة للمرأة، إلا أن المعايير الاجتماعية الأبوية السائدة عبر المنطقة تتمسك بأدوار اجتماعية محددة تجعل من الصعب على المرأة أن تكون نشطة اقتصادياً أو أن تستثمر أو تستفيد من المساواة في إمكان الحصول على موارد مالية³¹. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال سارية في المنطقة تشريعات تمييزية تحد من الفرص الاقتصادية للمرأة ومن فرص حصولها على الموارد. فمثلاً، أثبتت سياسات الضمان الاجتماعي وقوانين الضرائب في معظم البلدان العربية أنها ليست محببة للمرأة. وهذا هو حال قانون الضمان في الأردن الذي يمنع المرأة المتزوجة ثانية من الحصول على تعويضات زوجها المتوفى، ولا يعامل الرجل بالمثل. كذلك لا تمنح قوانين سن التقاعد والضرائب فرضاً متكافئة للمرأة العربية التي تكون في كثير من الأحيان مجبرة على التقاعد قبل 5 سنوات من نظرائها من الذكور، كما تحرم في أحيان كثيرة من حق الإعفاء من الضرائب أو تخفيضها، ما يؤثر سلباً على مشاركتها الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، تدابير حماية الأسرة ضعيفة بالمقارنة مع المناطق الأخرى، وتقتصر عن حماية احتياجات المرأة في عالم العمل. ويؤدي تطوير هذه التدابير إلى تمكين المرأة من الجمع بين التزاماتها الأسرية والتزاماتها المهنية، وبالتالي تحسين مشاركتها في القوة العاملة³².

ومما يعرض جزئياً عن فرص العمل المتباينة، استيعاب العمالة غير النظامية للعديد من العمال على مدى السنوات الماضية، ويقدر أن هذه أصبحت تستوعب الآن ثلثي القوة العاملة في المنطقة³³. ويؤدي توسيع القطاع غير النظامي، غير الخاضع للأنظمة والذي لا يوفر أية تغطية ضمان

الشكل 3. حصة العمالة حسب مستوى الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: منظمة العمل الدولية، الوجهات حسب نماذج الاقتصاد القياسي، تشرين الأول/أكتوبر 2014.

مستويات ظروف المعيشة غير العادلة الأولية بتوفير فرص الحصول على الخدمات الأساسية وتمكين المنتفعين.

وعلى الرغم من الإنجازات التي تحققت في المنطقة العربية في مجال توفير الخدمات للسكان في مجالات التعليم والصحة والمياه والمرافق الصحية، لا تزال هناك تفاوتات كبيرة في الأداء بين المناطق الفرعية (بلدان الخليج الغنية بالنفط والبلدان المتوسطة الدخل والبلدان الأقل نمواً) وعلى المستويات دون الوطنية (الفجوة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية). وقد كان المعامل الإقليمي للاقتراض إلى المساواة بين البشر، الذي يحتسبه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي يقيس متوسط اللامساواة في الصحة والتعليم والدخل، أعلى من 24 للعام 2013 في المنطقة العربية، بالمقارنة مع 13 في أوروبا وأسيا الوسطى و19 في شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ³⁶. وتدل أوجه التفاوت بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية أيضاً على ضعف مشاركة سكان الريف وفقاً لهم إلى الخدمات الصحية أو التعليم، فاحتسب أن تعاني الأسر المعيشية الريفية الحرمان المتعدد الأبعاد أكبر بـ 3.5 مرات من احتمال أن تعانيه الأسر المعيشية في المدن³⁷.

4. اللامساواة في توزيع الخدمات العامة والبرامج الاجتماعية

إن توفير إمكان الحصول على السلع والخدمات الأساسية للجميع على قدم المساواة مكرس في القانون الدولي لحقوق الإنسان ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بأهداف العدالة الاجتماعية. فكما يؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأجل العيش بكرامة، يحق لكل فرد أن يعيش في مستوى معيشي لائق، وأن يحصل على سكن ملائم ومياه وغذاء كافيين وعلى أعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة والتعليم. والحق في الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي للجميع جزء من هذه الحقوق ذاتها، كما تُعرفها المادتان 9 و10 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولذا يمكن الحصول على خدمات أساسية مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية في صميم جهود الدول (المكلفة بالمسؤولية) الرامية إلى تعزيز العدالة الاجتماعية. ولا تقتصر مسؤولية الدول على توفير الحلول المتمثلة بشبكات أمان قصيرة الأجل في أوقات الأزمات أو في حالة الصدمات، بل ينبغي أن تشمل بشكل أوسع ضمان توفير فرص متساوية للجميع والتعويض عن

صحية جيدة. وعلى الرغم من تحسن متوسط الحالة الصحية للسكان في معظم البلدان العربية تحسناً ملحوظاً، لا تزال خصائص مثل التوازن بين الجنسين ومكان الإقامة تشكل عاملًا محدداً لبعض النتائج الصحية. وذلك يفسّر مؤشر التغطية الصحية المركب الذي تصدره منظمة الصحة العالمية ويعكس مستوى توفير واستخدام خدمات الصحة الإنجابية وصحة الأمهات والأطفال وحديثي الولادة. وفي الأردن مثلاً، الاختلافات محدودة في نتائج هذا المؤشر بين الأسر التي تنتهي إلى فئة أصحاب الدخل الأكثراً فقراً (الخمس 1) والأسر التي تنتهي إلى فئة أصحاب الدخل الأكثراً غنىً (الخمس 5)، وبين الأسر الريفية والحضرية. في حين تشير البيانات الخاصة ببلدان أخرى مثل مصر واليمن، إلى أن الأسر المُقيمة في المناطق الريفية أو الأسر التي تنتهي إلى فئة أصحاب الدخل الأدنى تحصل على الخدمات الصحية بنسبٍ أقل بكثير مما تحصل عليه الأسر الحضرية أو الأسر الأكثر ثراءً (الجدول 3 حول نتائج مؤشر التغطية الصحية المركبة والمصنف حسب الوضع الاقتصادي ومكان الإقامة). ويشير معدل وفيات الأطفال إلى تناقضات في بعض البلدان العربية التي تتقدّم فيها البيانات. ففي جزر القمر، بلغت نسبة وفيات الأطفال دون الخامسة من العمر 58.3 وفاة لكل 1000 طفل في المناطق الريفية في عام 2012، مقارنة بـ 27.2 وفاة في المناطق الحضرية. وبلغت نسبة وفيات الأطفال دون الخامسة من العمر في مصر 36 وفاة لكل 1000 طفل مُقيم في المناطق الريفية مقابل 28.6 وفاة في المناطق الحضرية في عام 2008.⁴¹

وبالتالي، سيكون من الضروري إتاحة الخدمات الصحية للجميع، بمن فيهم مجموعات السكان الأكثر حرماناً، من أجل تحقيق التنمية البشرية للجميع في المنطقة العربية.

وفي ما يتعلق بالتعليم، رغم حدوث ارتقاض في معدلات الالتحاق، على جميع المستويات ولا سيما في المرحلة الابتدائية، لم يكن هناك تحسن ملموس في نوعية التعليم. ففي عام 2011، التحق 92 في المائة من الأطفال في المنطقة العربية بالتعليم الابتدائي، ويشكل ذلك زيادة عن نسبة الـ 85 في المائة المسجلة في عام 1999³⁸. مع ذلك، في أقل البلدان نمواً، لا يزال 9 ملايين طفل غير ملتحقين بالمدارس الابتدائية حتى الآن.³⁹ وبالإضافة إلى ذلك، في البلدان المنكوبة بالصراعات، تراجعت بعض المكافآت التي تحققت في التعليم بانخفاض معدلات الالتحاق على كافة المستويات في بلدان مثل العراق والجمهورية العربية السورية. وتقسّم نوعية التعليم عادةً باختبارات الأداء مثل اختبار الاتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم في العالم (TIMSS) وبرنامج التقييم الدولي للطلبة (PISA). وفي هذا السياق، لم يصل أي من البلدان العربية الـ 14 التي شاركت في التقييم عام 2011 إلى مستوى الإنجاز الدولي وهو 500⁴⁰، ما يعكس تقادم نظام التعليم الذي يعتمد على التقليد ولا يشجع الإبداع أو الابتكار أو إيجاد حلول للمشاكل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نظام التعليم في المنطقة العربية نظام نخبوi ينطوي على فجوة كبيرة بين المدارس العامة والمدارس الخاصة. ولذلك آثارٌ مباشرة على حصول الأفراد على فرص العمل وبالتالي على تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، فهو يديم مكافآت النخبة ويسهل وصولها إلى مراكز القوة والموارد.

وينطبق الوضع نفسه على توفير الخدمات الصحية. فعلى الرغم من الزيادة العامة في توفير الرعاية الصحية، لا تزال التكلفة والجودة تشكّلان تحدياً إزاء تمتع الجميع بأعلى معايير الصحة، المنصوص عليها في المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إذ لا يمكن الجميع في المنطقة العربية من التمتع برعاية

الجدول 3. الامساواة في الحصول على الخدمات الصحية في بلدان عربية مختارة

التصنيف بحسب الوضع الاقتصادي					التصنيف بحسب مكان الإقامة		مؤشر تغطية مركب (%) تدخلات الصحة الإيجابية، وصحة الأم وحديث الولادة والطفل		
الخمس 5 (الأكثر غنى)	الخمس 4	الخمس 3	الخمس 2	الخمس 1 (أقل) فقرًا)	المدن	الريف	الاستناد البيضاوي	الاستناد والجعوى	الاستناد المحوري
68.9	71.8	64.6	58.5	49.5	70.7	58.1	الاستناد البيضاوي	الاستناد والجعوى	2012
71.1	57.8	54.3	50.7	41.0	59.6	51.8			1996
83.2	80.5	77.4	74.7	70.1	81.3	74.6			2008
82.2	79.4	76.3	72.9	67.7	79.8	73.0			2005
81.5	77.7	72.3	67.4	61.6	78.2	68.1			2000
78.3	69.7	62.3	54.3	48.0	70.9	55.9			1995
80.7	79.6	75.9	73.8	65.5	77.4	68.5	الاستناد المحوري	الاستناد المحوري	2011
					81.9	73.0			2006
85.7	83.9	85.0	83.6	82.5	83.9	85.3	الاستناد البيضاوي	الاستناد والجعوى	2012
غير متوفر	82.1	83.4	81.8	78.3	81.9	81.5			2007
غير متوفر	80.3	80.7	79.5	76.8	80.1	77.0			2002
79.5	78.9	79.0	77.0	74.7	78.5	75.2			1997
64.5	59.3	51.3	42.2	33.4	59.5	42.3	الاستناد المحوري	الاستناد المحوري	2007
84.3	80.9	73.8	69.0	59.5	80.1	64.2			2003
83.3	79.8	79.3	74.2	67.0	79.6	73.2	الاستناد البيضاوي	الاستناد البيضاوي	2006
71.7	59.1	47.7	38.4	34.8	66.8	42.5			2006

المصدر: منظمة الصحة العالمية، المرصد الصحي العالمي، قاعدة بيانات رصد الإنفاق في الأداء الصحي، اطلع عليها في 21 آب/أغسطس 2015.

والإعاقة، وفي حالات الركود الاقتصادي والكوارث الطبيعية. وهي تشكل أداةً فاعلةً لمحاربة الفقر من خلال إعادة توزيع الدخل وتوفير الفرص لتعزيز الإدماج الاجتماعي والصعود الاجتماعي. ولكن برامج الحماية

إن خطط الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية هي بعض الأدوات الأكثر فعالية لإدارة التقلبات في الدخل وفي التنمية البشرية، من خلال حماية الأفراد والمجموعات من المخاطر الحياتية ذات الصلة بالمرض والشيخوخة

وقد لوحظت تحسينات في توفير المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي في المنطقة العربية خلال السنوات الماضية. مع ذلك، لا تزال التباينات كبيرة في التغطية، خاصة في المناطق الريفية وفي أقل البلدان نمواً. ففي حين يحصل 89 في المائة من سكان المناطق الحضرية في المنطقة العربية على مياه شرب محسنة، لا يحصل عليها سوى 73 في المائة فقط من سكان المناطق الريفية⁴³. ووفقاً للتقرير العربي عن الأهداف الإنمائية للألفية، كان أداء المنطقة من ناحية الحصول على مرافق الصرف الصحي أفضل منه من ناحية الحصول على مياه صالحة للشرب؛ ولكن لا تزال المناطق الريفية والبلدان الأقل نمواً متعرّضة إلى حد كبير في هذا المجال. وتتفاوت هذه القضايا في أوقات الصراع، حيث يعيش 95-50 في المائة من سكان المدن في أحياي البؤس⁴⁴ محروميين من الحصول على المياه والمرافق الصحية، وفي نهاية المطاف من امتلاك الحد الأدنى الكافي من مستوى المعيشة.

باء. ضمان الإنصاف لبلوغ العدالة الاجتماعية

1. الإنصاف أم المساواة

هناك ميل لدمج مفهوم الإنصاف في مفهوم المساواة واختزال كافة أشكال الظلم والافتقار إلى الإنصاف، باللامساواة. ولذا من المهم فهم الفرق بين هذين المفهومين. يؤكد تقرير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بشأن "الإنصاف في التنمية الحضرية" هذا الفرق: فالمساواة تدور حول التمتع "بالمكانة ذاتها في جميع جوانب الحياة، بما في ذلك الدخل" وترتبط ارتباطاً وثيقاً "بعدم تجزئة حقوق الإنسان" التي تتمحور حول المشاركة وعدم التمييز. أما الإنصاف فيتعلق أكثر بتوزيع الفرص وبـ "تكافُؤ الفرص" كي تستفيد كافة فئات المجتمع من المزايا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بطريقة منصفة

الاجتماعية في المنطقة لا تزال تتطوّي على طابع الحماية عوضاً عن التحوّل والتغيير، وتعتمد بشكل أساسي على خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، وعلى برامج المساعدة الاجتماعية، أو على شبكات الأمان الاجتماعي ودعم السلع. وعلى الرغم من نظم الرعاية الاجتماعية السخية الموروثة من الماضي، يبدو أن الأنماط الحالية لتغطية التأمين الاجتماعي هي مجرأة ومنحازة إلى فئات معينة من السكان، معظمهم من العاملين في القطاع العام أو في الشركات الخاصة الكبيرة، تاركة قطاعات كبيرة من السكان، كالعمال غير النظميين والمؤقتين والزراعيين والمهاجرين والعاطلين عن العمل، خارج النظام. وتوضح مستويات تغطية المعاشات التقاعدية المنخفضة للغاية في منطقة الشرق الأوسط هذه النقطة. فوفقاً لتحليلات البيانات الحديثة العمد من منظمة العمل الدولية، تشمل قوانين التأمين الاجتماعي القائمة حالياً حوالي 30 في المائة فقط من السكان في سن العمل (وإن تكن هناك تفاوتات كبيرة من بلد لآخر). وهكذا، سينتقل هؤلاء معاششيخوخة بمفرد بلوغهم السن المقررة، أما الغالبية العظمى فيبقى حقها في أمان الدخل في الشيخوخة غير محقق، ما يساهم في تفاوتات كبيرة وفي تفاقم الفقر⁴². وفي الوقت عينه، لم تتحقق البرامج غير القائمة على الاشتراكات، مثل التحويلات النقدية، أثراً كافياً في خفض مستويات الفقر واللامساواة، وذلك نتيجة ضعف التغطية التي تؤدي إلى تسربات كبيرة. فالمنطقة العربية لا تزال تعتمد اعتماداً ملحوظاً على دعم النفط والغذاء، اللذين على الرغم من أنهما يشكلان حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة، يوسعان فجوة اللامساواة وبيؤثران سلباً على تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة، ذلك أنَّ المجموعات ذات الدخل العالي هي المستفيدة الأكبر من هذه المنافع.

وكما جاء سابقاً، تواجه فئات اجتماعية محددة مثل العمال المهاجرين تمييزاً شديداً في ما يتعلق بالحماية الاجتماعية. فمثلاً، في بعض البلدان، يُطلب منهم دفع تكاليف خدمات الرعاية الصحية التي تقدم مجاناً للمواطنين الآخرين، أو ببساطة يُمنعون من الاشتراك في نظم الحماية الاجتماعية.

تخصيص وتوزيع الموارد بإنصاف وضمان أن يكون الأفراد متساوين مع جهات اجتماعية فاعلة أخرى، وأن تعود النواتج بشكل واضح وبكفاءة وبحق للأفراد لخلق شعور بالارتباط والإنصاف لديهم⁵⁰. وتشمل الأدوات المختلفة لتعزيز هذا المفهوم، إعادة توزيع الموارد واتخاذ تدابير خاصة مؤقتة مثل نظام الحصص. هكذا، بالنسبة بعض العلماء، الإنصاف الذي يتحقق من خلال استخدام الأدوات المذكورة يتحول حول ضمان أن تكون نسبة مدخلات الأشخاص (مثل الوقت والجهد والقدرة والتدريب، إلخ) إلى النواتج التي يحصلون عليها (المدفوعات والمكافآت والتوكيلات والعقوبات، إلخ) منصفة⁵¹. وبعبارة أبسط، الإنصاف هو إيلاء المحرمون والفقراط اهتماماً فائقاً عند توزيع الموارد والخدمات والفرص كي يتم بلوغ نواتج متساوية، بصرف النظر عن الدين أو الأصل أو نوع الجنس أو الانتقام الاجتماعي، ووفقاً لمسؤولياتهم وقدراتهم الفطرية المتمايزة. هكذا، الإنصاف قيمة أساسية من قيم العدالة الاجتماعية ووسيلة فائقة الأهمية في تحقيق المساواة والتنمية البشرية على حد سواء.

2. الإنصاف: من المفاهيم الأيديولوجية والنظرية إلى الممارسة

نظر الباحثون إلى الإنصاف على أنه من مكونات العدالة الاجتماعية الأكثر نفوذاً⁵². وقد برز في البحوث الاجتماعية والاجتماعية-النفسية المبكرة كجزء من النقاش حول "الإنصاف في التوزيع" الذي امتد فترة طويلة. كما يقع الإنصاف في صلب المفهوم الأرسطي القديم، مفهوم "العدالة في التوزيع" الذي يساوي بين العدالة وتخصيص الموارد الشحيحة بطريقة منصفة ونزيهة ومتساوية على أساس مبدأ الجدارة والتاسب⁵³. كذلك يعتمد الإنصاف على تعريف تقرير التنمية في العالم لعام 2006 الذي ينظر إلى الإنصاف كقيمة شاملة تستند إلى القضاء على "الحرمان المطلق" كي لا يقع الأشخاص تحت مستوى الحد الأدنى من الحاجة، وإلى مبدأ كفالة "تكافؤ الفرص" من خلال عمليات منصفة تحافظ على الحرفيات وتケفل

وعدلة. وبهذا المعنى، يحمل الإنصاف دلالة أخلاقية فحواها أن الأشخاص ينبغي أن يعاملوا على قدم المساواة على أساس اختلافهم⁴⁵. وفي الوقت نفسه، ميزت إدارة التنمية الدولية بين المساواة بين الجنسين وإنصاف الجنسين تميزاً هاماً ومفيداً بتسليط الضوء على الفرق الواضح بين "تساوي الفرص" و"إنصاف النواتج". فال الأول (تساوي الفرص) يعني وضعياً توفر فيه لكافة الفئات حقوق ومستحقات متساوية في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبشرية والثقافية، وصوتٌ متساوٍ في الحياة المدنية والسياسية، بينما يعني الثاني (إنصاف النواتج) أكثر بأن تكون نواتج ممارسة هذه الحقوق والاستحقاقات منصفة وعادلة⁴⁶. هكذا، يتضمن الإنصاف عنصر كفاءة يساعد عملية المساواة على الوصول إلى مستويات من النواتج أعلى، استناداً، من بين أمور أخرى، إلى إعادة توزيع الموارد والمهارات والفرص وتحسين الإنتاجية وتعزيز التماส克 الاجتماعي على أساس التزاهة والكفاءة⁴⁷. وهذا بدوره يزيل الحاجز المفروضة على الفئات المحرومة ويهبّ لها "فرص حياة متساوية مع اهتمامات متساوية باحتياجاتها"⁴⁸، ما يحفز حدوث تغير تحولي مستدام.

ورغم هذه الاختلافات بين ركني العدالة الاجتماعية، أي الإنصاف والمساواة، فإنها يتشاركان ويرتبطان ارتباطاً وثيقاً، ذلك أن "الدول التي تكثر فيها أوجه اللامساواة بشكل منتظم يكون تساوي الفرص فيها أقل"⁴⁹، ما يؤدي بالتالي إلى الافتقار إلى الإنصاف. وفي الواقع، لا يمكن تحقيق الإنصاف دون مراعاة المساواة بشكل كامل ودمجها وتنفيذها في السياسات والمارسات. وفي المقابل، لا يمكن التوصل إلى المساواة دون الإنصاف الذي يشكل نقطة انطلاق نحو عملية تحقيق مساواة واسعة النطاق في المجتمعات، عن طريق ضمان لا تنتج أو تعزز العلاقات غير المتساوية.

وعندما تظهر المصالح المتضاربة أو المتنافسة في مجتمعات تحضن المساواة، تصبح نظرية الإنصاف، وممارسته من خلال قواعد ونظم قانونية رسمية، فعالة في

عوامل لا يمكن اعتبار الأشخاص مسؤولين عنها؛ (2) الاهتمام المتساوي باحتياجات الأشخاص؛ (3) مبدأ الجدارة الذي يعكس توزيع المكافآت والمناصب في مجتمع معين على أساس المنافسة العادلة التي تميز ما بين القدرات والجهود المختلفة⁶⁰.

من هنا، يمكن اعتبار الإنصاف نهجاً متعدد التخصصات لمقاربة العدالة الاجتماعية في سياقات محلية وعالمية متنوعة، وضمان الإنصاف والنزاهة في توزيع الموارد المادية وغير المادية والفرص وخلق حالة تصبح فيها المجتمعات المعنية عادلة ونزيهة تماماً وينتهي فيها الحرمان المطلق والمصاعب الاجتماعية. وهذا يتطلب إزالة الحاجز التي تعيق تحقيق بعض الأفراد والجماعات (كالنساء ذوي الإعاقة والفقراء) إمكاناتهم أو التغلب على هذه الحاجز كوسيلة لتمكينهم من تعظيم الفرص المتاحة لهم⁶¹.

مثلاً، لا تتوفر لذوي الإعاقة في المنطقة العربية سوى فرص محدودة للحصول على فرص عمل وتعليم جيدة وبياجهون معاملة غير منصفة (مثلاً، ثلث ذوي الإعاقة فقط يعملون، ومعدل معرفتهم للقراءة والكتابة أقل بأربع إلى خمس مرات بالمقارنة مع السكان ككل)⁶². وليس المسنون في المنطقة أفضل حالاً، نظراً للفقران إلى الحماية الاجتماعية المناسبة والقوانين والتشريعات الكفيلة بحماية حقوق المسنين، وكذلك غياب الإرادة السياسية لإدراج احتياجاتهم وأولوياتهم في برامج العمل الوطنية⁶³. وبالإضافة إلى ذلك، المرأة في المنطقة العربية أسيرة دورة من القوانين والسياسات التمييزية التي تحول دون حصولها على الفرص المتساوية في الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقضائية التي يتمتع بها الرجل. كما أن الصراعات الجارية جعلت النساء أيضاً أكثر عرضة للعنف القائم على نوع الجنس الذي ينعكس في حالات الاغتصاب والعنف والإتجار الجنسي والتشرد القسري والاختطاف والقتل التعسفي. ولا يشكل العنف ضد المرأة انتهاكاً لحقوق الإنسان فحسب، بل أيضاً تحدياً

زيادة قدرات الجميع⁶⁴. وقد كان إنصاف القدرات في صميم نظرية "أمارنيا سين" عن القدرات⁶⁵ التي تصور مفهومي العدالة والإنصاف من خلال التركيز على ما يقدر الأفراد القيام به.

وليس تعريف الإنصاف مسألة بسيطة مباشرة، كما قد يبدو، فـ"الإنصاف فكرة غامضة ومثيرة للجدل بطبيعتها"⁶⁶. وفي دراسة أجراها أندريسن وأنيل في عام 2006 تحلل مفهومي المساواة (اللامساواة) والإنصاف في سياق ثلاثة تقارير رئيسية للأمم المتحدة عن التنمية، يُنظر إلى الإنصاف على أنه أداة لتحقيق النمو والتناسك الاجتماعي، أداة قيمة جوهرياً للأكثر حرماناً كونها تضمن صون حقوقهم. ومن بين طرق تحديد المفاهيم الفرعية التي يتكون منها هيكل مفهوم الإنصاف، التمييز بين الإنصاف الرأسى الذي يقيم إنصاف أثر سياسات الحكومة على الأفراد الذين لديهم مستويات "رفاه" أولية مختلفة، والإنصاف الأفقي الذي يقيم إنصاف ذلك الأثر نفسه على الأفراد المتساوين في كافة النواحي ذات الصلة⁶⁷. وتعكس هذه على الأغلب في الإجراءات التمييزية، مثل السيطرة التعسفية على الموارد، وتجاهل أو عدم ملاحظة التباين في الاحتياجات، وعدم تجانس التفضيلات التي تبرز في السياسات العامة التمييزية⁶⁸.

بالإضافة إلى ذلك، يقدم تقرير الأمم المتحدة عن "العدالة الاجتماعية في عالم مفتوح: الدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة" الإنصاف على أنه النقطة المرجعية الأكثر منطقية في تحديد ما هو عادل وما هو غير عادل في ما يتعلق بالظروف المعيشية والمسائل الاجتماعية الأخرى. ويستند ذلك إلى المثال الماركسي للمساواة "كل حسب قدرته ولكل حسب عمله"⁶⁹. وعلاوة على ذلك، تكتفى تطبيق العدالة "خيارات صعبة" ضمن السياق القطري المحدد الذي يتطلب توافقاً في الآراء على ثلاثة مجالات ذات أولوية، ألا وهي: (1) تكافؤ فرص الحياة، إذ ينبغي ألا توجد أية اختلافات في النواتج على أساس

ومفهوم الإنصاف راسخ رسوحاً واضحاً في أهداف التنمية المستدامة المصاغة حديثاً (الأهداف 2 و 4 و 6 و 9 و 15 و 17 المتعلقة بالتعليم والأمن الغذائي والمياه والصرف الصحي والتصنيع والبيئة)، التي تسلم تماماً بضرورة تطبيق سياسات منصفة وتحقيق الإنصاف كوسيلة لتحقيق نواتج تنمية مستدامة.⁷⁰ كما أن مفهوم الإنصاف معمم أيضاً في عدد من أولويات التنمية، هي بالتحديد التنمية الحضرية، وتغيير المناخ، والمياه والمرافق الصحية، والتعليم، والرعاية الصحية، وغير ذلك من القضايا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الأخرى، لضمان توزيع عادل للموارد والفرص والنواتج. والأهم من ذلك، برزت "المساواة بين الجنسين" كمثال جيد على كيفية مراعاة السياسات على كل المستويات للقدرات والمسؤوليات المتباينة لمجموعات غالباً ما تكون مهمشة في المجتمع (مثل النساء).

4. الإنصاف: الخيارات والأدوات السياسية

من المرجح تجاهل مصالح الفقراء أو التقليل من أهميتها في كثير من الحالات بسبب صوتها المحدود، كما اتضح في العديد من البلدان العربية التي شهدت ثورات شعبية. ونتيجة لذلك، قد تتراجع جودة السياسات والمنافع وإنصافها، فيستفيد منها على الأغلب أصحاب النفوذ والسلطة. وقد شكل نقص الموارد المالية، جنباً إلى جنب مع سوء إدارة هذه الموارد، عائقاً رئيسياً في المنطقة أمام تحقيق سياسات منصفة لصالح الفقراء. كما يثير فرض رسوم على الخدمات أيضاً بعض القضايا الصعبة في ما يتعلق بالقدرة على تحمل التكاليف والإإنصاف. وينطبق ذلك بصفة خاصة على خدمات الرعاية الصحية وأنظمة التأمين الصحي غير المتاحة للجميع في المنطقة العربية، وتظل مطلباً شرعاً للثبات المنكشفة على المخاطر، كفقراء المناطق الريفية والنائية وذوي الإعاقة والأطفال. ففي فلسطين، مثلاً، 79.4 في المائة من ذوي الإعاقة الحركية لا يحصلون بسهولة على خدمات طيبة.

للإنصاف بسبب تقويضه لإمكانية حصول المرأة على فرص متساوية، اجتماعية واقتصادية وسياسية متنوعة.

3. الإنصاف في خطة التنمية المستدامة

من المسلم به على نطاق واسع أن عدم الإنصاف ينجم عن أشكال من الحرمان متداخلة تخلق فقراً متعدد الأبعاد.⁶⁴ وكما في حالة اللامساواة، يؤثر عدم الإنصاف الإجمالي تأثيراً سلبياً على عدد من مؤشرات الرفاه، بما في ذلك التحصيل العلمي والالتحاق بالمدارس ومتوسط العمر المتوقع والسعادة.⁶⁵ وهكذا، أخذ الإنصاف يكتسب أهمية أكبر في الخطاب السياسي، وهو مبدأ/مطلوب أساسى في عمليات الإصلاح في معظم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

وفي خضم الفجوة والتفاوت الآخذين بالاتساع بين من 'يملكون' ومن 'لا يملكون'، وضمن أشكال جديدة من اللامساواة والفقر في المنطقة العربية تتمثل بضعف البنية التحتية وتأنيث الفقر وتهميشه وإقصاء ذوي الإعاقة والشباب وكبار السن والعمال المهاجرين واللاجئين⁶⁶، يتزايد الاعتراف في النقاشات العامة وسياسات الإصلاح بأن مفهوم العدالة الاجتماعية هو في صميم خطة التنمية الجديدة. وبوجود ما يقدر بـ 30 مليوناً من المهاجرين الدوليين الموجودين في المنطقة العربية في عام 2013⁶⁷ وتزايد عدد اللاجئين بسبب النزاع الذي طال أمده في الجمهورية العربية السورية (يقدر حالياً أن هناك عدداً هائلاً يبلغ 4 ملايين من اللاجئين المسجلين)⁶⁸، تواجه البلدان العربية المضيفة (أي لبنان والأردن ومصر والعراق) العديد من الحاجات التي تحول دون تمكّنها من تحقيق عدالة اجتماعية وحقوق ومعاملة منصفة لللاجئين. ويعود ذلك أساساً إلى ندرة الموارد في البلدان المضيفة، بما في ذلك الغذاء والمسكن والماء وفرص كسب العيش، وعموماً الأوضاع السياسية والأمنية المتقلبة.⁶⁹

يتاح للجميع. وكما أوضحت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: "التعليم بوصفه حفأً تمكيناً هو الوسيلة الأساسية التي يمكن بها للبالغين المهمشين اقتصادياً واجتماعياً والأطفال انتشال أنفسهم من براثن الفقر والحصول على وسيلة للمشاركة مشاركة كاملة في مجتمعاتهم"⁷³. وفي المنطقة العربية، أحرز تقدم في حصول الأطفال على تعليم ابتدائي، إذ انخفض عدد الأطفال خارج المدرسة إلى حد كبير من 20 في المائة في عام 2000 إلى 11 في المائة في عام 2015، بينما لا يزال تمثيل الفتيات في ما يتعلق بالالتحاق بالمدارس غير مناسب⁷⁴، ويعود ذلك إلى تفضيل الآباء والأمهات الاستثمار في تعليم الفتيان بدلاً من الفتيات، وتكلفة الفرصة البديلة لإرسال الأطفال إلى المدرسة بدلاً من العمل، والرسوم المدرسية العالمية نسبياً في بعض البلدان (مثل لبنان). ويتفاقم ذلك بسبب الصراع المسلح في العديد من البلدان العربية، مثل ليبيا والعراق واليمن والسودان والجمهورية العربية السورية، التي انعكست فيها المكاسب التي تتحقق في التعليم الابتدائي. وبسبب النزاع الذي طال أمده في الجمهورية العربية السورية، انخفضت معدلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي من 93 و67 في المائة في عام 2010 إلى 62 و44 في المائة في عام 2013⁷⁵ على التوالي؛ وإلى جانب ذلك فإن الأطفال اللاجئين السوريين في سن المدرسة في البلدان المضيفة محرومون حالياً من التعليم ومنخرطون في عمالة الأطفال وي تعرضون إلى مستويات عالية من العنف.

(ب) إجراءات موجهة للفئات المحرومة

يكون ذلك من خلال استخدام نظام الحصص الذي يضمن حصول الفئات المهمشة والمستبعدة على العمالة والإعانات الحكومية والتمثيل السياسي والموارد الأخرى، كما من خلال تمكين هذه الفئات من تحقيق الاكتفاء الذاتي. ومن الجدير بالذكر أن نظام الحصص هو، وفقاً لقانون الدولي، تدبير خاص مؤقت يستخدم للتعجيل بالمساواة الفعلية وينبغي وقته حين تتحقق هذه المساواة. فإذا أخذنا مثال المرأة،

ويسلط ذلك الضوء على بعض العقبات الاستراتيجية التي تواجه تنفيذ سياسات وخطط داعمة للإنصاف. وتضاف إلى ذلك المعارضة التي تبديها جماعات النخبة للتغيير والإصلاحات حفاظاً على منافعها ومصالحها الخاصة واستمراراً لعلاقات قوة غير متكافئة.

كذلك تشكل السياسات المحيطة والحواجز الثقافية والأعراف الاجتماعية التي قد تخلّ بالمعايير التي تحقق في مجال تعزيز الإنصاف، وأيضاً صعوبة تشخيص وقياس الإنصاف نفسه⁷⁶، تحديات رئيسية لتحقيق سياسات الإنصاف. وهذا أمر هام بصفة خاصة في المنطقة العربية، حيث تعرقل المعايير الأبوية المتصلة والقيود التي فرضها نظام الوصاية على النساء في بعض البلدان العربية المعاملة المنصفة للمرأة في سوق العمل وتحول دون مشاركتها على نطاق واسع في أنشطة خارج نطاق الأسرة، رغم أن مدونات العمل في البلدان العربية تتنص على "تساوي الحق في العمل وفي تكافؤ الفرص في التوظيف في القطاعين العام والخاص على حد سواء". كما تضعف المعايير الأبوية المترسخة أيضاً تمكين الشباب وتدوي إلى تهميشهم، خاصة في ما يتعلق بالمشاركة العامة والسياسية.

لتغلب على هذه التحديات، اقترح معهد دراسات التنمية الخارجية (ODI) (البريطاني المتخصص بمسائل التنمية الدولية والقضايا الإنسانية) في عام 2009 مجموعة من الأولويات والإجراءات لمعالجة الإنصاف على المستوى الوطني⁷⁷.

(أ) ضمان حصول الجميع على خدمات عامة رفيعة الجودة (بما في ذلك الصحة والتعليم)

التعليم مجال حاسم لتعزيز الإنصاف أو تكافؤ الفرص. وقد أعادت اتفاقية حقوق الطفل في عام 1989 والإعلان العالمي بشأن التعليم للجميع الذي اعتمد في عام 1990 التأكيد على أن التعليم حق من حقوق الإنسان وينبغي أن

الممتلكات، وتحسين ضرائب الإرث، وحفز إصلاحات الأراضي وإعادة توزيعها لتزويد الفقراء بأصول إنتاجية.

في هذا السياق، لدى استخدام المغرب لضريبة الدخل التصاعدية ارتفعت عائدات الضرائب بمعدل 8 في المائة سنوياً من عام 2000 إلى عام 2009. وفي عام 2010، مثلت الضرائب 24 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمغرب وساهمت في العديد من المنافع الاجتماعية، مثل تمويل برامج خفض الفقر وخفض الالمساواة، كما أدت إلى زيادة جيدة في الاستثمار العام في البنية التحتية. وفي الوقت نفسه، أظهر تحليل للسلسل الزمنية في الأردن علاقة سلبية قوية بين الإيرادات الضريبية وغيرها من المتغيرات الاقتصادية، بحيث يمكن أن تؤدي إيرادات الضرائب الأعلى إلى زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 5 في المائة، وإلى زيادة معدلات العمالة بنسبة 3 إلى 9 في المائة وزيادة استهلاك الأسر المعيشية بنسبة 10 إلى 15 في المائة⁷⁹.

(ه) معالجة اختلال توازن القوى المتأصل في المجتمعات

يكون ذلك من خلال تمكين الفئات المحرمة وفي الوقت نفسه تحسين آليات المساءلة وإدخال إصلاحات على المؤسسات الديمقراطية. فمثلاً، أُثنى على دستور تونس الجديد لعام 2014 لتكريسه مبادئ احترام حقوق الإنسان والمساءلة والإنصاف وتمهيد الطريق لإصلاحات يمكن أن تضمن تحقيق تنمية عادلة⁸⁰.

وأخيراً، لضمان التنفيذ السليم والفعال لهذه الأولويات ضمن بيئات ملائمة وتمكينية، مطلوب وجود مجتمع مدني قوي ووسائل إعلام موضوعية للمساعدة على زيادة الوعي وتغيير المواقف المتحيزة والسلوكيات التمييزية والتصورات الضارة التي تقف في وجه جهود بناء برنامج عمل اجتماعي لصالح تحقيق العدالة الاجتماعية. كذلك فإن التعاون النشط بين وكالات التنمية والجهات المانحة

هناك في لبنان دعوة قوية من مؤسسات المجتمع المدني لتعديل قانون الانتخابات اللبناني وفرض حصة لمشاركة المرأة في الحياة السياسية. ومع ذلك، لا يزال ذلك غير متحقق في ظل المأزق السياسي الحالي، ولا تحظى المرأة سوى 4 مقاعد برلمانية من أصل 128⁷⁶. ويعد هذا التمثيل الناقص أساساً إلى المشهد السياسي في لبنان الذي يقوم على الطائفية، وإلى الترتيبات السياسية الوراثية، و"انتهاك الأحكام الدستورية الحامية لحقوق المرأة"⁷⁷، تلك الحقوق التي لا تصنان في كثير من الأحيان بسبب هيمنة الذكور على السياسة والقوانين التمييزية. وتوجد في المنطقة العربية نظم حرص لزيادة التمثيل السياسي للمرأة في عدد من البلدان. كما تستخدم نظم الحرص لضمان حصول فئات محرومة أخرى على فرص اقتصادية واجتماعية (كالفقراء وذوي الإعاقة والأقليات، إلخ).

(ج) توفير الحماية الاجتماعية لضمان حد أدنى من الرفاهية للجميع

برغم نهج التنمية المجزأ الموجه نحو تنفيذ مشاريع مفردة والذي تتميز به برامج الحماية الاجتماعية، وبرغم النهج التعديي لتوفير الخدمات، حسن بعض البلدان سياسات الحماية الاجتماعية. فقد أطلق الأردن إطاراً للحماية الاجتماعية وعمّ منظور المساواة بين الجنسين في عمليات إصلاح التأمين الاجتماعي؛ وزاد المغرب استحقاقات الأمومة وأدخل إصلاحات على معاشات التقاعد؛ وتباھي البحرين ببرنامج رائد للتأمين ضد البطالة؛ وحسنّت فلسطين تغطية برنامج التحويلات النقدية الذي يستخدم آلية استهداف تقوم على القياس غير المباشر لموارد العائلة وعلى خطة مدفوعات موحدة⁷⁸.

(د) إعادة توزيع الموارد كوسيلة لتعزيز الإنصاف المستدام

يتم ذلك من خلال فرض ضرائب تصاعدية وخفض الضرائب على السلع الأساسية مقابل زيادتها على

1. الحق في الحياة

الحق في الحياة أصيل وغير قابل للانتقاص، كما أنه شرط أساسي للتمتع بالحقوق الأخرى. وفي المنطقة العربية، يُنتهك هذا الحق في العديد من البلدان بقتل مئات المدنيين وبالهجمات العشوائية عليهم، وخاصة في الجمهورية العربية السورية والسودان وفلسطين والعراق واليمن. في الجمهورية العربية السورية، تسببت الأسلحة المتفجرة⁸¹ بأكثر من 50 في المائة من الوفيات بين المدنيين⁸². وبامتداد أثرها على منطقة واسعة، لم تسبب هذه الأسلحة فقط بسقوط أعداد كبيرة من الضحايا المدنيين، بل أيضاً بأضرار هائلة للبنية التحتية، وذلك هو السبب الرئيسي لنزوح المدنيين على نطاق واسع. ففي نيسان/أبريل عام 2014، مثلاً، قتلت قذيفتا هاون سقطتا في حي الشاغور في دمشق 17 طفلاً وأصابت 50 آخرين بجراح⁸³. وفي غزة، قتل 100 فلسطيني، بينهم 1,486 من المدنيين، عندما ألقى القوات الإسرائيلية أسلحة متقدمة في مناطق ذات كثافة سكانية عالية في تموز/يوليو - آب/أغسطس 2014⁸⁴. وقتل هجوم جوي شنّ على قطاع غزة في تموز/يوليو 2014 أكثر من 538 طفلاً⁸⁵. وفي لبنان، تعرض مدنيون لبنانيون ولاجئون سوريون إلى هجمات عشوائية عندما اندلع نزاع بين رجال الجيش اللبناني وميليشيات في قرية عرسال، ما أسفر عن إصابة 489 شخصاً وقتل 60 مدنياً⁸⁶. كذلك أدت دورات عنف جديدة في دارفور وجنوب كردفان والنيل الأزرق في عام 2014 إلى مقتل عدد كبير من المدنيين، وإلى تشريد 450 ألف شخص⁸⁷. وفي ليبيا، كانت الجماعات المسلحة مسؤولة في عام 2014 عن وفاة ما لا يقل عن 250 شخصاً باغتيالات مستهدفة. وتشمل القائمة قضاة ومدعين وصحافيين وأئمة وناشطين في مجال حقوق الإنسان وسياسيين، ومنهم نساء.

كما ارتفع في المنطقة عدد حالات الإعدام دون محاكمة، وخاصة في العراق والجمهورية العربية السورية. ففي آب/أغسطس 2014، أعدمت داعش 15 مدنياً، من بينهم 7

التي يمكن أن تفصل نفسها عن الهياكل الداخلية مفيدة أيضاً، إلى جانب الإرادة السياسية والقيادة القوية للدفع بجدول أعمال للتنمية يراعي الفقراء والمهمشين.

جيم. احترام حقوق الإنسان كشرط مسبق لتحقيق العدالة الاجتماعية

لا يمكن أن تتحقق العدالة الاجتماعية دون التقيد التام بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فلا يمكن أن تكون للأفراد حقوق متساوية وأن تتساوى إمكانية حصولهم على الموارد والفرص... وأن يتمكنوا من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تنظم حياتهم، دون الوفاء بهذا الشرط المسبق. وحقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة وهي متأصلة ومترابطة. فلا يمكن للمرء، مثلاً، معالجة الحقوق السياسية بمعزل عن الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو المدنية. ولذا، عند تقييم حالة حقوق الإنسان في المنطقة العربية، ينبغي أن تفحص الحقوق جمعها، ويشمل ذلك الحقوق المدنية والسياسية، مثل الحق في الحياة والحق في عدم التعرض للتعذيب والمساواة أمام القانون وحرية الفكر والضمير والدين وحرية التجمع وتكون الجمعيات، إلخ. وتشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً الحق في العمل، والحق في التمتع بمستوى عالٍ من الصحة، والحق في التعليم، والحق في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمين الاجتماعي، والحق في مستوى معيشي كافٍ، إلخ.

يوفر القسم أدناه موجزاً لتقدير حالة حقوق الإنسان عموماً في المنطقة العربية، مسلطًا الضوء على أبرز الانتهاكات التي تقوض العدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق، يبرز إطار إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية أهمية توفير الخدمات الاجتماعية - التي تم تناولها في القسم السابق - وكذلك الحقوق المدنية والسياسية الكفيلة بتحقيق العدالة الاجتماعية، والتي ستولي اهتماماً خاصاً في هذا القسم.

وفي حزيران/يونيو 2013، ذكرت لجنة حقوق الطفل في الأمم المتحدة أن إسرائيل متهمة بتعذيب العديد من الأطفال الفلسطينيين المعتقلين، الذين تتراوح أعمارهم على الأغلب بين 12 و 17 سنة. ويعتقل الأطفال الفلسطينيون عادة بهم، مثل رمي الحجارة، قد تصل عقوبتها إلى 20 سنة.⁹⁴

3. الإجراءات القانونية الواجبة والمساواة أمام القانون

الإجراءات القانونية الواجبة والمساواة أمام القانون شرط مسبق وضمان رئيسي للتمتع بالحقوق جميعها. ويؤكد القانون الدولي هذه المبادئ في العديد من الصكوك الدولية. وتنص المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بوضوح على معايير إقامة العدل الدنيا.

"1- الناس جميعاً سواسية أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون.

2- من حق كل منهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً.

3- لكل منهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية:

- (أ) أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل، وفي لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها؛
- (ب) أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه؛
- (ج) أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له؛
- (د) أن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت

أطفال، في قرية تليلة شمال سوريا، كما أبلغ عن إعدامات أخرى قامت بها داعش في الرقة والطيبة.

كذلك ينتهك الحق في الحياة في المنطقة العربية بسبب عقوبة الإعدام في قوانين العقوبات في بلدان عدّة، وإن يكن هناك وقف للتنفيذ في بعض الحالات. ففي ليبيا، مثلاً، كانت هناك 29 حالة إعدام منذ الإطاحة بنظام القذافي.⁸⁸

2. عدم التعرض للتعذيب

التعذيب والمعاملة المهينة السيئة جريمة خطيرة وانتهاك لحقوق الإنسان، خاضعة لمبدأ "تسليم المجرم أو محاكمته".⁸⁹ في المنطقة العربية، لا تزال السلطات الحكومية والمليشيات المسلحة تمارس التعذيب. وقد ذكر خوان منديز، المقرر الخاص للأمم المتحدة المعنى بالتعذيب، أن القضاء على التعذيب في تونس يتطلب "اصلاحات سياسية ومؤسسية وقانونية وثقافية لتعزيز الضمانات ضد التعذيب وإعادة بناء ثقة المواطنين في الجهازين القضائي والأمني".⁹⁰

وفي الآونة الأخيرة، ظهر في لبنان في وسائل الإعلام الاجتماعية فيديو صور داخل سجن رومية اللبناني يبين قوات الأمن وهي ترتكب أعمال تعذيب وتعنتي بالضرب المبرح على سجناء محتجزين. وذكر وزير الداخلية اللبناني أن الوزارة تحمل المسؤلية الكاملة عن هذه الحادثة وأنها قد قامت باعتقال خمسة ضباط يشتبه أنهم ارتكبوا هذه الأفعال.⁹¹ ولم يقم لبنان حتى الآن بوضع آلية وقائية وطنية لزيارة ورصد أماكن الاحتجاز، حسبما يقتضي البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب، التي صدق عليها لبنان في عام 2008.⁹² وفي العراق، عندما استولت داعش على الموصل في حزيران/يونيو 2014، ارتكبت العديد من الفظائع ضد المدنيين، بما في ذلك التعذيب والإعدامات والرق والاغتصاب وتعذيب النساء اليزيديات وخطف وقتل أعضاء جماعات دينية وعرقية كالشيعة واليزيديين.⁹³

حالياً 6,100 محتجز في 26 سجناً.⁹⁹ وفي المغرب، أفاد المجلس الوطني لحقوق الإنسان أن 42 في المائة من نزلاء السجون البالغ عددهم 72,000 محتجزون قبل المحاكمة، وهم يعانون الاكتظاظ، إذ يبلغ متوسط المساحة المتوفرة لكل سجين مترين مربعين فقط¹⁰⁰. ويشكل الاكتظاظ في السجون أيضاً انتهاكاً للمادة 10 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على أن "يعامل جميع المحرومين من حريةهم معاملة إنسانية تحترم الكرامة الأصلية في الشخص الإنساني".¹⁰¹

ولا تُحترم المساواة أمام القانون أيضاً لأن معظم بلدان المنطقة لا يمنح الحقوق نفسها للرجال والنساء في المحاكم، خاصة في ما يتعلق بقضايا الأحوال الشخصية، كالزواج والطلاق والميراث وحضانة الأطفال، إلخ. وعلى الرغم من أن معظم دول المنطقة صدق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، أبدت غالبية هذه الدول تحفظات على المادة 16 (حقوق المرأة في المجال الخاص) بسبب تقييدها بالشريعة الإسلامية في إدارة مثل هذه الأمور. وما يدعو إلى مزيد من القلق أن العدالة المحدودة التي تحصل المرأة العربية عليها يعتريها التمييز ضد المرأة، النابع من عوائق يصعب التغلب عليها على المستويين القضائي والإجرائي (مثل مؤسسات العدالة غير الفعالة، وضعف تمثيل المرأة في النظام القضائي، وتحيز المحاكم ضد المرأة في الأحكام الصادرة وفي التشريعات)، وعلى مستوى القرارات والمستوى الاجتماعي (افتقار المرأة إلى التمكين القانوني وإلى الوعي بحقوقها والخوف من الفضيحة والضغوط التي تمارسها الأسر على ضحايا التحرش والعنف من النساء).¹⁰²

4. حرية التعبير والتجمع السلمي وتأليف الجمعيات

يسلط إطار إدارة الأمم المتحدة للشئون الاقتصادية والاجتماعية الضوء على أهمية الحقوق المدنية والسياسية

- مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحام يدافع عنه، دون تحويله أبداً على ذلك إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر؛
- (ه) أن يناقش شهود الاتهام، بنفسه أو من قبل غيره، وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهوده الذي ينفي بذلك الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام؛
- (و) أن يزود مجاناً بترجمان إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة؛
- (ز) لا يذكر على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب...⁹⁵

في المنطقة العربية، تنتهك أحياناً هذه الحدود الدنيا للحقوق المدنية. ففي العديد من البلدان، ليس هناك فصل حقيقي للسلطات بين مختلف فروع الدولة، ما يقوّض استقلال النظام القضائي عندما تمارس السلطة التنفيذية سيطرة فعلية عليه. ففي مصر مثلاً، في آذار/مارس ونيسان/أبريل من عام 2014، انتهكت المحاكمات في محافظة المنيا المعايير المصرية والدولية عندما صدر حكم بالإعدام على 528 فرداً رغم أنهم تورطوا في هجومين على الشرطة أسفرما عن مقتل ضابط شرطة واحد. ولم يتثن لبعض الأفراد حتى مجرد الحصول على محام.⁹⁶

وتشمل المعايير الدنيا لإقامة العدل الحق في المحاكمة دون "تأخير لا يبرر له". أما في الأردن، فيستخدم قانون منع الحرية لعام 1954 لاحتجاز الأفراد مدة تصل إلى سنة، ويشكل ذلك تحدياً لتطبيق الإجراءات الجنائية العادلة وعلى الحق في المثلول أمام قاض لمحاكمة عاجلة على النحو الواجب. وفي عمان، يخول التعديل الذي أدخل عام 2011 على مدونة الإجراءات الجنائية قوات الأمن احتجاز المعتقلين دون تهمة لمدة تصل إلى 30 يوماً.⁹⁷

وفي ليبيا، لا يمنح المحتجزون حقاً أساسياً أو إجراءات قانونية واجبة مثل الوصول إلى المحامين، ولا تخضع قضيائهم لمراجعة قضائية. وفي الواقع، لم تصدر أحكام حتى الآن على 90 في المائة من المحتجزين. وهناك

وفي بعض الدول العربية، تجري محاكمة الأفراد بسبب آرائهم السياسية أو تصريحاتهم في وسائل الإعلام الاجتماعية. فقد حكم 13 شخصاً بهذه التهمة في الكويت في عام 2014. وفي عُمان، يعاقب قانون تنظيم الاتصالات لعام 2002 "أي شخص يرسل عن طريق نظام الاتصالات رسالة تكون مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة"¹⁰⁹. وفي الإمارات العربية المتحدة، صدر قانون الجرائم الإلكترونية عام 2012، وقد حُكم على خمسة أشخاص بالسجن وبغرامات مالية وفقاً لهذا القانون¹¹⁰. وفي تونس، حدث انتهاك للمرسوم 116 لسنة 2011 الذي يتعلّق بحرية الاتصال السمعي والبصري، عندما عُلّق رئيس الحكومة في تموز/يوليو عام 2014 عمل محطتين للإذاعة بما يتعارض مع قانون وسائل الإعلام، الذي يحولّ الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري فقط تعليق عمل المؤسسات الإعلامية¹¹¹.

5. العنف ضد المرأة

لا يمكن أن تتمتع المرأة بالعدالة الاجتماعية، أي "... أن تكون لديها حقوق متساوية وإمكانية الوصول إلى الموارد والفرص، وأن تتمكن من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تنظم حياتها" إن لم تكن متحررة من العنف الذي يرتكب ضدها. وعلى الرغم من التقدم المحرز في مجال مكافحة العنف ضد المرأة في المنطقة العربية، فإنها لا تزال غير محمية من أشكال العنف المختلفة، كالزواج المبكر وختان الإناث والعنف المنزلي. وعلاوة على ذلك، تواجه المرأة في فترات النزاع تزايداً في العنف الجنسي والاسترقاق والتغذيب والموت. وقد اعتبر العنف الجنسي المرتكب ضد المرأة في الأديبيات كأداة للحرب أو "تكتيك حرب" لتدمير البنية демографية للمجتمعات وبث الذعر فيها¹¹²، ما يفاقم معوقات احترام حقوق الإنسان.

ونقدر اليونيسيف أن 11 في المائة من الفتيات في اليمن يتزوجن قبل سن 15 سنة، في حين تبلغ نسبة مَن يتزوجن

لتحصيل العدالة الاجتماعية. فقمع حرية التعبير والتجمع هو أحد انتهاكات الحقوق المدنية الأكثر انتشاراً في كثير من بلدان المنطقة العربية. ففي البحرين، عينت اللجنة المستقلة لتنصي الحقائق عام 2011 للتحقيق رسمياً في الانتهاكات المرتكبة إبان الاحتجاجات المناهضة للحكومة. وخُلصت اللجنة إلى أن استخدام القوة كان غير ضروري وغير مناسب ضد المتظاهرين، ما أدى إلى مصرع ما لا يقل عن 18 شخصاً واعتقال الكثيرين. وفي عام 2014، صدقت البحرين على القانون 1/2014، فعدلت المادة 214 من قانون العقوبات لتنصّ على العقوبة بالسجن مدة سبع سنوات وبغرامات مالية على مَن "أهان الملك أو علم البحرين أو شعارها الوطني".¹⁰³

وعلى الرغم من أن دستور مصر يتضمن أحكاماً تكفل حماية حرية التعبير والتجمع السلمي وتتأليف الجمعيات، فالقانون الذي سنّ في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 يخول وزارة الداخلية حظر التظاهرات وتقريرها بالقوة على أساس "إعاقة مصالح المواطنين".¹⁰⁴ كما كانت السلطات تمارس عملياً احتجاز الأفراد على أساس جرائم مثل "حيازة منشورات أو إحياء ذكرى وفاة 817 فرداً أثناء تفريق تظاهرات ميدان رابعة".¹⁰⁵ وفي العراق، فجرَ قيام الحكومة بتقرير تظاهرة سلمية بعنف في 20 كانون الأول/ديسمبر 2013 تجدد الصراع المسلح في محافظة الأنبار بين السكان المقيمين والمليشيات المحلية من جهة وقوات الحكومة العراقية من جهة ثانية، وأسفر ذلك عن إصابات بين المدنيين وعن تشريد حوالي 500,000 نسمة بين كانون الثاني/يناير وأيلول/سبتمبر 2014.¹⁰⁶

وفي السودان، استخدمت الذخيرة الحية في أيلول/سبتمبر 2013 لتفريق تظاهرة احتجاجاً على تدابير التقشف، ما أدى إلى مقتل 170 شخصاً. ودعا مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة السودان إلى إجراء تحقيق مستقل حول مقتل المتظاهرين.¹⁰⁷ وحتى الآن لم تجر انتقالات أو محاكمات تتعلق بعمليات القتل التي ارتكبت في عام 2013.¹⁰⁸

ويعاني العمال المهاجرون في بعض الحالات من العمل لساعات مبالغ فيها ومن أذى جسدي وجنسى ومن الإقامة في أماكن سكن غير آمنة وتقاضى أجور غير مدفوعة ومصادر جواز السفر. وفي المغرب، يعمل أطفال لا تتجاوز أعمارهم 8 سنوات كعمال منزليين في منازل خاصة ولفترات تصل إلى 12 ساعة في اليوم مقابل مبالغ زهيدة جداً تبلغ 11 دولاراً في الشهر¹¹⁷. وهناك في الوقت الراهن في المغرب مشروع قانون لتنظيم العمل المنزلي لم يعتمد بعد¹¹⁸. وتتجدر الإشارة إلى أن المغرب يحظر عمل الأطفال دون سن الخامسة عشرة، لكن تدابير إنفاذ القوانين لا تزال مفقودة، وخاصة في المناطق الريفية¹¹⁹.

ويعود افتقار فئة العمال هذه – العمال المنزليين – إلى الحماية القانونية في معظم البلدان العربية، إلى أنهم في الواقع مستبعدون عن قوانين وزارات العمل ولوائحها التنظيمية، التي تتطبق على العمال الذين يعملون في قطاعات أخرى. وللتوضيح هذا الوضع، قام عدد من الدول العربية، كالإمارات العربية المتحدة مثلاً، بإعادة النظر في العقد الاعتيادي ليشمل حقوقاً مثل الإجازات الأسبوعية و8 ساعات من الراحة خلال كل 24 ساعة كحد أدنى. لكن إعادة النظر في العقود الاعتيادية ليست بديلاً عن سن قانون شامل لحماية حقوق العمال المنزليين. وتبث الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي حالياً اعتماد عقد إقليمي موحد للعمال المنزليين.

العدلة الاجتماعية дал. المشاركة كركن رئيسي من أركان

يبحث هذا القسم في مسألة المشاركة بوصفها أحد العناصر الرئيسية للعدالة الاجتماعية. ويمكن أن تعني المشاركة وأهميتها ووظائفها وأهدافها أشياء مختلفة لمجتمعات مختلفة ويمكن أن تختلف باختلاف النظم السياسية، تبعاً لدورات صنع السياسات وأساليب صنع القرار التي تسود

قبل سن 18 سنة 32 في المائة¹²⁰. وفي عام 2013، توفيت طفلة يمنية عمرها 8 سنوات جراء جروح داخلية تعرضت لها ليلة الزفاف، عقب زواج قسري من رجل يبلغ ثلاثة أضعاف عمرها¹²¹. وفي أعقاب الحوار الوطني الذي جرى في اليمن والإصلاحات التي اقترحت فيه، قدم إلى مجلس الوزراء مشروع قانون يحدد السن الأدنى للزواج بـ 18 سنة. ولا يزال مشروع القانون هذا في انتظار موافقة مجلس الوزراء.

وقد سنَ بعض بلدان المنطقة العربية، كالالأردن والجزائر ومقاطعة كردستان في العراق والمملكة العربية السعودية ولبنان، قوانين لحماية المرأة من العنف المنزلي¹²². وبالإضافة إلى ذلك، قدم العديد من مشاريع القوانين المتعلقة بحماية المرأة من العنف المنزلي إلى العديد من البرلمانات العربية، وهي لا تزال تنتظر الموافقة عليها.

وفي مصر، عقب تسعه حوادث اعتداء جنسي ارتكبت خلال 8-3 حزيران/يونيو 2014 في ميدان التحرير وذاع خبرها، سنَ للمرة الأولى قانون يعرف أعمال التحرش الجنسي ويجرمها.

وتواجه النساء في فترات النزاع العنف الجنسي والاسترقاق والتعذيب والإعدام. فقد قدر أنه منذ كانون الثاني/يناير 2015، لا تزال 3500 امرأة يزيدية في الأسر. وتتابع النساء اليزيديات في سوق داعش للرقيق ويعاملن كرقيق جنسي ويجبن على العبودية¹²³.

6. حقوق العمال المهاجرين

يبرز تعريف العدالة الاجتماعية بوضوح الحاجة إلى "... إيلاء عناية خاصة لإزالة الحاجز التي تعيق تمكين الفئات المحرومة من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تنظم حياتها". ويعتبر العمال المهاجرون، وخاصة العمال المنزليون، مجموعة معرضة للمخاطر ومحرومة بسبب انتهاك الحقوق الذي يتعرضون له في البلدان المستضيفة.

المطاف. فمثلاً، العمل الشعبي الجماعي الذي يدعو إلى تحسين السياسات الاجتماعية هو في الأساس محاولة للتأثير على الطريقة التي تعمل بها السياسات في مجتمع معين – رغم أن المطالب تكون مقنعة بأبعد اجتماعية. ومفاهيم من مثل "الحكومة الممثلة" أو "السلطة للشعب" أو "قبول المحكومين" أو "خلق الناس متساوين كلهم"، من بين أمور أخرى، ليست سوى بضعة مبادئ لا انقسام بينها ينبغي أن توجه عملية المشاركة السليمة.

وبما أن الحكومة تصمم لخدمة مواطنيها، تصبح مدخلات المواطنين جزءاً ضرورياً من القرارات العامة. ولذا ينبغي أن تصمم السياسات العامة بحيث تصنع القرارات مع الجمهور بدلاً من أن تصنع لأجل الجمهور. وينبغي أن تطرح جانباً الحكم القديمة من مثل "لا ضرائب، لا تمثيل"، أو في مثل الحالة التي نحن بصددها "لا ضرائب، لا مشاركة"، إذا كان للمجتمع أن يفلت من العلاقة المتضاربة التي تربط المواطن بالحكومة إلى علاقة وفاق اجتماعي. وبما أن المشاركة يحتمل أن تولد توافق الآراء، فإنها أيضاً آلية لتخفيض حدة النزاعات أو الحيلولة دونها¹²¹. فالانخراط يعني أن المواطنين سيعودون إلى التبادل المباشر للمعلومات وبناء الثقة وزيادة الشفافية، وهذه جميعها تؤدي إلى التعاون – وبالتالي إلى نزاعات أقل. ومن الجدير بالذكر هنا أن المشاركة يمكن أيضاً أن تسلط الضوء على الاختلافات وقد تؤدي إلى شقاق إن هي لم تنظم تنظيماً كافياً ولم تصاحبها توقعات وإجراءات واضحة وتدابير ضرورية لتحقيق الشفافية.

1. شروط مسبقة للمشاركة الناجحة

ينبغي أن تكون المشاركة وانخراط المواطنين مدفوعين بالحوار ولا يركزان على الجدال. ففي الحوار يحدث تبادل منصف هدفه الإصغاء والفهم والعمل معًا لتحقيق نتيجة تحقق مكاسب للجميع تستثير بوجهات النظر المتباعدة. أما في الجدال، فينصب التركيز على فوز حجة أحادية الجانب وهزيمة الحجج الأخرى، لتكون النتيجة

نظمًا معينة. ويتبادر معنى المشاركة وانخراط المواطنين بالعلاقة مع المصالح والأيديولوجيا والدافع الكامنة وراء تلك المصالح ومع الوزن السياسي والإلحاح اللذين يُمنحا للمسائل المثارة. كذلك فإن نطاق المشاركة الممكن واسع جداً وقد يتراوح من مجرد السعي إلى المعلومات والمطالبة بالشفافية إلى إسقاط نظام معين وتغيير هيكل السلطة في المجتمع – كذلك المحاولات التي شوهدت في عدد من البلدان العربية في عام 2011.

لقد أريق حبر كثير على دراسة المشاركة ومنطق العمل الجماهيري الضخم والدافع التي تحدو بالمواطنين إلى السعي إلى التغيير والتعبئة والقيام بعمل مباشر. ولكن، ليس هناك حتى الآن توافق في الآراء بشأن جدوى وفعالية العمليات التشاركية التي تتراوح من توفير المعلومات إلى التشاور إلى الحوار إلى إجراء نقاشات عامة إلى التوفيق/الوساطة إلى القرار المشترك أو العمل المشترك.

وتتميز المشاركة في المعلومات، كما التشاور، بالانخراط السلبي لل المواطنين، بينما يعتبر التشارك في اتخاذ القرار مشاركة حقيقة. وهناك محاولات خجولة بالقدر ذاته من جانب الحكومات تدعوا إلى تكريس المشاركة كسياسة أو كمبدأ أو حتى حق – باستثناء الحكومة المغربية التي جعلت المشاركة بندًا في دستور عام 2011. ويملي الحس السليم أن إشراك أكبر عدد من المواطنين في اتخاذ القرارات العامة بأي طريقة ممكنة سياسة سليمة. ولا شك أن شكل هذا الانخراط يختلف عبر المجتمعات كما يختلف ما إذا كان يشكل بطبيعته معارضة. وتعتبر المشاركة صفة مفيدة في الاتجاهين¹²⁰. فهي تمثل من وجهة نظر الحكومة وجماعات المصالح ذات النفوذ وسيلة لاتصال الشرعية والدعم والموافقة على قرارات سياساتية قد لا تحظى بشعبية في بعض الأحيان. أما بالنسبة للمواطنين، فالمشاركة وسيلة للتأثير على السياسات العامة التي تؤثر على حياتهم وتغييرها وتحسينها. على أن مشاركة وانخراط المواطنين هما أساساً عمليتان سياسيتان، بصرف النظر عن الدعاوى التي يقومان عليها في نهاية

المجتمع المحلي، بينما تقل إمكانية وجوده على المستوى الوطني في مجتمع صناعي حديث. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون من السهل في العمليات التشاركية ذات القيادة القوية أن يسيطر القوي على الأقلية ليختطف صنع القرار حتى ضمن خطة إشراك المواطنين ذاتها؛ كما لا تضمن عملية تشاركية في اتخاذ القرار أن تمثل كل جماعات المصالح ذات الصلة.

وهناك مسألة أخرى تتعلق بالمشاركة لم تحل بعد هي مسألة تأثيرها على هيكل السلطة القائمة وأقطاب المصالح الجماعية. هل ستؤدي المشاركة إلى تحدي أصحاب السلطة وتغيير الترتيبات الحالية لصنع القرار؟ وكيف ستكون المشاركة فعالة بما يكفي لتبث شعوراً بالعدالة وبالمارسة الحقيقة للحرية الفردية بعيداً عن الحكم الاستبدادي؟ هناك حاجة إلى الإجابة على هذه الأسئلة وغيرها من الأسئلة المفاهيمية الكثيرة للتأكد من أن المشاركة ليست مفهوماً ضبابياً، بل نهج وظيفي يخدم المواطنين والحكومة على حد سواء.

وبالإضافة إلى ذلك، هناك معضلة أخرى تتعين مجابتها هي مسألة حدود المشاركة وأين يتوقف الانخراط الفعال للمواطن، وخاصة في المجتمعات الانتقالية. وقد قصرت المشاركة الجماعية للإطاحة بالنظام القائم عن ضمان ثبات هيكل حاكمة تمثيلية وليبرالية بحق في بعض البلدان العربية في عام 2011، بينما استمرت في أماكن أخرى لتنتهي إلى ضمان عملية دستورية تشاركية.

ويبقى السؤال متى وكيف تتعثر عملية المشاركة لتنتهي إلى التوقف، سؤالاً قابلاً للنقاش. ويبدو أن تونس هي البلد العربي الوحيد الذي شق طريقاً نحو مشاركة حقيقة. ففي عام 2014، أصبحت تونس البلد العربي الوحيد الذي نفذ مبادرة للميزنة التشاركية في أربع محافظات مختلفة ناقش فيها المواطنون 29 مشروعًا وصوّنوا عليهما¹²³.

ربح حجة واحدة وخسارة ما عادها. ويمكن أن يحيط الخلط بين مفهومي الحوار والجدال كليهما عمليات المشاركة ويوسع الانشقاق بين صانعي القرار والمواطنين. وإذا كان المبتغى إجراء حوار حقيقي وتكريس المشاركة الحقيقية، فينبغي أن تكون هناك مساواة في الحقوق والفرص وحرية تعبير تقرن بإمكان الحصول على المعلومات الهامة دون قيود. ويطلب ذلك درجة معينة من الحكومة الديمقراطية وجود نخب ممثلة تكون هي بحد ذاتها بمثابة قنوات للمشاركة. ويصبح السؤال هو كيف يمكن ضمان أن تسير جنباً إلى جنب أشكال الحكومة الممثلة والمشاركة الضخمة للمواطنين في تناوب سلس. وبالإضافة إلى ذلك، ستطرح المشاركة الفعالة ويطرح الحوار الفعال أيضاً مسألة بنية السلطة في المجتمع وكيف يمكن أن تتغير هذه البنية في إطار انخراط المواطنين. وهل يعني تعزيز مشاركة المواطنين أن النخب الحاكمة ستنتقل ممارسة السلطة إلى الجماهير؟ وهل يعني توفر نظام انتخابي أكثر تمثيلاً أن الحاجة إلى المشاركة ستتضاعل؟ يحذر بعض المراقبين من إمكانية تحول الديمقراطية المباشرة إلى دكتاتورية الجماهير وينبذونها على أنها أمر غير واقعي. ويرى آخرون في النظام التمثيلي المنتخب استثناء لمن لا يمثلون في التصويت¹²². لعل هذه ستبقى معضلة غير م حلولة ويصبح الهدف إقامة توازن بين التمثيل الكافي والمشاركة النشطة.

ومن الواضح أن العمليات التشاركية في صنع السياسات العامة تنجح نجاحاً أفضل على مستوى المجتمع المحلي، حيث مجالات النفوذ ودورات صنع القرار أوضح وأكثر يسراً للمواطنين وحيث بالإمكان مساءلة الحكومة المحلية بسهولة أكبر. وكلما انتقلنا أعلى نحو المستوى الوطني وكلما كانت الحكومة أكثر تمثيلاً، كانت القدرة على المشاركة والتأثير في اتخاذ القرارات أقل، خاصة عندما تكون سبل التأثير أقل وضوحاً وحيث يكمن الاعتقاد بأن التمثيل حقيقي وأقوى. وهذا مستند من واقع أنه قد يكون بالإمكان افتراض وجود حكم جماعي على مستوى

2. المشاركة والديمقراطية

الأدلة نفسها إلى أن عملية التداول المفتوحة تمكّن المواطنين من الشعور بمزيد من المسؤولية والاستعداد لمعالجة قضايا المجتمع المحلي، وبالتالي زيادة انخراطهم في الحياة العامة¹²⁸. وفي حين تظل المشاركة مدفوعة بدافع المصلحة الذاتية، فإن الأدلة التي جمعت في بعض الدراسات تشير إلى أن الاهتمام بالتوصل إلى قرار جماعي منطقي دافع قوي بالقدر ذاته.

3. إلقاء نظرة على العملية

تغطي المشاركة التداولية طيفاً كاملاً، من فتح الفضاء العام لمساهمة المواطنين وصولاً إلى جعل المواطنين يقررون نتائج القرارات السياسية الرئيسية ويؤثرون عليها. وفي حين أن الهدف العام لمشاركة المواطنين وانخراطهم هو إعطاؤهم نفذاً حقيقياً في عملية صنع القرار، يمكن في الواقع أن يحقق ذلك أيضاً بعض مكونات العدالة الاجتماعية. فالمشاركة الشاملة أولاً يمكن أن تعطي صوتاً جدياً للأقليات والمجموعات المستبعدة إذا كانت العملية مفتوحة بما فيه الكفاية. وتساهم المشاركة في خلق ثقافة التداول مدنية واجتماعات عامة وحوار وتعبير حر عن الأفضليات والأراء، وبالتالي إعمال حق التعبير عن الذات. وأخيراً، تؤدي المشاركة إلى اتخاذ قرارات أكثر شرعية، ويشعر المواطنون بالمقابل بأن صوتهم قد سمع وأن مساهماتهم قد وجدت آذاناً صاغية، ما من شأنه أن يعزز بالضرورة الشعور بالعدالة.

وهناك نماذج مختلفة للمشاركة يمكن أن تتراوح من إطلاع المواطنين على القرارات إلى سيطرتهم وتأثيرهم عليها. غير أن بضعاً من مراحل العملية تستدعي الاهتمام إذا كان لصدقية المشاركة أن تقيم. فالسياق السياسي الذي تحدث فيه المداولات الديمقراطية ويحدث فيه انخراط المواطن هو المقاييس الأساسي للحكم على مدى جدية العملية التشاركية. ففي البيئات المفرطة في التقيد وغير الليبرالية، لن تكون حتى لأفضل المحاولات الرامية إلى إشراك المواطنين غير نتائج محدودة إذا ما قُيد التبادل

منذ أن أرسى المفكر الفرنسي جان جاك روسو (1712-1778) الأسس للديمقراطية المباشرة بالذهب إلى أن كل مواطن ينبغي أن يشارك مباشرة في عملية صنع القرار أصبحت مسألة المشاركة الفعالة موضوعاً للنقاش. وتعتبر المشاركة وانخراط المواطنين الفعلي متصلة في المجتمع الديمقراطي وفي المواطن. ويساهم فعل المشاركة العامة في زيادة مهارات المواطنين المدنية وكفاءتهم ويجعلهم أقدر على المشاركة في عملية صنع القرار وأكثر ثقة بقرارهم على ذلك¹²⁴. ويضمن توافق الآراء الذي يمكن أن تولد المشاركة أن تكون قواعد اللعبة عادلة ومقبولة للجميع، ما يساهم بدوره في الشعور بالعدالة. وهذا يعني أيضاً أن انخراط المواطنين وحده لا يكفي وأنه لا يؤدي تلقائياً إلى مشاركة حقيقية، فهذه تتطلب العمل الدؤوب وممارسة الحوار والمفاوضة الجماعية وдинاميات الأخذ والعطاء. وتصبح المداولات عبارة عن مشاركة نشطة فلا تظل هذه شكلاً سلبياً من أشكال التشاور. تماماً كما أن الحوار الحقيقي جزء أساسي من أية عملية تشاركية، فإن "الديمقراطية التداولية"¹²⁵، جزء ضروري لا مفر منه من التبادل ومن التنازلات المتبادلة والتعبير الحر، وفي نهاية المطاف الرضا بالنتائج. وهناك بُعد هام آخر للمشاركة التداولية هو أنها توفر إحساساً بالعدالة بإعطاء المواطنين أصواتاً متساوية والسماح للأقليات بالمساهمة في القرارات التي تتخذ.

من ناحية أخرى، قد تكون للمشاركة والديمقراطية التداولية آثار طويلة الأمد في المجتمع. وتشير الأدلة إلى أن المداولات الدينامية، بالإضافة إلى كونها تغنى بالمعلومات عن القضايا العامة من خلال المشاورات ورقابة الجمهور، تساهم في فهم المواطنين لدوره وضع السياسات¹²⁶. كما أنها تساهم في تحويل نظرية المواطنين إزاء الموظفين العاملين لتصبح أكثر إيجابية¹²⁷، ربما عن طريق تطوير الثقة وجود حد أدنى من علاقة العمل المشتركة. وتشير

بين التوقعات. "مع تزايد عدد وتنوع الجهات الفاعلة التي تتوقع أن تكون جزءاً من أي قرار مجتمعي، ينبغي أن يصبح النفاذ إلى عملية صنع القرارات أيسراً. وجلب مختلف اللاعبين معاً - إيجاد أرضية مشتركة وتحديد المصالح المشتركة - هو عملية تحقيق للذات يمكن بها لأفراد المجتمع جميعاً أن يكتشفوا أن لديهم الموهبة والأفكار اللازمة لتحسين الحياة لأنفسهم ولغير انهم"¹³⁰. والقدرة على إزالة الغموض الذي يكتنف دوره وضع السياسات وفهم هذه الدورة لها التأثير نفسه على العملية. ويطلب ذلك إشراك المواطنين في عملية صنع القرار، وفي نهاية المطاف مساءلة صانعي القرار. ولإنجاح أية عملية مداولات ومشاركة، من الضروري أن تشمل آلية لكسر الجمود واستراتيجية للخروج من المأزق.

4. مؤسسة المشاركة؟

لا تحدث المشاركة المجدية من تلقاء نفسها، بل ينبغي أن تُؤسس وتُدعم من حكومة ممثلة مستعدة لتوصيل أصوات المواطنين إلى عمليات صنع السياسات. وعند القيام بذلك، كي تكون هناك مشاركة حقيقة، ينبغي أن ينخرط المواطنون في عملية تصميم ووضع برنامج العمل وتوضيح التوقعات. وفي كثير من الأحيان، عندما تكون الحكومة واضحة حول أفضلياتها السياسية ينتهي الأمر إلى التلاعُب لجعل المشاركة رمزية وإضفاء الشرعية على القرارات المتخذة¹³¹. وفي بعض الأحيان قد تتحول المشاركة إلى منافسة بدلًا من التعاون. وتأثير كيفية إدارة هذه المنافسة إدارة إيجابية تأثيراً مباشراً على القرارات المتخذة. فبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تعوض المشاركة الحقيقة عن عدم وجودأغلبية انتخابية واضحة في النظام التمثيلي عن طريق إعطاء صوت للمواطنين غير الممثلين.

يمكن أن تكون كلفة عدم وجود مشاركة حقيقة ومداولات فعالة على المجتمع باهظة. فأولاً، يشكك في شرعية القرارات وبالتالي تقاوم، أو في أحسن الأحوال تقابل بسلبية

الحر المفتوح الذي ينبغي أن يميزه. ويدعو البعض إلى أن الديمقراطية ليست كافية، إذ ينبغي أن تكون فعلاً ديمقراطية لبيرالية¹²⁹. والمسألة الأخرى التي يتعين النظر فيها هي تصور المشاركين - مواطنين ومسؤولين على حد سواء - للعملية والمداولات. فإذا نظر إلى التبادل الكامل من خلال عقلية ربح البعض خسارة الآخرين، فإن ذلك سيحول دون التبادل الإبداعي الذي ينبغي أن يميز أي منتدى للتداول الحقيقي. ثالثاً، إلى حد بعيد يقرر وضع جدول أعمال النقاش والبت في القضايا التي سترجع وما إذا كانت استراتيجية أم عملية، إجرائية أم جوهيرية، السمة الحقيقة لعملية التداول. ومن هنا تعتبر المسائل المتعلقة بعملية التصميم معايير أخرى يمكن الحكم من خلالها على الطابع التمثيلي للعملية التشاركية.

وتشكل كيفية تنظيم عملية المداولات التشاركية مؤشراً حيوياً حول جدية تلك العملية وقابليتها للاستمرار. ويفرق العديد من المحاولات الرامية إلى تعزيز مشاركة المواطنين بسبب الفقر إلى الوضوح بشأن مستوى المشاركة أو بسبب التوقعات غير الواقعية. ويشعر المواطنون في النهاية بخيبة أمل عندما يشاركون في عملية تعني أشياء مختلفة للمشاركين الآخرين. فمثلاً، يصعب تقديم مشورة أو تقديم مدخلات من خلال مجموعات تركيز مشاركة. ومن شأن سيطرة المواطنين على العملية وعلى القرارات النهائية قطع شوط طويلاً نحو ضمان الرضا والحلولة دون خيبة الأمل. وديناميات السلطة والتزام المشاركين وكفاءاتهم عناصر إضافية ينبغي النظر فيها عند تنظيم العملية. فتشكيل عملية يشارك فيها العديد من أصحاب المصلحة الأقوياء كفيل بأن تكون العملية غير متوازنة ما يؤدي في النهاية إلى حرمان بعض المشاركين من فرصتهم للمشاركة في المداولات على قدم المساواة. وتساهم عملية بهذه أيضاً في استبعاد الأقليات التي يفترض أن يكون لها صوت في المداولات.

إن أفضل العمليات هي تلك التي تبتعد عن الجمود وتشمل تمثيلاً متوازناً وتتضمن مساراً رشيقاً غير خططي وثوابم

العربية تسير باتجاه تغيير تحولي. ففي الدستور التونسي الجديد، تعيد المادة 46 التأكيد على ضرورة المحافظة على الحقوق المكتسبة للمرأة، وتؤكد على الحاجة إلى تحقيق تكافؤ في المجالس المنتخبة؛ كما تمكن المادة 74 بوضوح وصراحة الرجال والنساء من الترشح للرئاسة، وذلك للمرة الأولى في المنطقة العربية. وستعتمد قريباً الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي عقداً جديداً موحداً للعمال المنزليين، يؤمن أن يمهد الطريق للتقييد الكامل بحقوق العمال المهاجرين على النحو المنصوص عليه في الصكوك الدولية. وعلاوة على ذلك، يتوقع أن تترجم الإنجازات المتحققة في تيسير الحصول على التعليم وخدمات الصحة والمياه والصرف الصحي إلى تحسين مستويات المعيشة والتمكين والتنمية البشرية المستدامة لكثير من شعوب المنطقة. ويتوقع أن يؤثر ذلك تأثيراً إيجابياً على تحقيق العدالة الاجتماعية.

وفي هذا الإطار، تركز الفصول التالية على ثلاثة دراسات حالة تفحص التقدم المحرز في مجال تعزيز العدالة الاجتماعية، وكذلك التغيرات القانونية التي لا تزال تعيق تحقيقها، من خلال تحليل الأطر القانونية (الدستور والتشريعات والقوانين) تحديداً في تونس ومصر والمغرب. وستفحض دراسات الحالة أيضاً التقدم المحرز والتحديات في ما يتعلق بالتطبيق الفعلي من جانب الحكومات للسياسات الرئيسية والاستراتيجيات وخطط العمل في القطاعات ذات الصلة (العمالة والقضاء على الفقر والتعليم والحماية الاجتماعية) التي تؤثر بصورة مباشرة على تحقيق العدالة الاجتماعية في هذه الدول: الثلاث المختارة، وذلك في محاولة للإجابة على السؤال: ما الذي تبقى من الربيع العربي؟

إذا لم تكن ثمرة تعاون مشترك. وإذا كانت المشاركة بطبيعتها شاملة، فإن الافتقار إليها يقصي الأقليات والفنانات المهمشة التي تمثل في بعض الأحيان الأغلبية الصامتة التي تتأثر بالسياسات المعتمدة، ما يؤثر تأثيراً ضاراً على الجهود الرامية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية. كما يؤثر الحد من المشاركة أيضاً تأثيراً سلبياً على نوعية القرارات وفعاليتها، إذ يفقد صنع القرار عندئذ إلى فرص الحصول على وجهات النظر المتعددة وإلى تبادل الآراء المبدعة التي تنتج عادة عن المداولات المنظمة تنظيمًا جيداً. وبؤدي الإقصاء عن المداولات إلى استياء وشعور بالرغبة في الانتقام ممن تسببوا به. كما يغير الإقصاء المشاعر ويعزز صورة الفساد واستبداد النخبة الحاكمة، بالإضافة إلى أنه يحطط المطالبة بالشفافية والمساءلة. وأخيراً، يؤدي غياب المشاركة إلى اتخاذ قرارات منقوصة لا تعكس الاحتياجات الفعلية للفنات المستهدفة.

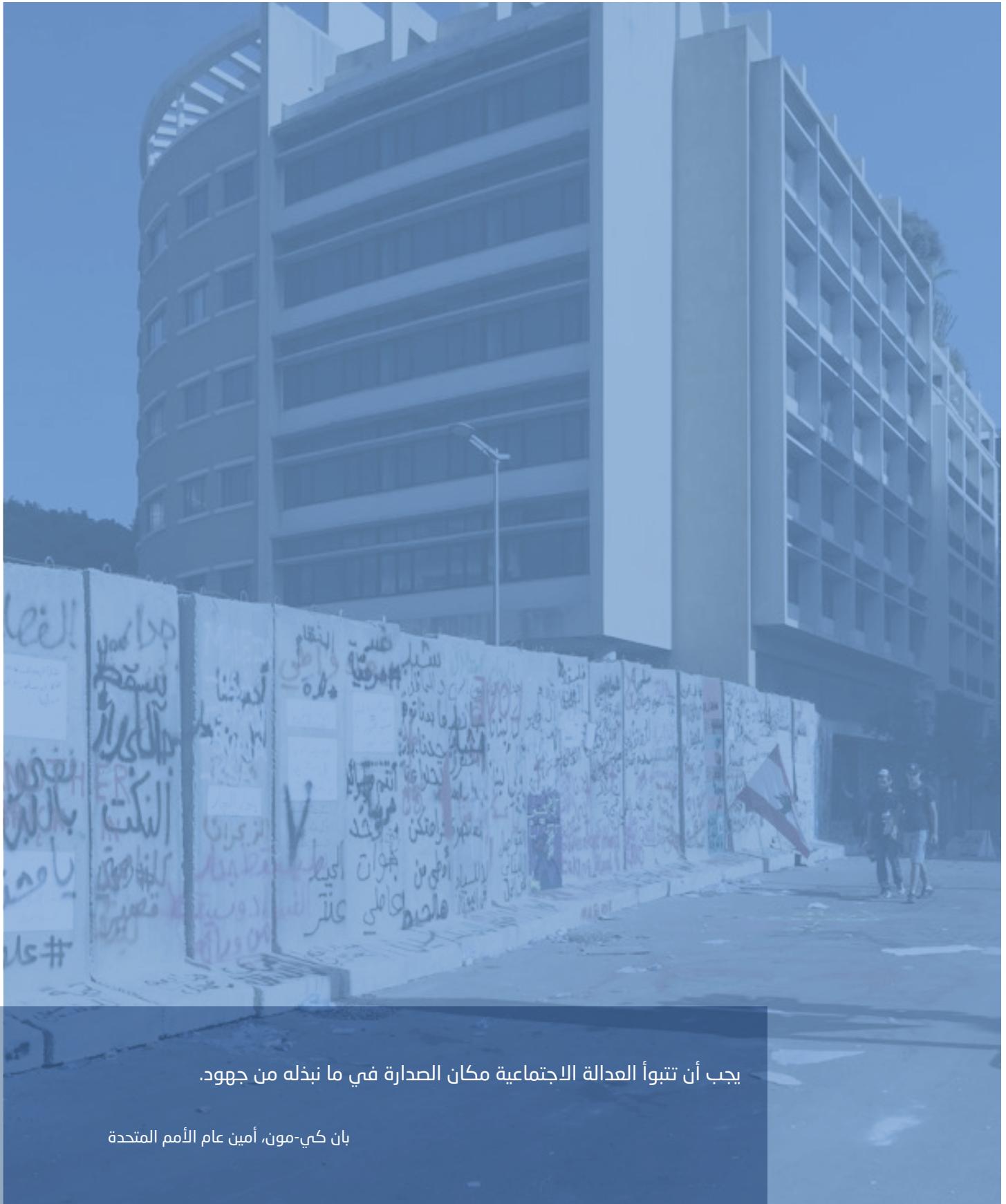
لقد تراجع تأثير الربيع العربي مفسحاً المجال لتطورات العدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق، ينبغي النظر إلى المشاركة حق، لمعالجة حالات الانتقال التي يمر بها الكثير من بلدان المنطقة. والدول مدعوة إلى إزالة الحاجز الذي تعيق المشاركة وإلى بناء الثقة مع المواطنين بغية ترسیخ ممارسات المشاركة الفعالة ومؤسساتها عبر مداولات حقيقة تجري في بيئة منظمة خالية من الضغوط. عندئذ فقط يسود الشعور بالمساواة والإنصاف في المعاملة.

5. بدأ عهد جديد؟

بالرغم من التحديات العديدة المتعلقة بالتوصل إلى المساواة والإنصاف وحقوق الإنسان والمشاركة، يبدو أن المنطقة

2. مسارات صناعة الدستور





يجب أن تتبوأ العدالة الاجتماعية مكان الصدارة في ما نبذله من جهود.

بان كي-مون، أمين عام الأمم المتحدة

2. مسارات صناعة الدستور

- تأمين أوسع مشاركة ممكنة لجميع الأطراف المعنية في البلد، وذلك من أجل أن يكون الدستور ممثلاً لجميع فئات المجتمع، وأن لا يراعي مصالح فئة ضد أخرى؛
- التحضير مسبقاً لمرحلة نص الدستور لتسهيل عمل لجنة الصياغة بناءً على معايير التوافق وبناء الثقة؛
- تأمين مشاركة صانعي القرار في المفاوضات؛
- الاستناد إلى المعايير الدولية كمرجعية للدستور؛
- الاستفادة من الخبرات التقنية للمؤسسات الدولية.

هذا من ناحية المبادئ. أما على أرض الواقع، فيتأثر المسار الدستوري بموازين القوى للجهات السياسية المختلفة والميراث التاريخي والدستوري للدولة، إضافة إلى السياق السياسي الذي يتم نص الدستور ضمنه. وقد كان لهذه العوامل، ولو بدرجات مختلفة، دور أساسي في تحديد ما آلت إليه مسامين الدستور في كل من تونس ومصر والمغرب. وفي ما يلي عرض للآليات المعتمدة لصياغة الدستور، ومعاير تأمين شروط التشاركية، والمدة الزمنية التي استغرقتها الصياغة.

1. الآليات المعتمدة لصياغة الدستور

تنوعت الآليات المعتمدة لصياغة الدستور بين البلدان الثلاثة. ففي تونس، تولى مجلس تمثيلي منتخب مهمة صياغة الدستور. وفي مصر، عين رئيس الجمهورية عدلي منصور لجنة تمثيلية لصياغة دستور عام 2014¹³⁴. أما في المغرب، فعين الملك محمد السادس لجنة استشارية لمراجعة الدستور.

يسلط هذا الفصل الضوء على المسارات الدستورية المتبعة في البلدان الثلاث موضع الدراسة، تونس ومصر والمغرب، من أجل صياغة مسودة الدستور وإقراره. في المرحلة الأولى من هذا المسار يتم تشكيل الجهة أو الهيئة التي تكلف صياغة المسودة النهائية للدستور. وهناك آليات عدة لتشكيل هذه الهيئة، ف تكون مثلاً لجنة معينة أو تمثيلية، أو هيئات منتخبة من قبل الشعب. وتراعي في هذه المرحلة معايير المشاركة من أجل أن تمثل مسودة الدستور أكبر عدد ممكن من فئات المجتمع ومكوناته. وفي المرحلة الثانية من المسار يتم تحديد آلية إقرار الدستور، ف تكون بالتصويت المباشر من قبل ممثل الشعب، أو بالاستفتاء العام. وقبل إجراء مقارنة للحالات الثلاث بشأن كيفية نص الدستور وإقراره، لا بد من التطرق إلى المعايير الفضلى التي يجب أخذها في الاعتبار بغية الوصول إلى أفضل دستور ممكن خصوصاً في المراحل الانتقالية والتأسيسية.

في المراحل الانتقالية، يجب اتباع معايير معينة ليكون الدستور تشاركيًّا ويمثل جميع فئات المجتمع. وتعتبر هذه الشروط في غاية الأهمية، لأن الدستور، وخصوصاً في المراحل الانتقالية، يبني على أساسه عقد اجتماعي جديد، يحدد القيم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، إضافة إلى طبيعة وشروط العلاقة بين الدولة والمجتمع¹³². وتأكد دراسة حول الانتقال الدستوري بعد النزاعات على ضرورة اتباع عوامل محورية لتأمين دستور أكثر عدالة وتشاركية¹³³. وهذه العوامل تشمل ما يلي:

تونس

المغرب

في المغرب، انطلق الحراك الشعبي في عام 2011 وُعرف حينها بـ"حركة 20 فبراير" نسبة إلى اليوم الذي اجتمعت فيه فئات معارضة عدة طالبت بإصلاحات سياسية ودستورية. يشار إلى أن الحراك المغربي لم يطالب، على غرار البلدان الأخرى كتونس، بتغيير النظام بل تركزت مطالبه على الإصلاح الدستوري والسياسي. ونتيجة لهذا الحراك، اعترف الملك محمد السادس في خطاب تاريخي في 9 آذار/مارس 2011 بضرورة التغيير الديمقراطي في المغرب وتحديداً بضرورة إجراء إصلاح دستوري شامل¹³⁶. فقرر على الأثر تشكيل لجنة خاصة لمراجعة الدستور وتقديم النسخة المعديلة للموافقة عليها من قبل الشعب. وشكل في اليوم التالي اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور للتواصل مع الأحزاب والهيئات والفعاليات المؤهلة من أجل إشراكها. وانتهت اللجنة من صياغة مسودة الدستور الجديد بعد ثلاثة أشهر، وخصصت المسودة لاستفتاء عام نالت فيه نسبة 98.47% في المائة¹³⁷.

انطلق مسار صياغة دستور جديد لتونس مع انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في عام 2011 من قبل الشعب، والذي فاز بأغلبيته حزب النهضة الإسلامية. وتولى المجلس الوطني التأسيسي المنتخب مهمة صياغة مسودة الدستور وتوزع العمل على ست لجان أساسية، في كل منها حوالي 20 عضواً ينتسبون إلى جميع الأحزاب في الجمعية التأسيسية بشكل يتناسب تقريباً مع عدد المقاعد التي في حوزتها. ويتوالى حزب النهضة رئاسة أربع من اللجان¹³⁸. وفي 26 كانون الثاني/يناير 2014، أقر دستور تونس وتم التصويت عليه من قبل أعضاء المجلس الوطني التأسيسي، وذلك بموافقة 200 نائب واعتراض 12 وتحفظ أربعة. وقد نال الدستور التونسي لعام 2014 نسبة 92 في المائة من أصوات المجلس الوطني التأسيسي، إلا أن هذه النسبة لا تشبه النسب التي كانت تسجل أيام الرئيس السابق زين العابدين بن علي عند التصويت على القوانين. وفي الواقع، عكست هذه النسبة العالية المؤيدة للدستور التوافق بين مختلف القوى والأحزاب السياسية.

مصر

عرفت مصر، منذ ثورة يناير 2011، ثلاثة دساتير كان آخرها دستور عام 2014 الذي قام بنص مسودته لجنة تمثيلية عُرفت بـ"لجنة الخمسين" وحضرت لأعمالها "لجنة العشرة". وقد أقرت النسخة النهائية للدستور من خلال استفتاء عام لآراء الشعب. ضمت لجنة الخمسين ممثلين عن جهات عدة في مصر، منها الدينية كالأزهر والكنيسة القبطية، وممثلو الشباب، والهيئات والنقابات والمؤسسات، والقوى والأحزاب السياسية، والشخصيات العامة. وقد نال الدستور في الاستفتاء العام نسبة 98.1% في المائة من المقترعين.

2. المشاركة والتشاركية

تحتل التشاركية حيزاً هاماً في مسار صياغة الدستور. فإلى أي مدى كان المسار مفتوحاً للتشاور ويسمح بإيصال رأي المجتمع بكافة فئاته ومكوناته؟ لا بد من الإشارة، أولاً، إلى أن المجلس التأسيسي في تونس، هو الهيئة المنتخبة الوحيدة التي نصت الدستور بين البلدان الثلاثة. أما في مصر والمغرب فكانت اللجان معينة ولمعرفة مدى ضمان المشاركة في هذا المسار، لا بد منأخذ السياق السياسي الذي صيغ فيه الدستور في الاعتبار.

في مصر، تمت عملية صياغة دستور عام 2014 بعد إقالة الرئيس محمد مرسي جراء "ثورة 30 يونيو". ويشار في هذا السياق إلى أن لجنة الخمسين قد عينها الرئيس المصري علي منصور، الذي عينه الجيش المصري لتولي المسئولية الانتقالية بعد سقوط مرسي. وتولت لجنة عُرفت بـ"لجنة العشرة" التحضير لعمل لجنة الخمسين وكانت منوطه بإجراء التعديلات الدستورية على دستور عام 2012، ليعاد تقديمها في مرحلة ثانية إلى لجنة الخمسين من أجل إقرارها في مسودة نهائية وإخضاعها للاستفتاء العام. ولما كانت لجنة العشرة تضم ثمانية قضاة، كان لا بد من أن تعكس مواد الدستور صالح القضاة أنفسهم. فمثلاً، اعترفت اللجنة عن تعديل معظم مواد الدستور المتعلقة بامتيازات القضاة في محاولة لتحسين السلطة القضائية والحفاظ على بعض الامتيازات. ويشير بعض المحللين إلى أن تركيبة لجنة الخمسين عبرت عن قطاع عريض من المجتمع المصري لكنها قد لا تعكس الواقع الحقيقي لهذا المجتمع، إذ أن الانتخابات التي سبقتها قد أوصلت أغلبية من الإسلاميين إلى الحكم لم يكونوا ممثلين في لجنة الخمسين.¹⁴² فجماعة الإخوان المسلمين لم تكن جزءاً من اللجنة لأن قراراً رئاسياً قد منعها من العمل السياسي بصفتها حزباً إرهابياً. ففي حين تمت صياغة الدستور في تونس بمشاركة القوى العلمانية والإسلامية، صيغ دستور مصر لعام 2014 وتم إقراره بعد إقصاء تام للإخوان المسلمين.

وما عُرف بـ"الحوار المجتمعي"، الذي هدف لإفساح المجال لتقديم الآراء والاقتراحات بشأن بنود الدستور، كان أكثر ظهوراً في دستور عام 2012، سواء من ناحية العلانية في عمل الجمعية التأسيسية، أو من ناحية التعريف بنصوص الدستور. أما دستور عام 2014، فقد حل ضيق الوقت المتاح للجنة الخمسين دون العمل في علانية أو التعريف الجدي بمحتواه، فتم الاعتماد بصفة أساسية على الدعاية المكثفة في الأماكن العامة ووسائل الإعلام".¹⁴³

في الواقع، يعتبر الكثير من الباحثين أن تونس تشكل "الاستثناء العربي" في مجال الانتقال الديمقراطي السلمي في البلدان التي شهدت حراكاً شعبياً طالب بإسقاط الأنظمة وتحقيق العدالة الاجتماعية. فبعد سقوط نظام زين العابدين بن علي في عام 2011، انطلقت المرحلة الانتقالية. وعكست هذه الفترة "تراث" الدستوري العريق في تونس، والذي أسهم في توجيه هذه المرحلة وتغليب الطابع الدستوري على ما سواه¹³⁸. إلى جانب التراث الدستوري، قام المجتمع المدني بدور أساسي في عملية الانتقال السياسي والمؤسسي. وواجه عمل المجلس الوطني عقبات عده، منها سياسية مبدئية تمثلت بالاختلاف بين الإسلاميين والعلمانيين حول أمور عدة كقضايا المرأة ودور الدين في تحديد هوية الدولة¹³⁹، ومنها سياسية آنية تمثلت بالعديد من الاعتراضات السياسية التي أدت إلى حراك شعبي ضد حكومة حزب النهضة كانت نتيجته استقالة 60 عضواً من الجمعية التأسيسية. وهنا قام المجتمع المدني، وتحديداً الاتحاد العام التونسي للشغل، ورابطة حقوق الإنسان، ونقابة المحامين، واتحاد أصحاب الأعمال، بوساطة لتسهيل الحوار الوطني والحوّل دون فرط عقد المسار الانتقالي. وقد نتج عن الوساطة استقالة الحكومة وتعيين حكومة تكنوقراط أشرف على انتخابات جديدة¹⁴⁰، الأمر الذي سهل عملية استكمال نص الدستور الذي أقر نهائياً في عام 2014. في الواقع، تعكس هذه النتيجة الطابع التوافقي للدستور نتيجة لاتفاق السياسي بين مختلف الأطراف المعنية، معلنة وبالتالي الجمهورية الثانية في تونس. وتشير التقارير إلى أن المجلس الوطني التأسيسي قد نجح في تأسيس منهج تشاركي داخلي ساهم في إنجاح عملية صنع الدستور بالرغم من العقبات العديدة. ولكنها سجلت وجود تقصير في التواصل مع العموم خارج المجلس.¹⁴¹

الخبراء، تم تشكيل لجنة متابعة مهمتها تشكيل نقطة وصل بين لجنة صياغة الدستور والأحزاب السياسية والقوى المختلفة. وتمثل المسار التشاركي في المغرب بتقديم مختلف الأحزاب والنقابات والجمعيات 185 نصاً مكتوباً. لكن وبالرغم من هذه التشاركيّة، حافظت لجنة الصياغة على السرية التامة. كما تميزت الاقتراحات المكتوبة بالتفيد بالسقف الذي كان قد وضعه الملك في خطابه المذكور¹⁴⁷. وتقول المعارضة في المغرب إن الاستشارات كانت فقط شكالية، بحيث كانت اللجان تقتصر على استقبال الطلبات وهذه الطلبات كانت تقدم من دون متابعة حقيقة. فالأطراف المختلفة لم تحصل على مسودة للدستور قبل 8 حزيران/يونيو 2011. والمسودة لم تكن مكتوبة إنما قُدمت شفهياً في اجتماع دام عشر ساعات. ولم يستغرق النظر في مواد الدستور إلا ليلة واحدة¹⁴⁸.

وبالرغم من كل ذلك، من الجائز القول إن الدستور لم يأت بجديد. فالتعديلات كانت مهمة، خلافاً لما كان يجري سابقاً، حيث كانت التعديلات التي يتم إدخالها في الدستور طفيفة وغير جوهرية، منها مثلاً تعديلات بسيطة على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، وبعض التلميحات إلى حقوق الإنسان. وغالباً ما كانت هذه التعديلات مفروضة من الملك ولا تتجاوب مع أي مطالب شعبية. بيد أن التعديل الذي أجري في عام 2011، ولو لم يستجب بالكامل لمطالب الشعب، قد أدخل ثقافة ومصطلحات جديدة، منها مثلاً العدالة الاجتماعية¹⁴⁹.

3. الفترة الزمنية

الفترة الزمنية عنصر أساسي في مسار صياغة الدستور. في المغرب، لم تتجاوز هذه الفترة الثلاثة أشهر، مما جعل الكثيرين يستنتجون أن الدستور كان دستوراً "منحوتاً" من قبل الملك ولم يشارك المجتمع في صياغته، وهذا ما يؤثر على ديمقراطيته إذ لم تُمنح الهيئات السياسية القراءة على المشاركة في عملية إبداء الرأي¹⁵⁰. وفي تونس، استغرقت عملية إقرار الدستور سنتين ونصف تقريباً.

وبالتالي، كان المسار التشاركي في مصر محدوداً إلى حد كبير. خلال مرحلة تعديل الدستور مورست المضيقات على راضيه. وتم خلال هذه الفترة اعتقال العديد من النشطاء الذين احتجوا على الدستور وفي حين كانت اللجنة تنص الدستور، كانت السلطات في الوقت عينه تعمل على نص قوانين تضيق على القوى المجتمعية والسياسية التي كانت تحتاج إلى بنود الدستور. فقانون الناظاهر الذي اعتمد في الفترة نفسها منع التظاهر العلني والاحتجاجات ضد الدستور. وبالتالي، كان الهدف من هذه القوانين القضاء على المعارضة السياسية، أيًّا تكن، مما يساهم في تضييق المراقبة والمشاركة في صياغة الدستور.

المغرب

تميز المسار الدستوري لعام 2011 في المغرب بنقلة نوعية مقارنة بما سبقها من دساتير، خصوصاً في ما يتعلق بالاستشارات الدستورية وإمكانية إبداء الرأي في المواد الدستورية. وكان المسار متجانساً مع الإصلاحات السياسية التي تحدث عنها الملك في خطابه. فالملك هو من طالب بالتعديل الدستوري وحدّ أبوابه الأساسية، وهو الذي عين أعضاء اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، مما جعل المسار يعتمد على البرنامج السياسي للملك¹⁴⁴. ولعل هذا ما دفع بحركة "20 فبراير" إلى رفض المسار الدستوري لأنّه لا يتجاوب لا شكلاً ولا مضموناً مع مطالب الحركة بالإصلاح السياسي. وبالتالي فإن معظم الأحزاب السياسية في المغرب طالبت بالتصويت بـ "نعم" على الدستور، واعتبر البعض أن التصويت بـ "لا" كان ليظهر وكأنه تصويت ضد الملك وما يمثل¹⁴⁵.

فكمما جرت العادة في المغرب، عين الملك لجنة خبراء من أجل صياغة الدستور، بدل من أن تكون منتخبة على غرار المجلس التأسيسي في تونس. وبالتالي، يندرج الدستور بالنسبة للبعض في "خانة الدساتير التي تقدم إلى الأمة من قبل الملك، بدلًا من أن تكون ناتجة عن إرادة الشعب وسيادته من خلال لجنة منتخبة"¹⁴⁶. وإلى جانب لجنة

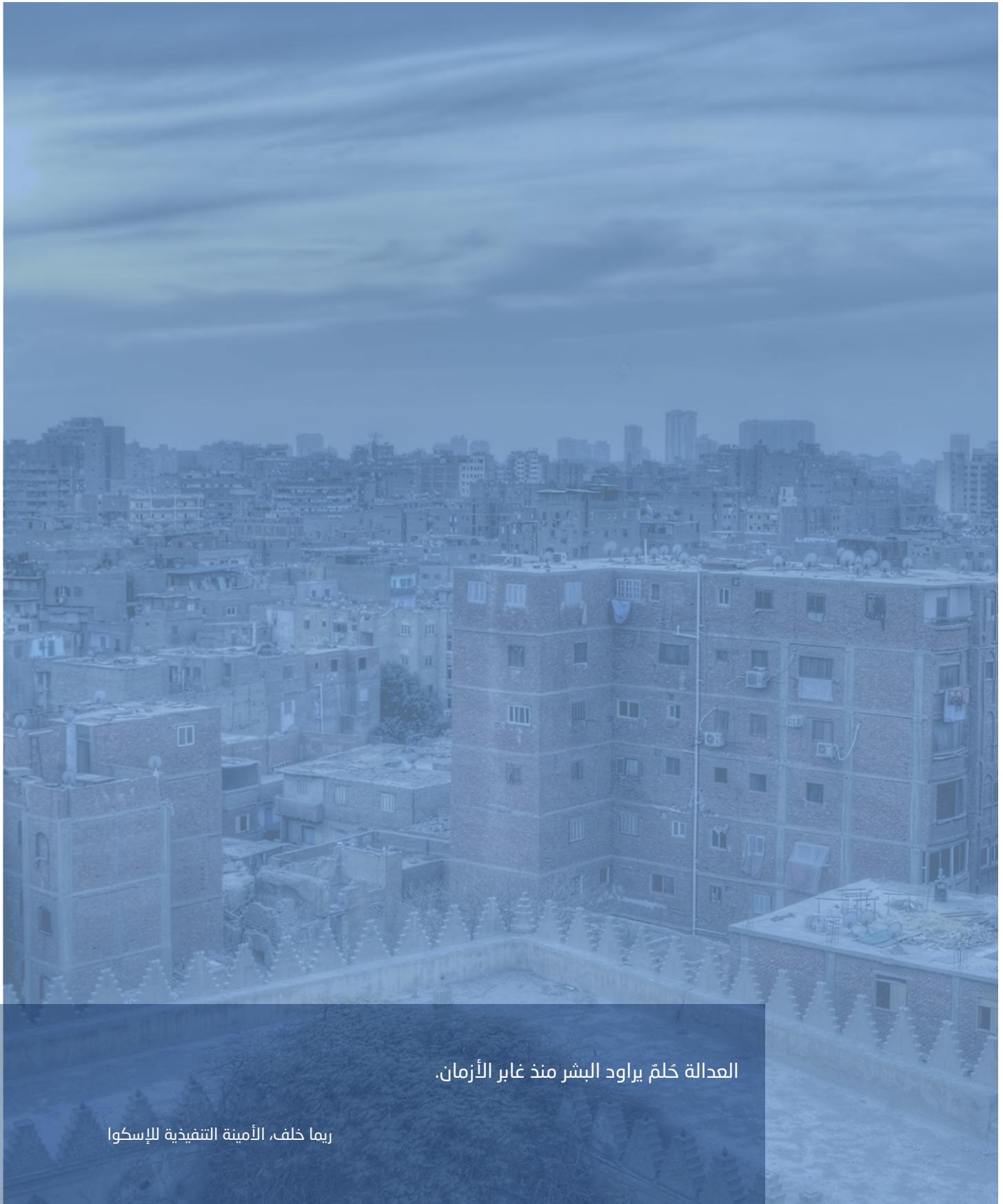
إذ أنها خالفت إلى حد ما وثيقة دستورية صدرت بموجب مرسوم رئاسي¹⁵².

في الإجمال، لا بد من الاعتراف بأن عملية صياغة الدستور في البلدان الثلاثة كانت أكثر تشاركيّة من السابق. لكن شوائب عدّة لا تزال تعترى هذا التشاركيّة. وتبقى العبرة في تطبيق الدستور من خلال تعديل القوانين لتنجذب مع بنود الدستور الجديد أو سن قوانين جديدة استناداً إلى المواد الدستوريّة الجديدة كي لا تبقى هذه المواد حبراً على ورق.

وكان التحدى الرئيسي عدم وجود رؤية واضحة وخطة طريق للمرحلة الانقلالية، مما ساهم في تنامي استياء الرأي العام¹⁵¹ في محطات عدّة تحت وطأة الأعباء الاقتصاديّة والاجتماعيّة. أما في مصر، وعلى الرغم من أن لجنة الخمسين كانت مكلفة بالانتهاء من نص مسودة الدستور في مدة شهرين (باستثناء أيام العطل)، لم تلتزم اللجنة بالمهلة الزمنية وهي قدمت المسودة النهائيّة للدستور بعد فترة ثلاثة أشهر. يشار هنا، إلى أن التلاعيب بالجدول الزمني قد يكون "الخطوة الأكثر جرأة التي قامت بها اللجنة"

٣. مصر: الانتقال المتعثر؟





العدالة حلم يراود البشر منذ غابر الأزمان.

ريما حلف، الأمينة التنفيذية للإسكوا

3. مصر: الانتقال المتعثر؟

والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة". ومن شأن هذه المادة أن تمنع التناقض بين مواد الدستور والقوانين المكملة والمبادئ الدولية.

ونصت المادة 8 من الدستور على أن المجتمع يقوم على "التضامن الاجتماعي" وأن الدولة تلتزم "بتتحقق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمها القانون". وهكذا، لم تعد العدالة الاجتماعية مبدأ دستوريأً فقط إنما أيضاً هدفاً تلتزم الدولة بتحقيقه. ونص الدستور على أن الدولة تلعب دوراً فعالاً في هذا الإطار، لأنها وبحسب المادة 9، تلتزم "بتتحقق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز". وعدم التمييز بين المواطنين لا بد أن يشمل أيضاً عدم التمييز بين المرأة والرجل لأن المساواة بين الجنسين أحد العناصر الهامة في تحقيق العدالة الاجتماعية. وهذا ما يتطرق إليه الدستور المصري لعام 2014 في المادة 11 التي نصت على أن "تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لأحكام الدستور". وشملت هذه المادة أيضاً دور الدولة في "ضمان تمثيل المرأة تماشياً مناسباً في المجالس النيابية" وكفالة "حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة والتعيين في الجهات والهيئات القضائية، دون تمييز ضدها".

يتناول هذا الفصل واقع العدالة الاجتماعية في مصر على ضوء دستور عام 2014. فيعرض المواد الدستورية المتعلقة بالعناصر التي من شأنها تحقيق العدالة الاجتماعية وبناقشها. ويتطرق إلى عملية تعديل الدستور، ودور اللجنة العليا للإصلاح التشريعي وأولوياتها ومدى تأثيرها على مسار تحقيق العدالة الاجتماعية. وينظر في واقع التشريع في ظل غياب برلمان منتخب من قبل الشعب. كما يعرض أهم البرامج التي وضعتها الحكومة وطبقتها في قطاعات حيوية منها الصحة، والتعليم، والأجور وذلك في إطار تنفيذ السياسات العامة الهدافـة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية. وفي هذا الفصل أيضاً تسلیط الضوء على دور المجتمع المدني في مراقبة تطبيق الدستور والقوانين والعوامل التي تحد من هذا الدور.

ألف. دستور مصر والعدالة الاجتماعية

لقد أولى دستور مصر لعام 2014¹⁵³ اهتماماً خاصاً بالعدالة الاجتماعية، من حيث المبادئ العامة ومن حيث العناصر التي تسهم في تحقيقها. وأقرت مقدمة الدستور بأن طموح الحراك الشعبي لم يقتصر على تحقيق الحرية وإنما "العدالة الاجتماعية" أيضاً والتي اعتبرها "حقاً لكل مواطن". وأعطى الدستور دوراً محورياً للعدالة الاجتماعية إذ ربطها ربطاً مباشراً بأهداف النظام الاقتصادي من أجل "تحقيق الرخاء في البلاد" والتنمية المستدامة حسب ما جاء في المادة 27. وأكد دستور مصر لعام 2014 في المادة 93 التزام الدولة "بالاتفاقيات

وكان ملفتاً التقدّم الملحوظ في المواد الدستورية المتعلقة بحقوق المرأة في دستور عام 2014 مقارنة بدستور عام 2012. ولا بد من الإشارة إلى أن الجمعية التأسيسية التي كانت مكلفة كتابة دستور عام 2012، ضمت ست نساء فقط (مثُلَنَ التيار الإسلامي بشكل عام) من أصل 100 عضو، في حين أن "لجنة الخمسين" التي صاغت دستور عام 2014 ضمت خمس نساء (مثُلَنَ مختلف التوجهات السياسية) من أصل 50 عضواً¹⁵⁵. وقد ساعد وجود المرأة في "لجنة الخمسين" على تحقيق مكاسب ملحوظة في دستور عام 2014. وعلى سبيل المقارنة، نصت المادة 65 من دستور عام 2012 على تكريم شهداء الوطن على أن "يكون لهم ولأبنائهم ولزوجاتهم الأولوية في فرص العمل". وفي هذه المادة جزم مسبقاً بأن جميع الشهداء هم من الرجال وبالتالي جزء أيضاً بأن النساء هن زوجات للشهداء فقط وليسن شهيدات. وقد عدلت هذه المادة لتنص في دستور عام 2014 على المساواة بين الرجل والمرأة في موضوع الشهادة. وجاء النص في المادة 16 على الشكل التالي: "تلزم الدولة بتكرييم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة والمحاربين القدماء والمصابين وأسر المفقودين في الحرب وما في حكمها ومصابي العمليات الأمنية، وأزواجهم وأولادهم ووالديهم، وتعمل على توفير فرص العمل لهم، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون."

ومن الحقوق التي كرسها الدستور أيضاً، حق المرأة المصرية بإعطاء الجنسية لأولادها. فنصت المادة 6 على أن "الجنسية حق لمن يولد لأب مصرى أو لأم مصرية". وقد أقرت هذه المادة، بما لا يدع مجالاً للشك أو للجدل، أن جنسية الأولاد من أم مصرية هي جنسية "أصيلة" تستند إلى حق الدم وليس جنسية مكتسبة. وببناءً عليه، تُمنح الجنسية عند الميلاد دون الحاجة لإجراءات أو موافقة وزارة الداخلية، تماماً كما هو وضع الأطفال من أب مصرى¹⁵⁶. وتكريس هذا الحق كحق دستوري يُعتبر تقدماً ملحوظاً في إقرار حقوق المرأة. وبعد أن أعطى القانون رقم 154 لعام 2004 المرأة المتزوجة من رجل أجنبى الحق في إعطاء الجنسية المصرية لأبنائها، كرس

وأكَّدَ الدستور في المادة 53 أن المواطنين "متساوون في الحقوق والحرابيات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر". ونصت المادة 53 أيضاً على أن "تلزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض". يشار في هذا السياق إلى أن هذه المادة، إضافة إلى المادة 14 التي تتصل على أن "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتَكْلِيف للقائمين بها لخدمة الشعب...", شَكَلَتَا الحجة الدستورية التي استند إليها الرأي العام في مصر من أجل الاحتياج على تصريح كان قد أدى به وزير العدل في أيار/مايو 2015، باستحالة أن يكون "ابن عامل الزبالية قاضياً، الأمر الذي دفعه إلى الاستقالة لاحقاً.

وتضمن الدستور مواد بشأن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ومنها ما يتعلق بحقوق الفئات المهمشة. فالمادة 81 تتصل على التزام الدولة "بضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والأفراد، صحيحاً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وترفيهياً ورياضياً وتعليمياً، وتوفير فرص العمل لهم، مع تخصيص نسبة منها لهم، وتهيئة المرافق العامة والبيئة المحيطة، وممارستهم لجميع الحقوق السياسية، ودمجهم مع غيرهم من المواطنين، إعمالاً لمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص". ومن المواد التي تؤكِّد ضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية، المادة 78 التي تتصل على أن "تَكْفِلُ الدولة للمواطنين الحق في المسكن الملائم والأمن والصحى، بما يحفظ الكرامة الإنسانية ويحقق العدالة الاجتماعية". هذا الحق، تؤكده أيضاً المادة 63 التي نصت على حظر "التهجير القسري التعسفي للمواطنين بجميع صوره وأشكاله"، وقد اعتبر بعض المحللين أن هذه المادة تتيح فرص التقاضي ضد العديد من ممارسات التنمية العمرانية غير العادلة¹⁵⁷.

على أن "تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي"، وأقرت أن "كل مواطن لا ينتمي بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة...". ويرى بعض المحظيين أن هذه المادة لها حدودها، إذ أنها حصرت الحق في الضمان الاجتماعي بالمواطينين دون سواهم من العمال المهاجرين واللاجئين. وهذا يخالف تفسيرات اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، حيث أوردت ما يلي: "تحظر الفقرة 2 من المادة 2 التمييز على أساس الجنسية، وتلاحظ اللجنة أن العهد لا يتضمن قيادة صريحاً في ما يتعلق بالولاية، فعندما يشارك غير المواطنين، بمن فيهم العمال المهاجرون، في مخطط الضمان الاجتماعي، يجب أن يتمكنوا من الاستفادة من مشاركتهم تلك أو استعادة اشتراكاتهم عند مغادرتهم البلد. كما ينبغي ألا تتأثر استحقاقات العامل المهاجر من جراء تغيير مكانه¹⁵⁸. كما حددت المادة 17 من الدستور المصري مسبقاً من يستفيد من هذا الحق، حيث جاء فيها "إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة". لا شك في أن المادة 17 تحمل العديد من الإيجابيات خصوصاً "توفير معاش مناسب لصغار الفلاحين والعمال الزراعيين والصيادي們 والعملة غير المنتظمة". إلا أن هذه الإيجابية الظاهرة لا تتضمن أي التزام على الدولة من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن المعاش المناسب في حقيقته لا يضمن بالضرورة حياة كريمة للمواطنين وفقاً للمعايير الدولية، بل يخضع في الحقيقة لتقديرات الدولة وحدها، وبالتالي فإن هذه الفئات يبقى مصيرها مرتبطة بما تقرره السلطات من معاشات لهم.

وفي ما يتعلق بالرعاية الصحية، تنص المادة 18 على أن "كل مواطن الحق في الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات

دستور عام 2014 هذا الحق كحق دستوري وليس كحق قانوني فقط. فالقانون وحده، من دون ضمانات دستورية، يمكن أن يعدل لاحقاً في حال رغبة السلطات التشريعية بذلك. أما حالياً، وبموجب المادة 92 من الدستور التي تنص على أن "الحقوق والحربيات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلها ولا انتهاكاً. ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحربيات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها"، فلم يعد بالإمكان لأي قانون أن يشرع عكس هذا الحق الدستوري. وهذا ما ينطبق تحديداً على حق المرأة في إعطاء الجنسية لأولادها.

أما في ما يتعلق بتولي النساء الوظائف العامة، فقد كان جلياً في المرحلة الأولى الامتناع عن قبول المرأة في سلك القضاء مثلاً، مما يتناقض مع المادة 11 من الدستور التي تنص على أن الدولة "تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة". ففي آيار/مايو 2014، نشر إعلان عن قبول دفعة جديدة لوظيفة مندوب مساعد في مجلس الدولة تضمن إشارة صريحة إلى أن الوظيفة مفتوحة "للذكور فقط"، وكان ذلك إقصاءً واضحاً للمرأة يحرمها من إمكانية الحصول على الوظيفة، وهذا مخالف للدستور. لكن، وبعد مرور أقل من سنة على هذه الأزمة، أعلن مجلس القضاء الأعلى في شباط/فبراير 2015 عن فتح باب القبول للتلقي أوراق دفعة جديدة من عضوات النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة لاعتلاء منصة القضاء. واعتبرت المنظمات النسائية أن هذه خطوة إيجابية نحو تفعيل الدستور وحقوق النساء المكرسة فيه¹⁵⁷.

في المقابل، لم تبادر الحكومة حتى اليوم إلى تشكيل "مفوضية مستقلة للقضاء على أشكال التمييز"، بموجب المادة 53 من الدستور، والتي لا تقتصر مهمتها على حماية الأطفال والنساء إنما أيضاً ضحايا التمييز بشكل عام.

من ناحية أخرى، نص الدستور على مجالات قطاعية محورية في تحقيق العدالة الاجتماعية. فالمادة 17 نصت

القرارات التي اتخذها الرئيس عبد الفتاح السيسي تشكيل "اللجنة العليا للإصلاح التشريعي" بموجب القرار رقم 187 لسنة 2014 والذي صدر في 15 حزيران/يونيو من العام نفسه. وكانت مهمة اللجنة الأساسية البدء بورشة تعديل الدستور، إما من ناحية تعديل بعض القوانين من أجل أن تتلاءم مع نص الدستور الجديد، أو من ناحية نص قوانين جديدة. وعلى وجه التحديد، نص القرار على أن مهام اللجنة تقوم على "إعداد وبحث دراسة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء اللازم إصدارها أو تعديلها تنفيذاً لأحكام الدستور المعدل أو التي تحيلها إليها الوزارات والجهات المختلفة لمراجعةها وتطويرها والتنسيق بينها وبين التشريعات المختلفة لضمان عدم تعددها أو قصورها أو تناقضها أو غموضها والعمل على ضبطها وتوحيدها وتبسيطها ومسائرتها لحاجة المجتمع وملاءمتها لسياسة العامة للدولة وفلسفتها وأهدافها القومية".

أما من ناحية التمثيل، فاللجنة كانت برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية كل من وزير شؤون مجلس النواب والعدالة الانتقالية، ووزير العدل، ورئيس مجلس الدولة، ومفتي الجمهورية ووكيل الأزهر ورئيس هيئة مستشاري مجلس الوزراء، ورئيس قسم التشريع بمجلس الدولة، ومساعد وزير العدل لشؤون التشريع. إضافة إلى هؤلاء، ضمت اللجنة أيضاً ثلاثة من أساندنة كليات الحقوق بالجامعات، واثنين من رجال القضاء واثنين من المحامين، وثلاثة من رجال القانون من الشخصيات العامة يختارهم رئيس مجلس الوزراء. علاوة على ذلك لقد قرر الرئيس عبد الفتاح السيسي في وقت لاحق ضم ممثلي عن وزارتي الدفاع والداخلية إلى عضوية اللجنة العليا للإصلاح التشريعي¹⁶⁰. ويلاحظ أن اللجنة يغلب عليها الطابع الحكومي، لأن غالبية أعضائها وزراء وممثلو وزارات، ولا تمثل للقوى الاجتماعية غير الرسمية فيها¹⁶¹. وكانت المرأة ومن يمثلها من جمعيات ومنظمات من أبرز المستبعدين عن اللجنة العليا للإصلاح التشريعي. وقد احتاجت منظمات نسائية عدة على هذا "الإقصاء" وأرسلت

الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل". وتتصدّر هذه المادة أيضاً على أن "تلزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3 في المائة من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية". وفي السياق نفسه تنص المادة 19 على أن "تلزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4 في المائة من الناتج القومي الإجمالي له...".

ولكن بعض المحللين رأوا أن هاتين المادتين صيغتا بشكل قد يؤثر سلباً على تحقيق العدالة الاجتماعية في المدى الطويل، إذ أنهما تحددان نسباً معينة للإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم في حين أن من المرجح أن تنشأ ضرورة لتغيير هذه النسب مع مرور الزمن. وبعد عشر سنوات يمكن أن تكون هذه النسب ضئيلة جداً. كما اعتبر محللون آخرون، ومنهم نقابة الأطباء في مصر، أن تحديد الدستور نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة بـ 3 في المائة من الناتج القومي الإجمالي، يتعارض مع اتفاقية "أبوجا" التي تنص على إلزام حكومات الدول الموقعة عليها بتخصيص 15 في المائة من الموازنة العامة للمنظومة الصحية¹⁵⁹.

لقد كرس الدستور المصري لعام 2014 الحقوق المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وتناولت مواد عديدة فيه الحقوق الاقتصادية، والحقوق الاجتماعية، وحقوق الفئات المهمشة، إضافة إلى تكريس حقوق متقدمة للمرأة المصرية. إلا أن تحويل النصوص الدستورية إلى سياسات اجتماعية قد اصطدم بالعديد من العوائق السياسية، إذ أعطت الحكومات المتعاقبة الأولوية لقوانين المتعلقة بتحفيز الاستثمار ومحاربة الإرهاب.

باء. تفعيل الدستور والفراغ التشريعي

بعد إقرار الدستور المصري لعام 2014، نوجه الشعب المصري لانتخاب رئيس جمهورية جديد. وكان من أول

كتابه هذا التقرير. وفي غياب المؤسسات التي يتم العمل التشريعي في إطارها كانت اللجنة العليا للإصلاح التشريعي بمثابة "برلمان مواز" معين وليس منتخبًا، لا سيما وأنها اتخذت من البرلمان مقراً لها¹⁶³. في الواقع، تنص المادة 156 من الدستور على ما يلي: "وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، إذا طرأ ما يستوجب ذلك، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد...". ولكن سيكون من الصعب جداً مراجعة التشريعات العديدة التي وُضعت في غياب البرلمان في فترة الـ 15 يوماً بعد انتخاب أول برلمان. وقد فتح الباب أمام تفسير المادة 156. بعض فقهاء القانون الدستوري يرون أن الدستور الحالي لم يتطرق إلى هذه الحالة وأن مصر منذ 3 تموز/يوليو 2013 وحتى انتخاب البرلمان المقبل تعيش في فترة تسمى دستورياً غياب الحياة النيابية؛ ولا يوجد نص يوجب عرض القرارات بقوانين، التي أصدرها الرئيس، السابق عدلي منصور والحاالي عبد الفتاح السيسي على مجلس النواب¹⁶⁴. وهذه الممارسة تعارضها جهات عديدة تعتقد أن على المحكمة الدستورية أن تحسم الجدل حول قانونية التشريعات في ظل غياب البرلمان. يشار في هذا السياق إلى أن الرئيس السيسي قد أصدر ما يقارب الـ 300 قانون خلال عام واحد منذ توليه سدة الرئاسة. ومن أبرز القرارات المصيرية التي اتخاذها، توقيع اتفاقية سد النهضة بين مصر والسودان وإثيوبيا، والتي تنص على عشرة مبادئ أساسية تكون ملزمة بعد تصديق برلمانات الدول الثلاث عليها. ومع غياب البرلمان يملك الرئيس المصري صلاحية التشريع وقد استخدمها في هذا الصدد بالفعل.

التحدي الثاني: أولويات التشريع

يكمن التحدي الثاني في الأولويات التشريعية التي تم تحديدها للجنة العليا للإصلاح التشريعي وهي التشريعات

بياناً تطالب فيه بتمثيل النساء في اللجنة لكن رئاسة مجلس الوزراء رفضت الطلب. واعتبرت المنظمات النسائية ذلك "تجاهلاً لنص المادة 11 من الدستور بما فيها من التزام بمكافحة التمييز ضد النساء، خاصة في ما يتعلق بتمثيلهن ومشاركةهن في موقع صنع القرار".

ابنؤ عن اللجنة ثماني لجان فرعية لتعنى بالجوانب التالية: التشريعات الاجتماعية، والتشريعات الاقتصادية، وتشريعات الأمن القومي، وتشريعات التقاضي والعدالة، وتشريعات التعليم، والتشريعات الإدارية، وتشريعات الاتحادات والنقابات، دراسة توافق التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات الدولية. وكلفت اللجان بإجراء حوار مجتمعي بشأن مشروعات القوانين والقرارات، وإعداد تقرير يتضمن نتائج الحوار وأثره على المشروع المقترن تقديمها.

وبالإضافة إلى التركيبة التمثيلية الناقصة للجنة، فهي عملت في ظل غياب البرلمان وبالتالي تفرد رئيس الجمهورية بتصديق القوانين، وغابت على أعمالها الأولويات الاقتصادية.

التحدي الأول: غياب البرلمان

منذ حل مجلس الشعب في حزيران/يونيو 2012، والذي أصبح اسمه مجلس النواب في ظل دستور عام 2014، وحل مجلس الشورى في تموز/يوليو 2013 بعد إسقاط الرئيس المصري السابق محمد مرسي، حتى كتابة هذا التقرير، لم يتوجه الشعب المصري إلى انتخاب مجالس تشريعية ونيابية. أما السبب الذي حال دون إجراء الانتخابات طوال تلك الفترة فأرجعه البعض إلى "أن مصر ليست جاهزة للانتخابات البرلمانية بسبب ظروف الحرب على الإرهاب وبسبب ضرورة عدم تقييد ديد الرئيس في المرحلة الحرجة" التي تمر بها البلاد¹⁶⁵. وتولى مهمة التشريع بموجب الدستور الرئيس عدلي منصور ثم لاحقاً الرئيس عبد الفتاح السياسي حتى تاريخ

العاملين الأساسية، وإهار مقاييس ومعايير الكفاءة، والتوسيع في صلاحيات الرؤساء المباشرين على حساب العمل.

وفي ظل هذا الاهتمام الكبير بقوانين الاستثمار، من المفيد في الجزء الثالث من هذا الفصل تسلیط الضوء على البرامج الاقتصادية التي وضعتها الحكومات المتعاقبة في مصر من أجل دعم الاقتصاد وتمكين الفئات الاجتماعية.

جيم. التمكين الاجتماعي

يركز هذا الشق من السياسات الاجتماعية على تمكين المواطنين، ومن فيهم أصحاب المشاريع الصغيرة (أغلبهم غير نظاميين) والعمال غير النظاميين. ويكمّن نجاح هذه السياسات في مدى تزويد المواطنين بالمهارات التعليمية والفنية التي تمكّنهم من التمتع بالكافاءات اللازمة للمنافسة والابتكار وزيادة المنافع الاجتماعية. ويفقس نجاح السياسات بحسب قدرة الحكومة على تحسين بيئة العمل النظامي وتسهيل تحول القطاع غير النظامي إلى قطاع نظامي مع توصله إلى نتائج مقبولة. وفي ما يلي لمحّة حول الأداء المتفاوت للحكومات المؤقتة على صعيد التعليم والصحة والتحفيز على دخول القطاع النظامي.

ويبين الجدول 4 أن الالتحاق بالتعليم الابتدائي حافظ على مستوياته العالية أو حتى تحسّن في الفترة الممتدة من عام 2010 إلى عام 2012. فنسبة التحاق الفتيات والفتيان في التعليم تزيد عن 100 في المائة، بما أنها تقاس بحسب الفئة العمرية التي ينتمي إليها الطلاب. وسجلت نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي ارتفاعاً في الفترة عينها. ولكن نسب الالتحاق بالتعليم العالي سجلت من جهةها تراجعاً ملحوظاً، إذ بلغت 30.1 في المائة في عام 2012 بعد أن كانت 33.5 في المائة في عام 2010.

الاقتصادية وقوانين الأمن القومي. وركّزت الحكومة التي كان يرأسها إبراهيم محلب على تنفيذ المشاريع الكبيرة وتعزيز استثمارات القطاع الخاص. ونظمت مؤتمراً حول الاستثمار عُقد في شرم الشيخ، وأصدرت قانوناً جديداً بشأن الاستثمار.

يشار في هذا السياق وعلى سبيل المثال إلى أن قانون الاستثمار الموحد (2015) جاء في سياق "تحصين المسؤولين الحكوميين وحماية المستثمر". وبالفعل تباطأت الحكومات المصرية المتعاقبة منذ الثورة في تنفيذ الأحكام القضائية التي تنص على بطلان عقود البيع وعودة الشركات للقطاع العام والتي تمت خصخصتها في ظل حكم الرئيس حسني مبارك. لا شك أن التعديلات التشريعية التي أُجريت بعد الثورة تصب في خانة استعادة ثقة المستثمرين الأجانب والمصريين.

ومن أهم تلك التعديلات قانون تحصين العقود الحكومية من الطعن أمام مجلس الدولة في عهد الرئيس عدلي منصور، ما ترتب عليه إيقاف النظر في القضايا القائمة وقصر الطعن على العقود في مسائل كخصخصة شركات القطاع العام وعقود تصدير الغاز الطبيعي وتخصيص الأراضي المملوكة للدولة على أطراف العقود المباشرة. وأعتبر ذلك ممارسة غير مسبوقة وتأتي "لسد هذا الباب الذي سبب الكثير من عدم اليقين للمستثمرين بالحكم ببطلان عقود خصخصة شركات عامة بعد سنوات من انتقال ملكيتها للقطاع الخاص، بما في ذلك المستثمرون الأجانب، وبطلان تخصيص أراض مملوكة للدولة" ¹⁶⁵. إلى جانب تحفيز المستثمرين على الاستثمار في مصر، أقرت الحكومة المصرية قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015، لكن هذا القانون ووجه به جوهر واسع عندما طرحته وزارة التخطيط للحوار المجتمعي. وكانت أبرز نقاط الهجوم تتعلق بـ هيكل الأجور، وانقصاص حقوق

وبدوره شهد قطاع الصحة تحسناً بين عامي 2010 و2013. فقد ارتفع متوسط العمر المتوقع من 68.2 إلى 68.8 سنة للنساء، ومن 72.9 إلى 73.6 في المائة للرجال (الجدول 5)، فيما تراجعت معدلات وفيات الأطفال من 19.9 إلى 18.6 حالة وفاة لكل 1,000 ولادة حية في تلك الفترة.

وبالرغم من التحسن الذي تظهره الأرقام، لا يمكن التغاضي عن المشاكل التي لا تزال تنتظر إيجاد حلول. صحيح أن مصر قطعت أشواطاً كبيرة من حيث تسهيل الحصول على خدمات الصحة والتعليم، غير أن نوعية هذه الخدمات تدهورت على مر الزمن. ومع أن هذه الخدمات متاحة مجاناً، تبقى النفقات على التعليم والصحة (كالتعليم الخصوصي، أو اللجوء إلى العيادات الخاصة بدلاً من العيادات الرسمية) تشكل عبئاً كبيراً تتكبده العائلات لا سيما الفقيرة منها¹⁶⁶. حتى أن الأسنان والأطباء يتلقاون أجوراً زهيدة، ولا يحصلون على التحفيز الكافي، كما أنهم نادراً ما يخضعون لمساءلة. وبحسب الاتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم في العالم (TIMSS)، لا يسجل الطلاب في مصر علامات مرتفعة في الاختبارات الدولية، وتحل الجامعات في مصر في مراتب متذبذبة على الصعيد الدولي. بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد تمايز بين العرض والطلب على اليد العاملة الماهرة في سوق العمل، وحتى لو عدلت الفئات الفقيرة إلى الاستثمار في رأس مالها البشري وتعزيزه، فهي تبقى محرومة من الاستفادة من استثماراتها.

وبالنسبة لتصنيص الموارد لقطاعي التعليم والصحة، يشير الجدول 6 إلى أن نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي لا تزال مشابهة لما كانت عليه قبل عام 2011، مع زيادة بسيطة شهدتها في الفترة 2014-2015 على صعيد الميزانية المخصصة لهذين القطاعين. وتعد هذه الزيادة خطوة أولى باتجاه تطبيق الدستور الجديد الذي أقر في عام 2014 والذي ينص على ضرورة أن تصل نسبة الإنفاق العام على التعليم إلى ما لا يقل عن 4 في المائة من الناتج

الجدول 4. الالتحاق بالمدارس حسب نوع الجنس، 2010-2012

	الالتحاق بالمدارس 2012	الالتحاق بالمدارس 2011	الالتحاق بالمدارس 2010	
التعليم الابتدائي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)				
الذكور	115.7	111.8	114.5	
الإناث	111.1	105.3	109.9	
المجموع	113.4	108.6	112.3	
التعليم الثانوي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)				
الذكور	87.1	86.4	77.2	
الإناث	85.5	84.7	74.4	
المجموع	86.3	85.6	75.9	
التعليم العالي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)				
الذكور	30.6	30.2	35.1	
الإناث	29.5	27.2	31.8	
المجموع	30.1	28.8	33.5	

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية.

الجدول 5. مؤشرات النواتج الصحية

2013	2012	2011	2010	
73.6	73.3	73.1	72.9	العمر المتوقع عند الولادة للإناث (سنوات)
68.8	68.6	68.4	68.2	العمر المتوقع عند الولادة للذكور (سنوات)
71.1	70.9	70.7	70.5	العمر المتوقع عند الولادة، المجموع (سنوات)
18.6	19.0	19.4	19.9	نسبة وفيات الأطفال (كل 1000 ولادة حية)

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية.

الجدول 6. الإجراءات العامة التي اضطلعت بها الحكومات في الفترة 2010-2015 (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

-2014 2015	-2013 2014	-2012 2013	-2011 2012	-2010 2011	
32.9	35.1	33.5	29.9	29.3	الإنفاق الإجمالي
5.5	5.3				الإنفاق على التعليم
2.6	2.4				الإنفاق على الصحة

المصدر: صندوق النقد الدولي ووزارة المالية، بالاستناد إلى الميزانية المعلنة للفترة 2014-2015.

الإعانت. وكذلك الأمر للخمس الأشد فقراً الذي لا يستفيد سوى بنسبة 1 في المائة من إعانت дизيل في الوقت الذي يستفيد الخامس الأشد ثراءً بنسبة 71 في المائة من هذه الإعانت. وهذا ينطبق أيضاً على إعانت غاز البترول المسال، ولو بفروقات أقل، إذ لا تستفيد الشريحتان الأولى والثانية إلا بنسبة 33 في المائة من هذه الإعانت.

ويختلف الأمر بالنسبة لإعانت الغذاء، حيث تتوزع فوائدها بدرجة أعلى من المعدل على الشرائح الخمسية، ومع هذا تستفيد الشريحة الأولى من إعانت الخبر، والسكر، والطحين بنسبة 15 في المائة، والشريحة الثانية بنسبة 17 في المائة، والشريحة الثالثة بنسبة 37 في المائة.

ولا يعتبر توزيع فوائد الإعانت غير منصف فحسب، بل يتسبب أيضاً بتشوه السوق على صعيدي الإنتاج والاستهلاك. فمن ناحية الإنتاج، قد تشجع الإعانت على الاستثمار في مجالات ليس لها ميزة نسبية على الصعيد الوطني. أما على صعيد الاستهلاك، فقد تساهم هذه الإعانت في زيادة استهلاك السلع الشحيحة. والأهم من ذلك، يؤدي وضع سعررين لسلعة واحدة في أي سوق إلى إتاحة الفرص للمضاربات، والسوق السوداء، والتهريب. وبذلك، يشكل نظام كهذا عبئاً على ميزانية الحكومة قد يكون من الصعب عليها تحمله، خاصة وأن إعانت الطاقة والغذاء تشكل حوالي ربع مجموع الإنفاق الحكومي. كما لا يتيح لها الحيز المالي الكافي للإنفاق على قضايا مهمة، ويعرض الميزانية لانعدام الاستقرار بسبب القبلات في أسعار السلع على الصعيد الدولي.

وفي حقبة ما بعد الثورة، شكل شح الموارد الداعم السياسي الذي أمنه النظام الجديد بعد 30 حزيران/يونيو 2013، فرصة لإعادة النظر في مسألة إعانت السلع. فظهرت محاولات لوقف هذه الإعانت أو ترشيدتها، عبر تأمين التحويلات المادية الازمة.

المحطي الإجمالي، ونسبة الإنفاق على الصحة إلى ما لا يقل عن 3 في المائة من هذا الناتج.

وشهد القطاع غير النظامي ارتفاعاً ملحوظاً في نسبة التشغيل، وتنشير البيانات الواردة في مسح ظروف سوق العمل في مصر إلى ارتفاع في نسبة فرص العمل في القطاع الخاص غير النظامي وصلت إلى 40 في المائة في عام 2012 بعد أن كانت 30.7 في المائة في عام 1998¹⁶⁷. وينسب هذا الارتفاع إلى عوامل عديدة، الأول هو أن سرعة النمو الاقتصادي غير كافية لخلق فرص عمل في القطاع النظامي لاستيعاب الأعداد الكبيرة لطالبي العمل، فنسبة التشغيل في القطاع الخاص النظامي لم تسجل سوى ارتفاع ضئيل من 13 في المائة إلى 13.5 في المائة، فيما سجل التسجيل في القطاع العام تراجعاً من 34 في المائة إلى 27.1 في الفترة عينها. والثاني هو أن غالبية الأفراد يلجأون، نتيجة للأعباء المعيشية، إلى القطاع غير النظامي لإيجاد فرص عمل، بالرغم من ظروف العمل الصعبة.

1. ترشيد برامج دعم السلع الأساسية

اعتمدت مصر على إعانت دعم السلع الأساسية باعتبارها آلية لتأمين شبكة الأمان، ولكن تبين أن هذه الآلية تفقد إلى الفعالية والإنصاف والاستدامة، مع أن الهدف منها هو دعم الدخل الحقيقي للفئات الفقيرة عبر تأمين الحكومة لبعض السلع الأساسية بأسعار أقل من سعر السوق، وحماية السكان من الصدمات الناتجة عن تقلبات الأسعار الدولية للسلع الأساسية، خاصة في بلد يستورد النفط كمصر.

ويشير الشكل 4 بالاستناد إلى مسح الأسر التي أجريت بين عامي 2003 و2009، إلى نسبة المستفيدين في شرائح التقسيم الخمسي لمستويات الدخل من إعانت النفط، والديزل، وغاز البترول المسال. ويظهر أن الشريحتين الأولى والثانية لا تتفاوتان سوى 3 في المائة من مجموع إعانت النفط، فيما يستفيد الخامس الأشد ثراءً من 86 في المائة من هذه

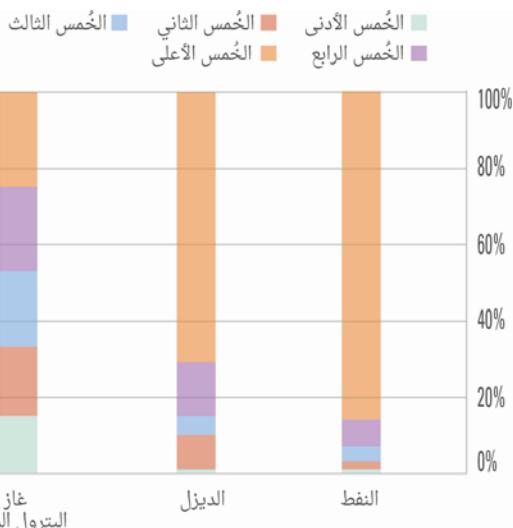
للسيارات الراقية، وارتفع الوقود الثقيل للصناعات التي لا تستهلك الطاقة بكثافة بنسبة 33 في المائة، وللصناعات التي تستهلك الطاقة بكثافة بنسبة 50 في المائة¹⁶⁸. وفي كانون الثاني/يناير 2013، ارتفعت تعرفة الكهرباء للأسر بنسبة 16 في المائة، كما ارتفعت أسعار الغاز الطبيعي والوقود الثقيل لتوليد الكهرباء حوالي الثلث. وفي عام 2014، أدخلت الحكومة بعض التعديلات على نظام إعانات الغذاء، بعد أن كان يقتصر في السابق على تزويد الأفران بالطحين لإنتاج الخبز "البلدي". فبدأت تتبع نهجاً قائماً على الإنتاج تخصص بموجبه بطاقة ذكية للمواطنين تسمح لهم بالحصول على خمسة أرغفة خبز يومياً¹⁶⁹.

وبالإضافة إلى التغيرات التي طرأت على إعانات الخبز، اتبعت الحكومة نهجاً مماثلاً على صعيد مجموعة محددة من المنتجات الأساسية. في السابق، كان يُسمح للمواطنين بالحصول على حصة من المنتجات الأساسية شهرياً.

أما النظام الجديد فلا يسمح لهم بالحصول سوى على 15 جنيهًا مصرىً شهرياً لصرفها على المنتجات التي يرغبون فيها من بين مجموعة محددة تتألف من 20 منتجًا. وإن لم ينفق المواطن كل الإعانات المخصصة لشراء الخبز البلدي، يمكن نقاطاً إضافية تخوله شراء منتجات أخرى عبر استعمال بطاقة الذكية¹⁷⁰. ويسمح هذا النظام بمنح المواطن حرية الخيار بحسب رغباته واحتياجاته.

وبالإضافة إلى الجهد الذي بذلتتها الحكومات على صعيد إعانات الغذاء، بدأت أيضاً بتطبيق برنامج يعنى بإسكان الفئات ذات الدخل المتدنى بالاستناد إلى برنامج الإسكان الاجتماعى. وأطلقت هذه المبادرة عقب ثورة 25 كانون الثاني/يناير 2011، بموجب مرسوم وزاري، وكان الهدف منها تأمين مليون مسكن للأسر ذات الدخل المتدنى. وأدى التمسك بهذا الهدف إلى صدور القانون رقم 33 الذى يعنى بالمساكن الاجتماعية، والذي أقر بموجب مرسوم جمهورى في أيار/مايو 2014¹⁷¹. وبذلك، تم تكليف وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية

الشكل 4. نسب الاستفادة من إعانات الطاقة بحسب شرائح التقسيم الخمسي لمستويات الدخل في مصر، 2009-2003



المصدر: تقارير صندوق النقد الدولي والبنك الدولى؛ 2014 .Sdralovich and Others,

الشكل 5. نسب الاستفادة من إعانات الغذاء بحسب شرائح التقسيم الخمسي لمستويات الدخل في مصر، 2009-2003



المصدر: تقارير صندوق النقد الدولي والبنك الدولى؛ 2014 .Sdralovich and Others,

وكان لا بد من أن تركز المجموعة الأولى من الإصلاحات على تخفييف إعانات النفط. فمنذ عام 2012، ارتفعت أسعار البنزين (أوكтан 95) بنسبة 112 في المائة

أشخاص ذوي إعاقة لدى الأسرة الواحدة، أي أن المبلغ لا يجوز أن يتعدى الـ 1050 جنيهًا شهريًّا للأسرة الواحدة.

ويطبق كل برنامج على ثلاثة مراحل. وتهدف المرحلة الأولى المقرر إنجازها في حزيران/يونيو 2015، إلى تغطية 500,000 أسرة في المناطق الـ 19 الأشد فقرًا في مصر حيث تصل نسب الفقر إلى 60 في المائة وما فوق، والتي تقع بمحملها في ست محافظات في شمال مصر. وتغطي المرحلة الثانية، 500,000 أسرة إضافية ومن المتوقع إنجازها في أواخر عام 2016. أما المرحلة الثالثة فمن المتوقع أن تقدم الدعم أيضًا لـ 500,000 أسرة إضافية وأن تنتهي في أواخر عام 2017.

بذلك، سيكلف إنجاز البرنامج ككل بمراحله الثلاث عند تغطية 1.5 مليون أسرة، مبلغ 10.89 مليار جنيه مصرى (أي 1.46 مليار دولار أمريكي). ويكون بذلك قد قدم الدعم لحوالي 10 في المائة من السكان و37 في المائة من الفقراء. وتبيّن نتائج المحاكاة أن البرنامج من شأنه الحد من معدل الفقر الوطني بنسبة 6.3 في المائة أي أنه سيحد من الفقر بنسبة 24 في المائة.

وترسل المبالغ عبر مكاتب البريد الوطنية. وتستفيد منها الأسر عبر سحبها بواسطة بطاقات صراف آلي من مكاتب البريد أو وحدات وزارة التضامن الاجتماعي، علماً أن كل المستفيدين من برنامج "تكافل" يحصلون على المبالغ النقدية بشكل فصلي فيما تصرف المساعدات بشكل شهري للمستفيدين من برنامج "كرامة". وباب الانتساب إلى البرنامج مفتوح في المناطق المستهدفة إلى أن يتحقق التغطية الكاملة. وتحدد فترة الانتساب إليه بثلاث سنوات، يمكن بعد انتهاءها تجديد الطلب.

ومن أجل ضمان استمرارية التمويل، خصصت الحكومة لهذا البرنامج 15-10 في المائة من مدخلاتها المخصصة لإصلاح سياسات الدعم¹⁷³. وخصصت وزارة المالية مبلغ 500 مليون جنيه لتمويل المرحلة

لوضع برامج تعنى بالمساكن الاجتماعية وتنفيذها، كذلك أنشئ صندوق للإسكان الاجتماعي، وذلك لتؤمن المساكن اللائقة للفئات ذات الدخل المنخفض.

2. برنامج "تكافل وكرامة"

ويُعتبر برنامج "تكافل وكرامة" من أهم برامج شبكات الأمان التي أنشئت في مصر في الآونة الأخيرة. وهو عبارة عن برنامج لدعم الدخل يهدف إلى مساعدة الأسر الفقيرة التي تشتمل من بين أفرادها على أطفال أو مسنين أو أشخاص ذوي إعاقة. وبالتحديد، "تكافل" هو برنامج يقدم للأسر الدعم المشروط للدخل، أما "كرامة" فهو برنامج موجه للمسنين البالغين من العمر 65 سنة وما فوق والأشخاص ذوي الإعاقة، ويعنى بتقديم دعم غير مشروط للدخل وتؤمن الدمج الاجتماعي¹⁷².

ويهدف برنامج "تكافل" إلى الحد من الفقر وتعزيز رأس المال البشري في مجال التعليم والصحة، عبر تحويل المبالغ النقدية بالاستناد إلى شروط صحية وتعليمية. وفي ما يتعلق بالتعليم، يشترط أن يلتحق أفراد الأسرة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و18 سنة في المدارس وأن يحضروا ما لا يقل عن 80 في المائة من الحصص الدراسية. أما في ما يتعلق بالصحة، فيشتريط أن تقصد الأم والأطفال الذين تقل أعمارهم عن 6 سنوات العيادات الطبية مرتين سنويًّا، بهدف رصد النمو وإنشاء السجلات الصحية وحضور دورات التوعية التي توفر للأم معلومات حول التغذية، وممارسات إطعام الأطفال وتحصينهم من الأمراض، وتدابير الرعاية قبل الولادة وبعدها. يبلغ نصيب الأسرة من التحويلات 325 جنيهًا مصرىً، وتزيد قيمة هذا المبلغ بحسب عدد الأطفال في الأسرة ليصل كحد أقصى إلى 625 جنيهًا مصرىً. وإلى جانب الدعم المادي، يقدم هذا البرنامج المزيد من الدوافع للحصول على شهادة التعليم الثانوى. وبدوره، يؤمن برنامج "كرامة" مبلغًا قدره 350 جنيهًا مصرىً للأسر التي يعني أحد أفرادها من إعاقة، ولا يغطي البرنامج أكثر من ثلاثة

وسائل النقل المأمونة، والخدمات الاجتماعية على صعيدي الصحة والتعليم.

ومن جهته، يحقق مشروع الاستثمار المكثف للعمل في حالات الطوارئ العدالة الاجتماعية من نواح متعددة. فهو يستهدف الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع عبر التركيز على الـ 20 في المائة الأشد فقراً من المناطق الريفية المصرية¹⁷⁵، خاصة وأن الشباب في هذه المناطق يسجلون أعلى معدلات بطالة، ما يجعلهم مستهدفين أكثر من غيرهم للاستفادة من الفرص الاجتماعية والاقتصادية التي يوفرها المشروع. كما أنه يركز على اليد العاملة شبه الماهرة التي قد تستفيد من آثار المشروع الإيجابية في الأجل الطويل، عبر رفع كفاءتهم وزيادة فرص توظيفهم في المستقبل.

بالإضافة إلى ذلك، يحقق هذا المشروع العدالة الاجتماعية من ناحية المساواة بين الجنسين. حيث أن المشاريع الفرعية للخدمات الاجتماعية تعير المرأة الأولوية في الحصول على الخدمات والاستفادة من فرص العمل لا سيما في توسيعها تقديم هذه الخدمات. ويشتمل المشروع كذلك على آليات لرصد مراقباته المساواة بين الجنسين.

ومنذ آذار/مارس 2015، أتاحت المشروع 100,000 فرصة عمل بشكل مباشر أو غير مباشر للنساء بنسبة 40 في المائة، والشباب العاطلين عن العمل بنسبة 74 في المائة. كما عمل على إعادة تأهيل 366 مدرسة و12 مركزاً للشباب، و77 كيلومتراً من شبكات الطرق الريفية، و25 كيلومتراً من ضفاف نهر النيل. وأوليت مسألة الحد الأدنى للأجور اهتماماً كبيراً لا سيما بعد الثورة، إذ رأى البعض أن رفع الحد الأدنى للأجور له أهمية كبيرة في تحقيق العدالة الاجتماعية، مما زاد الضغوطات على حكومة البلاوي المؤقتة فرفع الحد الأدنى للأجور في القطاع العام بنسبة 70 في المائة أي من 700 جنيه شهرياً إلى 1,200 جنيه. كما اتخذت حكومته قراراً يعتبر هاماً من حيث تحقيق العدالة

الأولى أي السنة المالية 2014/2015 من هذا البرنامج الذي تدير وزارة التضامن الاجتماعي العمليات والأنشطة المتعلقة به. بهذا، يمكن القول إن برنامج "تكافل وكرامة" يحظى بالدعم الكافي على الصعيدين السياسي والمالي ويسير بخطى ثابتة نحو إنجازه. وفي الفترة الراهنة، ما زالت نتائجه غير واضحة وقد يستغرق تطبيقه وقتاً قبل التمكن من تقييمه.

3. برامج الأشغال العامة والحد الأدنى للأجور

ويتعلق الشق الثاني لشبكات الأمان الاجتماعي بسوق العمل، ولا سيما اليد العاملة التي لا تتمتع بالمهارات المطلوبة أو الأشخاص العاطلين عن العمل، أو الذين يتقاضون أجوراً متدنية. ويركز الجزء الأول من المبادرة على مشروع الاستثمار المكثف للعمل في حالات الطوارئ، فيما يتعلق الجزء الثاني بتغيير الحد الأدنى للأجور.

وأطلق مشروع الاستثمار المكثف للعمل في حالات الطوارئ في تشرين الأول/أكتوبر 2012، وهو مشروع ينفذه الصندوق الاجتماعي للتنمية بالتعاون مع البنك الدولي، ويهدف أولاً إلى تأمين فرص عمل مؤقتة للأشخاص العاطلين عن العمل أو الأيدي العاملة غير الماهرة أو شبه الماهرة في مناطق محددة في مصر، وثانياً إلى توفير الخدمات المتصلة بالبني التحتية الضرورية لمساعدة السكان في المناطق الفقيرة¹⁷⁶. ولتحقيق الهدف الأول، يسعى المشروع إلى دعم نوعين من المشاريع الفرعية القائمة على كثافة اليد العاملة. يقتصر النوع الأول على مشاريع الأشغال العامة في البنى التحتية الصغيرة والمحلية كتنظيف القوات وحمايتها، وإعادة تأهيل المدارس والمساكن وشبكات الطرق الريفية؛ أما النوع الثاني فيشمل إنشاء مشاريع فرعية لتؤمن خدمات المجتمع. وبشكل عام، تساهم هذه المشاريع بتعزيز الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، والطاقة،

هو أنها لا تزال غير مكتملة كبرنامج دعم السلع، ولا سيما إعانات الطاقة. حتى أن برنامج التحويلات النقدية لا يزال في مرحلة الأولى إذا كان الغرض منه الوصول إلى أغلبية السكان الفقراء في مصر. وهذا ينطبق أيضاً على توفير المساكن، وخدمات الصرف الصحي، والمياه لذوي الدخل المنخفض في المناطق الفقيرة.

في المقابل، وضعت الحكومة المصرية حد أقصى للأجور، كان الهدف منه وضع حد للتفاوت الهائل في الدخل الذي يولد مشاعر مشروعة باللاعدالة¹⁷⁸. كما وضعت الحكومة المصرية نظاماً ضريبياً يكفل تشجيع الأنشطة الاقتصادية الكثيفة العمالة.

في ظل هذا الاهتمام بإصدار قوانين تشجع الاستثمار من جهة والتشريع في ظل غياب البرلمان من جهة ثانية، لا بد من الوقوف عند دور إمكانيات المجتمع المدني، أو الحد منها، في إطار رقابته على الدستور وحسن تطبيقه.

дал. أين المجتمع من المراقبة والعدالة الاجتماعية؟

قوبل الدستور المصري لعام 2014 بالترحيب لما تضمنه من تكريس لمفاهيم العدالة الاجتماعية وركائزها. ولكن وحيث أن العبرة في التطبيق، قوبلت قوانين عدة صدرت بعد إقرار الدستور بالانتقاد والاعتراضات باعتبارها تفرض تضييقاً على المجتمع المدني وتحد من دوره في مراقبة التزام السلطات العامة بالدستور واحترامها له. ويتناول هذا الجزء من التقرير القوانين التي صدرت في السنوات القليلة الماضية ومدى ابتعادها عن الدستور.

في عام 2013، تقدمت وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية بمشروع قانون لتنظيم الجمعيات والمؤسسات الأهلية يحل محل القانون رقم 84 لسنة 2002. وتعتبر مشروع القانون للعديد من الانتقادات فاعتبره البعض

الاجتماعية وهو فرض حد أقصى للتعويضات للموظفين الحكوميين يصل إلى 42,000 جنيه شهرياً.

وهذا القرار استفاد منه العديد من الموظفين، وهدأت الآراء المطالبة بتحقيق العدالة وسمح للحكومة بالتركيز على المسائل الملحة ومن ضمنها إنشاء المؤسسات السياسية (دستور جديد مثلًا). وبالرغم من فوائد القرار، لا يمكن التغاضي عن بعض نقاطه السلبية. فهو أولاً لم يطبق على العمال والمزارعين في القطاع الخاص، أو حتى العمل غير النظاميين. وهذه نقطة بالغة الأهمية نظراً إلى أن حوالي 41 في المائة من العمال في القطاع غير النظامي يتقاضون أقل من 700 جنيه شهرياً و75 في المائة منهم يتقاضون أقل من 1,200 جنيه شهرياً¹⁷⁶.

وثانياً، يركز هذا القرار على الوظائف الحكومية ويتجاهلي عن القطاع الخاص. ووفقًا للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في جمهورية مصر العربية، يبلغ متوسط الأجر في القطاع العام 2,600 جنيه فيما يبلغ متوسط الأجر في القطاع الخاص 1,600 جنيه. وهذا يصنفي على القطاع العام قسماً أكبر من الأهمية إلى جانب الأمن الوظيفي والفوائد الأخرى التي يوفرها. وبالإضافة إلى هذه الآثار، قد يحفز هذا القرار على اللجوء إلى القطاع غير النظامي، بما أن القطاعين العام والخاص يشاركان مجموعة كبيرة من العمال. وهذا يعني أن ارتفاع الأجر في الوظائف الحكومية يؤدي بشكل غير مباشر إلى ارتفاع في أجور القطاع الخاص. وقد ينتج عن هذا الارتفاع في القطاع الخاص أثراً، الأول هو زيادة أسعار المنتجات المصرية وفقدانها القدرة على المنافسة في السوق العالمية؛ والثاني هو التأثير على التوظيف في القطاع الخاص النظامي وإجبار العمال على اللجوء إلى القطاع غير النظامي. وهذا ما حصل في عام 2003 عندما توفرت الحكومة المصرية عن التوظيف في القطاع العام¹⁷⁷.

وكما ذكر آنفاً، لا شك في أن هذه الإجراءات والقرارات تشكل نقطة انطلاق في الاتجاه الصحيح، ولكن ما يعيدها

وبشأن الإرهاب، أقر الرئيس عبد الفتاح السيسي القانون 8 لسنة 2015 بشأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين. واعتبر ما تضمنه القانون من تعريف للكيانات الإرهابية أو التمويل أنه يمس مباشرة بحرية إبداء الرأي. وما جاء في تعريف الكيان الإرهابي في المادة الأولى من القانون ما يلي: "الجمعيات أو المنظمات أو الجماعات أو العصابات أو الخلايا أو غيرها من التجمعات، أيًا كان شكلها القانوني أو الواقعي، متى مارست أو كان الغرض منها الدعوة بأي وسيلة في داخل البلاد أو خارج البلاد إلى إيهاد الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم أو تعریض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالمواد الطبيعية أو بالأثار أو بالاتصالات أو المواصلات البرية أو الجوية أو البحرية أو بالأموال أو بالمباني أو بالأملاك العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة، أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم، أو غيرها من المرافق العامة، أوبعثات الدبلوماسية والقنصلية، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر، من القيام بعملها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها أو مقاومتها، أو تعطيل المواصلات العامة أو الخاصة أو منع أو عرقلة سيرها أو تعریضها للخطر بأي وسيلة كانت...".

واعتبر عدة محللين أن هذا التعريف فضفاض ويمكن أن يشكل خطراً على الحريات العامة خصوصاً وأنه باستخدام عبارة "أية وسيلة كانت" يمكن السلطات الحكومية من أن تتعامل مع بعض المظاهرات أو الاحتجاجات المدنية بالطريقة التي تتعامل بها مع الأعمال الأخرى العسكرية أو المسلحة.

وقد صدرت بالفعل أحكام عديدة بموجب هذا القانون منها ما عُرف بحكم جماعة التوحيد، أو حكم قضية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. كما صدر حكم أيضاً بمجموعة من الشباب الذين كانوا يحتاجون أمام مجلس

أشبه بـ"مشروع قانون لرأد العمل الأهلي"¹⁷⁹. يشار في هذا السياق إلى أن مشروع القانون لم يخضع للحوار المجتمعي ولم تشارك في صياغته منظمات المجتمع المدني. ومن الانتقادات التي وجهت لمشروع القانون أنه يعتمد على مبدأ "التصريح" وليس "الإخطار" من أجل المباشرة في تأسيس جمعية مدنية، مما يساهم في تضييق الخناق على الجمعيات المدنية. إضافة إلى ذلك، تم بمحض هذا القانون إنشاء "اللجنة التنسيقية" التي تحكم بشأن ما إذا كانت الجمعيات الأهلية تشكل خطراً على الأمن القومي¹⁸⁰. بمعنى آخر، اعتبر نص مشروع القانون "نصاً عقابياً" لأنه "بني على مخالفة صريحة للدستور والاتفاقات الدولية التي وقعت عليها مصر". وأتى هذا التشريع في ظل جو عام من المضايقات على مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية، مما أدى إلى إغلاق 400 منظمة غير حكومية خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2015¹⁸¹.

في الشق الاقتصادي، أصدر الرئيس الأسبق عدلي منصور القانون رقم 32 لسنة 2014، الذي ينص على عدم جواز الطعن في تعاقديات الدولة إلا من طرف التعاقد وهما في هذه الحالة الحكومة من جهة والمستثمر من جهة أخرى، قاطعاً وبالتالي على أية جهة ثالثة إمكانية الطعن. وبالتالي تكون الدولة قد أمنت لنفسها حصانة قانونية على جميع تعاقدياتها السابقة، وشبكة أمان تسمح لها بابرام عقود مستقبلية من دون أي رقابة أو طعن ممكن من قبل المجتمع وأصحاب المصلحة أو المتضررين. وبحسب المركز المصري للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، لعب المجتمع المدني دوراً هاماً في إطار تقديم الطعون أمام المحاكم، وخاصة المحاكم الإدارية، من أجل إبطال العديد من العقود "الفاشدة" التي أعادت الكثير من الهيئات والشركات التي بيعت في ظروف أقل ما توصف به أنها مشبوهة" خلال المراحل السابقة. وبحسب المركز أيضاً، فإن هذا القانون جاء ليغلق الطريق على تلك الرقابة بحيث منع من توافرت لهم الصفة والمصلحة من الطعن بالقرارات.

كل من تعمد بأي وسيلة كانت نشر أو إذاعة أو عرض أو ترويج أخبار أو بيانات غير حقيقة عن أعمال إرهابية وقعت داخل البلاد أو عن العمليات المرتبطة بمكافحتها بما يخالف البيانات الرسمية الصادرة عن وزارة الدفاع وذلك كله دون إخلال بالعقوبات التأديبية المقررة". وقد احتجت نقابة الصحفيين في مصر على هذه المادة لأنها تشكل "ارتداداً واضحاً على حرية الرأي والنشر والتعبير" وتصادر حق الصحفي في الحصول على المعلومات من مصادرها المختلفة". واعتبرت النقابة أن القانون "جاء ليغلق الباب أمام كل المحاولات التي تسعى إلى أن تكون الصحافة معبراً عن المجتمع بكل طوائفه، ويفتح الباب أمام عودة الرقابة على الصحافة والإعلام عبر نصوص قانونية تضرب حرية الصحافة¹⁸³". ورأى نقابة الصحفيين أن هذا القانون يخالف المادة 70 من الدستور المصري، التي نصت على أن "حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني مكفولة،...".

يشار في هذا السياق إلى أن اللجنة العليا للإصلاح التشريعي التي تقدم المشورة الطارئة للرئيس لم تطلع على مسودة قانون مكافحة الإرهاب. فبحسب أحد أعضاء اللجنة، لم يتم عرض هذا القانون على اللجنة قبل إصداره ولم يؤخذ رأيها فيه، وأصدرت الحكومة 95 قانوناً لم يؤخذ رأي اللجنة في معظمها.¹⁸⁴

يستنتج مما تقدم أن دستور مصر لعام 2014 تضمن إضافات أساسية في مجال العدالة الاجتماعية على صعيد المبادئ والحقوق. إلا أن التطبيق المتمثل في التشريعات، التي اهتمت أساساً بقوانين الإرهاب والتظاهر من جهة والسياسات الاقتصادية من جهة أخرى، قد جعل من العدالة الاجتماعية مبدأً ما زال يبحث عن التحقيق الفعلي.

لا شك في أن الانتقال الدستوري في مصر لم يكن سهلاً، إذ واجهت الحكومات المتعاقبة العديد من التحديات الاقتصادية والأمنية. وقد أعطت السلطات المصرية بعد

الشورى أي المقر المعتمد للجنة الخمسين. وكان هدف الاحتجاج الضغط على اللجنة من أجل عدم إقرار البند المتعلق بمحكمة المدنيين أمام القضاء العسكري. وتمت محاكمة هؤلاء أمام محكمة جنابات، والتي تعد دائرة من الدوائر المختصة بالإرهاب. وحكمت المحكمة على هؤلاء المتهمين بالسجن لاعتبارها أنهم "قاموا بتجمهر مؤلف من أكثر من خمسة أشخاص من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر وكان الغرض منه ارتكاب جرائم الاعتداء على الأشخاص والمتلكات العامة والخاصة والتأثير على رجال السلطة العامة في أداء أعمالهم بالقوة والعنف وتثير الأمن والسكينة العامة".

وفي المسار نفسه، صدق الرئيس عبد الفتاح السيسي على قانون آخر هو قانون مكافحة الإرهاب في 15 آب/أغسطس 2015. وقد واجه هذا القانون انتقادات أيضاً، واعتبر بعض معارضيه أنه يهدف بالأساس إلى "فرض الصمت على المجتمع"¹⁸². ويتضمن هذا القانون مواد من شأنها تصفيق الخناق على الرأي العام ومنع الفئات الاجتماعية من التحرك للمطالبة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية. ويأتي تعريف العمل الإرهابي في هذا القانون مبهماً وواسعاً جداً. فالمادة 2 تتصل على ما يلي: "يقصد بالعمل الإرهابي كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج بغرض الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو منه للخطر... أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة.....من القيام بعملها... أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح". وفي رأي منتقدي هذا القانون أن هذا النص يمكن أن يشمل العصيان المدني، ويفتح الباب أمام السلطات لنفسها القانون استنساباً بشكل لا يحفظ حرية التعبير.

من جهة أخرى، اعتبر القانون أيضاً انتهاكاً صارخاً لحرية الإعلام إذ أن المادة 35 منه تنص على أن "يعاقب بغرامة لا تقل عن مائتي ألف جنيه ولا تتجاوز خمسمائة ألف جنيه

على المجتمع المدني وحرية التعبير، وتساهم في إبعاد المجتمع عن الدولة وعدم الإحساس بإمكانية التغيير الاقتصادي أو الاجتماعي. إذا لا بد على الحكومة المصرية من أن تعيد الأولوية إلى المشاريع التي تساهم في تحسين الاقتصاد بشكل يستفيد منه المجتمع على أن يترافق ذلك مع رفع اليد عن الحريات العامة.

اعتمد الدستور لعام 2014، الأولوية لمشاريع اقتصادية كبرى كان الهدف منها الدفع بالعجلة الاقتصادية إلى الأمام. إلا أن المجتمع المصري لا يزال يعاني من تحديات اقتصادية كثيرة تتطلب من الحكومة اهتماماً أكبر لإيجاد فرص العمل وتوسيع تغطية الخدمات الاجتماعية. وإلى جانب الوضع الاقتصادي، اهتمت الحكومة في مصر بقوانين مكافحة الإرهاب، التي انتقدت باعتبارها تصفيقاً

4. تونس والانتقال “الاستثنائي”





عندما لا تحمي الإنسانية حقوق الإنسان تنهار الأنظمة التي أنشئت للوقاية من الفوضى والعنف، وتتفكك سلسلة الأمن البشري، تسود الأنانية العنف والصراع بأكثر من وجه وأكثر من مكان.

زيد رعد الحسين، مفوض الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

٤. تونس والانتقال "الاستثنائي"

توطئه على أن الوحدة الوطنية قائمة "على المواطن والأخوة والتكافل والعدالة الاجتماعية" ¹⁸⁵. وجاء في الفصل 12 من الدستور بشأن دور الدولة في تحقيق العدالة الاجتماعية، "تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوازن بين الجهات، استناداً إلى مؤشرات التنمية واعتماداً على مبدأ التمييز الإيجابي". فمن الواضح إذاً أن العدالة الاجتماعية أعطيت مكانة خاصة في تكوين الدولة التونسية، واعتبرت دعامة أساسية في بناء الوحدة الوطنية. ولم يقتصر النص الدستوري على الإشارة إلى العدالة الاجتماعية كمبدأ وحسب، بل ركز في فصول عده، على أبعاد عملية تساهم، في حال استوفيت، في تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

في الفصل 36، مثلاً، "الحق النقابي بما في ذلك حق الإضراب مضمون"، في إشارة صريحة إلى ضمان حق النقابات والعمال في الاحتجاج على السياسات الحكومية في حال اعتبارها مجحفة. وفي الفصل 37 "حرية الاجتماع والتظاهر السلميين مضمونة". وفي هذه الضمانات إشارة واضحة إلى المقومات الأساسية التي يتوجب توفرها في بلد معين لتكوين حراك مجتمعي مطلبي يطالب بالحقوق بطرق سلémieة من غير قيود.

وإضافة إلى الفصول التي تنص على ضمانات الحقوق، يحتوي الدستور على فصول تحدد المبادئ الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية لجميع أطياف المجتمع التونسي. فالفصل 38 ينص على أن "الصحة حق لكل أنسان". ويحدد دور الدولة في ضمان "الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن، فتوفر الإمكانيات الضرورية لضمان السلامة

يعتقد العديد من الباحثين أن تونس كانت تشكل استثناء دستورياً في العالم العربي. فقد اتخذ المسار الدستوري طابعاً نقاومياً، وأجريت انتخابات دورية، وأطلقت حوارات عدّة منها الحوار الاجتماعي من أجل عقد اجتماعي جديد. غير أن الإيجابيات الكثيرة التي حملها هذا المسار العام لم تحل دون وجود عقبات، على رأسها الخطر الأمني. فقد تعرضت تونس لضربات إرهابية، دفعت بالحكومة إلى وضع قانون مكافحة الإرهاب على رأس الأولويات، قبل المضي قدماً بإصلاحات اقتصادية واجتماعية تحقق مطالب الثورة. ويتناول هذا الفصل المواد المتعلقة بمبدأ العدالة الاجتماعية في الدستور التونسي الجديد، والآليات التي خصصت لتفعيل الدستور وتحقيق العدالة الاجتماعية في تونس. ويناقش إيجابيات الحوار الاجتماعي، لا سيما مدى المشاركة فيه، ومدى شموله في معالجة المواضيع الاقتصادية والاجتماعية. ويعرض أبرز المشاريع والبرامج التي أطلقتها الحكومة بعد إقرار الدستور ويحلل مساراًها. وكما يعرض قانون الإرهاب ومدى تأثيره على الحراك المجتمعي، ومسار العدالة الاجتماعية.

ألف. الدستور: الاستثناء التونسي؟

تناول الدستور التونسي الذي صدقت عليه الحكومة التونسية في 26 كانون الثاني/يناير 2014 مفهوم العدالة الاجتماعية من جوانب عدّة. فقد كرس للمرة الأولى في تاريخ الدساتير التونسية، مبدأ العدالة الاجتماعية، وربطه ببطأ مباشراً بتعزيز الوحدة الوطنية. ونص الدستور في

القانونية للملكية الفكرية في تونس التي "بقيت في معظم الأحوال، ولا عبارات متنوعة، مجرد إعلانات نوايا"¹⁸⁷.

وصحّ أن الدستور التونسي نص صراحة على مجموعة كبيرة من الحقوق، إلا أنه أغفل مجالات عديدة لها دور أساسي في ترسیخ العدالة الاجتماعية في البلد. ومن أبرز الأمثلة في هذا الإطار المناطق المهمشة في تونس التي تسعى إلى تحسين وضعها الاجتماعي والاقتصادي. وقد تطرق الدستور إلى هذه المناطق في الفصل 12، حيث جاء أن "الدولة تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوازن بين الجهات، استناداً إلى مؤشرات التنمية واعتماداً على مبدأ التمييز الإيجابي". ويرى البعض أن ما جاء في هذا الفصل لا يفي بحاجات هذه المناطق المهمشة ولا يحقق تطلعاتها، وأن كلمة "تسعى" تحمل معنى التنصل من الالتزام بتحقيق الهدف وكان الأجدى استبدالها بكلمة "ملزمة"¹⁸⁸. وينطبق هذا الوضع أيضاً على الحق في المياه، إذ أشار الفصل 44 إلى أن "المحافظة على الماء وترشيد استغلاله واجب على الدولة والمجتمع"، مع أن الاقتراحات الأولى التي لم تعتمد في النص الدستوري نصت على التوزيع العادل للمياه. ومن شأن الصيغة المعتمدة أن تؤثر على العدالة الاجتماعية¹⁸⁹، إذ أن العديد من الولايات في تونس تعاني من جفاف شديد، منها على سبيل المثال لا الحصر ولية "توزر" جنوب البلاد، ويؤدي التوزيع غير العادل للمياه إلى حرمان الفلاحين من الاستفادة من الأراضي على غرار باقي الولايات.

وتحتلّ الفصول الدستورية المتعلقة بالمرأة حيزاً خاصاً، وذلك من منظور التمسك بالحربيات والمكتسبات المكرسة للمرأة في مجلة الأحوال الشخصية الصادرة بتاريخ 13 آب/أغسطس 1956 في عهد الرئيس الراحل الحبيب بورقيبة، والتي لا يزال معمولاً بها حتى يومنا هذا. وقد اكتسبت المرأة في تونس حقوقاً فريدة من نوعها في العالم العربي، إذ حفّلت المساواة مع الرجل في عدة مجالات. وكانت هذه الحقوق موضوع جدل عقب ثورة عام 2011

وجودة الخدمات الصحية". وخصّ هذا الفصل الفئات المهمشة، إذ أقرّ بدور الدولة في ضمان "العلاج المجاني لفاقدى السن، ولذوي الدخل المحدود، والحق في التغطية الاجتماعية طبق ما ينظمها القانون". ولا شك في أن الحق في التغطية الاجتماعية أصبح بموجب هذه الفصل حقاً دستورياً، إلا أن تطبيقه مرتبط بقانون تنظيم الصناديق الاجتماعية، التي تعاني أصلاً من العجز المالي.

وخصص الدستور لذوي الاحتياجات الخاصة الفصل 48، "تحمي الدولة الأشخاص ذوي الإعاقة من كل تمييز. لكل مواطن ذي إعاقة الحق في الانقاض، حسب طبيعة إعاقته، بكل التدابير التي تضمن له الاندماج في المجتمع، وعلى الدولة اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لتحقيق ذلك".

وفي الدستور أيضاً إشارة خاصة إلى الحق في التعليم. وتماشياً مع المواثيق الدولية ولا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتحديداً المادة 26 حول "المجانية والإلزامية التعليم"¹⁹⁰، ينص الفصل 39 من الدستور التونسي على أن التعليم في تونس "إلزامي إلى سن السادسة عشرة"، وأن الدولة تكفل "التعليم العمومي المجاني بكامل مراحله والسعى لتحقيق جودة التربية والتعليم والتكوين".

وتطرق الدستور في الفصل 40 إلى "الحق في العمل" فنص على "حق كل مواطن ومواطنة في العمل في ظروف لائقة وبأجر عادل" وحدّد دور الدولة في اتخاذ "التدابير الضرورية لضمان هذا الحق على أساس الكفاءة والإنصاف".

وتطرق أيضاً إلى العديد من الحقوق الأخرى، ومنها "حق الملكية الفكرية" في الفصل 41، وهو حقّ قلما تكرسه الدساتير. وما لا شك فيه أن إدراج حق الملكية الفكرية في الدستور التونسي هو بحد ذاته تقدم ولا سيما أن قضية الملكية تعتبر حديثة نسبياً، وأن أول اتفاقية نوعية تعنى بالجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية أُفرت في عام 1995. غير أن التحدّي الأكبر يكمن في تطبيق المنظومة

اللاحقة التي تفعّل مضمونه. وينص الفصل 49 على التالي: "يحدد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحرابات المضمنة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة ترتيبها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمان العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التنااسب بين هذه الضوابط وموجتها". وبالتالي، يترك الدستور للقانون تحديد "الضوابط" المتعلقة بالحقوق، إلا أنه يشدد على أن هذه الضوابط لا يجب أن تنتّل من جوهر الحقوق. ثم يؤكّد الفصل نفسه بأنه "لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحراباته المضمنة في هذا الدستور"، ما يعني أن هذه الحقوق دستورية، لا يمكن لأي قانون أن يخالفها. وتجر الإشارة إلى أن الفصل 80 من الدستور يعطي الرئيس "في حالة خطر داهم مهدّد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها... أن يتّخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب". وهذا ما يمكن أن يعطّل الفصل 49. بيد أن الفصل 80 ينص استطراداً على أنه "بعد مضي ثلاثة أيام على سريان هذه التدابير... يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثة من أعضائه البتُّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرّح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً". وفي ما سبق إشارة واضحة إلى إمكانية الطعن بمبدأ الحالة الاستثنائية التي يمكن أن تمدد إلى أجل غير مسمى، فتؤدي إلى القضاء التام على الحقوق الاقتصادية الاجتماعية وحقوق الإنسان والحرابات العامة.

وإلى جانب الفصل 49 الذي ينص على ضرورة عدم إجراء تعديلات دستورية وقانونية تنتفي الحقوق، أعطى الدستور للمحكمة الدستورية هاماً واسعاً للنظر في دستورية القوانين، ولا سيما في الفصل 120. لكن البعض رأى فصوصاً في هذا الفصل الذي حصر مراجعة المحكمة الدستورية بـ"رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو

خصوصاً مع وصول حزب النهضة الإسلامي إلى سدة الحكم بعد الانتخابات الأولى.

ولا شك أن المرأة حظيت بمكانة مهمة في دستور تونس لعام 2014. لكن من المفيد استعراض المسار الدستوري في هذا السياق والتوقف عند قدرة المجتمع المدني التونسي والحركات الاجتماعية في التأثير على اللجنة التأسيسية خلال إعدادها لمسودة الدستور. فقد تضمنت المسودة الأولى حول المرأة كما قدمتها اللجنة التأسيسية ووافقت عليها حركة النهضة الفصل التالي: "تضمن الدولة حماية حقوق المرأة ومكتسباتها على أساس مبدأ التكامل مع الرجل داخل الأسرة وبوصفها شريكًا للرجل في التنمية والوطن"¹⁹⁰. واعتبر المجتمع المدني أن هذا الفصل جعل المرأة بمثابة شريك مكمل للرجل، أي في مركز ثانوي تجاه الرجل الذي أخذ الدور المهيمن في المجتمع، مما اعتبر انفاصاً لدور المرأة وحقوقها المكتسبة في تونس. ونتيجة لذلك، قام المجتمع المدني بحراك فعال أدى في نهاية المطاف إلى التأثير المباشر على المقاربة الدستورية لمكانة المرأة في المجتمع بشكل عام. وعُدلَت الصياغة في المسودة الأخيرة التي أقرت في البرلمان لتؤكد من خلال الفصل 46 على "تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في تحمل مختلف المسؤوليات وفي جميع المجالات. وبعبارات أخرى، لم تعد المرأة "مكملة" للرجل إنما اعترف بها الدستور كمواطنة تتتساوى في الفرص مع الرجل.

لقد تضمن الدستور التونسي إذا عدة مواد مرتبطة بالعدالة الاجتماعية. بيد أن هذه المبادئ الدستورية قد تبقى مجرد مبادئ في حال لم تجد طريقها إلى التنفيذ من خلال القوانين والسياسات الحكومية. ولا بد في هذا الإطار من تحديد الأطر لضمان تطبيقها. من هنا، يتطرق هذا القسم إلى أهم الآليات التي حددتها الدستور لضمان احترام المبادئ المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وصونها.

وفي هذا السياق، يكتسب الفصل 49 من الدستور أهمية خاصة، إذ يشكل صلة وصل بين الدستور كمبدأ والقوانين

تطرقت هذه الدراسة حتى الآن إلى الفصول التي تتعلق بمبدأ العدالة الاجتماعية في الدستور، والأطر القانونية التي تضمن حمايتها. وستتطرق في ما يلي إلى القوانين التي تشكل جزءاً أساسياً من تحقيق العدالة الاجتماعية. ولا بد من التوقف في هذا الإطار عند الفصل 20 من الدستور الذي ينص على أن "المعاهدات الموقعة عليها من قبل المجلس النيابي والمصدق عليها، أعلى من القوانين وأدنى من الدستور"، وفي ذلك دعوة إلى الحكومات لتعديل القوانين بشكل لا يتناقض مع المواثيق الدولية التي تعتبر الحامي الأساس لمبادئ العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

ويبقى التحدي الأكبر في إيجاد الأطر القانونية الكفيلة بتنفيذ مبادئ الدستور. وللاعتبارات السياسية والأمنية في هذا السياق تأثير بالغ إذ يمكن أن تستثار بالأولوية على حساب الشق الاجتماعي الاقتصادي. ويعتبر المسار الدستوري في تونس بمثابة سيفٍ ذي حدين. فهو قد يقوّض القواعد الجوهرية للعقد الاجتماعي الجديد الذي يعزز العدالة الاجتماعية، وقد يسمح في المقابل لشرائح واسعة في المجتمع بأن يتصرّفوا بموجب التزاماتهم كمواطنين، بالعمل معاً والحفاظ على المبادئ الأساسية لانتفاضتهم والحرص على عدم تقويض روحية الدستور واعترافه بالحقوق الجوهرية¹⁹².

وبناءً على ذلك، لا بد من الوقف عند الحوار المجتمعي الذي حصل في تونس بعد الثورة والذي هدف إلى تطوير "عقد اجتماعي جديد". ففي فهم المسار الحواري توضيح لأبعاد تحقيق العدالة الاجتماعية غداة الثورة وبعد إقرار الدستور والعوائق التي تعترض ذلك. وتكمّن أهمية هذا الحوار في مساهمته في توضيح مفهوم العدالة الاجتماعية ونهجها، ودور كل من الحكومات المتعاقبة في السعي لتحقيقها، دور المجتمع المدني والأحزاب في المطالبة بوضعها في صلب البرامج الحكومية.

ثلاثين عضواً من أعضاء مجلس نواب الشعب"، أي لم يمنح المواطنين حق مراجعة المحكمة الدستورية¹⁹¹. وقد نص الدستور على إنشاء هيئات أخرى لتعزيز الحقوق، على غرار هيئة حقوق الإنسان في الفصل 128، وهيئة للتنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة في الفصل 129، وهيئة للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد في الفصل 130.

الإطار 1. المحكمة الدستورية

- من أبرز مواطن القوة في الدستور التونسي إنشاء المحكمة الدستورية، ذات الدور الرئيسي في ترسیخ استقلالية القضاء، وصون الدستور.
- وبموجب الدستور فالمحكمة الدستورية هي السلطة الوحيدة التي لها صلاحية الرقابة على دستورية القوانين.
- ترك الدستور للمشرع مهام ضبط تنظيم المحكمة، والإجراءات المتعلقة بها، وضمانات قضاها. وكان يجدر أن تتولى السلطة التأسيسية مسألة تنظيم ضمانات قضاة المحكمة الدستورية وأن لا تتركها للمشرع، نظراً لأهميتها في استقلالية المؤسسة القضائية.

وينظم الفصل 118 عمل المحكمة على الشكل التالي:

"المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة تتربّع من اثنين عشر عضواً من ذوي الكفاءة، ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة."

يعين كل من رئيس الجمهورية، ومجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء، أربعة أعضاء، على أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون. ويكون التعيين لفترة واحدة مدتها تسعة سنوات. يجدد ثلث أعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاثة سنوات، ويسد الشغور الحاصل في تركيبة المحكمة بالطريقة المعتمدة عند تكوينها مع مراعاة جهة التعيين والاختصاص. ينتخب أعضاء المحكمة من بينهم رئيساً ونائباً له من المختصين في القانون".

الاجتماعية المستقبلية لتونس، وفي ضبط برامج تنفيذها. ونص في توطنته على جملة من المبادئ من أجل إرساء أسس العدالة الاجتماعية بجميع أبعادها:

- ضرورة اعتماد عملية التنمية على "مفهوم شامل يكفل تنشيط الدورة الاقتصادية وخلق الثروات ومواطن الشغل في كل الجهات، والتوزيع المحكم والعادل لثمار التنمية بين مختلف شرائح الشعب التونسي مع مراعاة التوازن بين الجهات بما يضمن التماسك الاجتماعي".
- تجذير ثقافة التضامن بين جميع الفئات بما يساهم في تحقيق الوئام الاجتماعي.
- ضمان الحقوق الأساسية في الشغل والعمل اللائق والتعليم والتكون والصحة والسكن والحماية الاجتماعية والمساواة في حظوظ الرقي الاجتماعي.
- التأكيد على أهمية الحوار والتشاور.

ذلك نص العقد الاجتماعي على آليات عديدة من أجل تحقيق الأهداف المنشودة. فتضمن خمسة محاور تشكل أرضية مثالية لرسم أهداف السياسة الاجتماعية والبرامج الكفيلة بتحقيقها.

(أ) في مجال النمو الاقتصادي والتنمية الجهوية (أي المنطقية)

أكّد العقد على ضرورة بناء توافق وطني حول إرساء نهج جديد للتنمية يقوم على المشاركة بين الحكومة والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، ويعمل على تحقيق تنمية شاملة ومستدامة ومتوازنة وعادلة بين الجهات، تراعي التوازن بين الأولويات الاقتصادية والطلعات الاجتماعية، وذلك من خلال:

- تطوير تناصية الاقتصاد بالاعتماد على المعرفة والابتكار.
- خلق عدد أكبر من فرص العمل اللائق للجنسين وخصوصاً في المناطق الداخلية، بما يدعم التماسك الاجتماعي ويحد من التفاوت بين الجهات.
- تكريس مقومات التنمية الجهوية، ورسم خطط جهوية للتنمية في إطار الامرکزية والديمقراطية المحلية.

باء. الحوار من أجل عقد اجتماعي جديد: مشاركة محدودة؟

من سلبيات المرحلة الانتقالية في تونس، في رأي العديد من الباحثين، الإفراط في التركيز على الجوانب الإيجابية لصياغة الدستور، والقيام بانتخابات متعاقبة منذ سقوط نظام زين العابدين بن علي، وتحديد ثلاثة عوامل أساسية عن النقاشات العامة هي تجديد النخب السياسية، والإصلاح التشريعي، والعدالة الانتقالية¹⁹³. ونتيجة لذلك، تأخر تحقيق هذه العوامل بالرغم من دورها الأساسي، إلى جانب الانتخابات والدستور، في تأمين الانتقال الديمقراطي. فالانتخابات لم تأت ب منتخب جديدة لديها مشاريع سياسية واجتماعية كان من الممكن إقرارها كتشريعات في البرلمان. وبالرغم من إقرار قانون العدالة الانتقالية، كان مسار تطبيقه متعرجاً بشكل عام. فهيئة الحقيقة والكرامة، المنوطة بتقويض واسع لتطبيق العدالة الانتقالية على انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة بين تموز/يوليو 1955 وكانون الأول/ديسمبر 2013، ما زالت تواجه صعوبات عده في تخطي المناخ السياسي المتازم الذي يهدّد الجهد الهاديد إلى محاسبة منتهكي حقوق الإنسان، وإصلاح مؤسسات الدولة العصبية على التغيير. مما هي أهم الخطوات التي اتخذت في هذا الإطار؟ وكيف شارك المجتمع في مسار صياغة العقد الاجتماعي؟

أطلقت تونس، منذ عام 2012، "حوار العقد الاجتماعي"، وهو عبارة عن سلسلة من اللقاءات بين ممثلي الحكومة، والعامل، وأصحاب العمل. وقد أدى الحوار إلى إبرام عقد اجتماعي في 14 كانون الثاني/يناير 2013¹⁹⁴، بين الحكومة التونسية، والاتحاد العام التونسي للشغل بصفته ممثلاً للعامل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية بصفته ممثلاً لأصحاب العمل. ويشار في هذا السياق إلى أن تاريخ توقيع العقد يوافق الذكرى الثانية لثورة عام 2011، ما يدلّ على أهمية هذه الوثيقة في التأكيد على مطالب الثورة الاقتصادية والاجتماعية. ويعتبر هذا العقد مرجعاً هاماً في رسم ملامح السياسة

(ب) في مجال سياسات العمل والتكوين المهني

لضمان مواصلة الحوار الاجتماعي وانتظامه والحفاظ على مناخه، تم الاتفاق على إنشاء مجلس وطني للحوار الاجتماعي ثلاثي التركيب، يتولى النظر في جميع المسائل المتعلقة بالعلاقات المهنية، ويقدم المشورة في مشاريع التشريعات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمجال الاجتماعي. ومن المقرر إنشاء المجلس خلال سنة من تاريخ إبرام الاتفاق.

وفي إطار تكريس مبدأ الحوار لفض الإشكاليات المتعلقة بالعلاقات المهنية، أنشئت آلية "أربعة زائد أربعة" لفض النزاعات التي يمكن أن تنشأ في مجال العمل في القطاع العام. وتضم الآلية أربعة ممثلي عن كل من الحكومة والاتحاد العام التونسي للشغل. وتدخلت عملية التفاوض على بنود عقد إنشاء هذه الآلية نقاشات معقمة لتقريب وجهات النظر، والوصول إلى توافقات تراعي مصالح جميع الأطراف وأولوياتها. وقد وافق مكتب العمل الدولي هذه المفاوضات، وما زال يواكب مختلف الأطراف في تنفيذ العقد.

وقد وجّهت بعض الانتقادات إلى هذا العقد، أبرزها أن المشاورات من أجل إبرامه لم تكن موسعة، وأنّها أقصت المجتمع المدني والأحزاب السياسية وعدداً من النقابات، ولا سيما الاتحاد التونسي الفلاحية والصيد البحري، واتحاد عمال تونس والجامعة العامة التونسية للشغل، واقتصرت على الاتحاد العام التونسي للشغل¹⁹⁵. ونتيجة لهذا الإقصاء، اعترضت العديد من الفئات على العقد الاجتماعي بصيغته النهائية لعدم مراعاته مبدأ المشاركة الموسعة. هذا من الناحية الإجرائية. أما من ناحية البنود والمضمون، فقد انتقد العديد من المتابعين العقد الاجتماعي واعتبروه عاماً في المضمون، لا ينطوي إلى عمق الأمور، ومنفصلاً عن الواقع والأزمات الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد التونسي¹⁹⁶.

رُكِّز العقد على ضرورة إجراء إصلاح شامل لمنظومة التعليم بمختلف مراحله، بما في ذلك التكوين المهني الأساسي والمستمر، لتلبية احتياجات الاقتصاد، ووضع استراتيجية وطنية للتشغيل وتنفيذها ومتابعتها وتقديرها على أساس مبدأ المشاركة الفعلية.

(ج) في مجال العلاقات المهنية والعمل اللائق

اتفق الأطراف الموقعة على اعتماد نهج جديد في تنظيم علاقات العمل، يركز على دعم التشغيل، وتشجيع الاندماج، وتحقيق التوظيف الأمثل للموارد البشرية، وتأمين العمل اللائق وفرص التكوين المستمر، وإحداث نظام للتأمين ضد فقدان مواطن الشغل، يشمل الأجراء المسرحيين لأسباب اقتصادية أو فنية، أو فاقد الشغل لأسباب خارجة عن إرادتهم، على أن يمول هذا النظام من قبل أصحاب العمل والعاملة والدولة. وتم التأكيد في هذا الباب على ضرورة التهوض بالصحة والسلامة المهنية وتحسين نسبة التغطية بخدمات طب الشغل.

(د) في مجال الحماية الاجتماعية

طلب العقد إجراء مراجعة شاملة لأنظمة الضمان الاجتماعي على ضوء دراسة شارك الجهات المهنية المعنية في وضعها، وذلك بهدف إقرار الإصلاحات المناسبة لهذه الأنظمة وضمان حسن توزيع مواردها المالية. وأكد العقد على ضرورة تأهيل القطاع الصحي بشقيه العام والخاص، ومراجعة الخارطة الصحية لتحسين التوازن بين الجهات، مع تكفل الدولة بضمان الحق في العلاج للفئات الضعيفة وتوفير حد أدنى من الدخل لها، والحرص على إحكام توجيه التدخلات لصالح الفئات المستهدفة بناءً على مقاييس موضوعية.

في المجلة وأخرى راغبة في تعديلها حتى تتلاءم مع السياق الجديد، أي وصول الإسلاميين إلى الحكم.¹⁹⁷ إلا أن النقاش حُسم لصالح المحافظة على مكتسبات المرأة. وقد أدى المجتمع المدني دوراً مهماً إلى جانب بعض القوى السياسية ووسائل الإعلام في هذا السياق. ويؤكد الفصل 46 من الدستور على حماية الحقوق المكتسبة للمرأة والعمل على دعمها وتطويرها وضمان تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة والسعى لتحقيق التناصف بين الجنسين في المجالس المنتخبة واتخاذ التدابير الكفيلة بالقضاء على العنف ضد المرأة.

ويرى البعض أن الدستور التونسي هو من أكثر الدساتير مراعاةً لمبدأ المساواة بين الجنسين. وقد جاء في الفصل 40 أن "العمل حق لكل مواطن ومواطنة، وتتحذّل الدولة التدابير الضرورية لضمانه على أساس الكفاءة والإنصاف. وكل مواطن ومواطنة الحق في العمل في ظروف لائقة وبأجر عادل". كذلك يكرس الفصل 70 المساواة بين الجنسين في التمثيل السياسي: "الترشح لمنصب رئيس الجمهورية حق لكل ناخبة أو ناخب تونسيي الجنسية منذ الولادة، دينه الإسلام". وفي هذه الإشارات اعتراف صريح بحق المرأة القانوني والسياسي.

وفي سابقة في تاريخ الدول العربية، سحب تونس تحفظاتها السابقة على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ولا سيما الفقرة الرابعة من المادة 15 التي بموجبها "تمنح الدول الأطراف (في الاتفاقية) الرجل والمرأة نفس الحقوق فيما يتعلق بالقانون المتصل بحركة الأشخاص وحرية اختيار محل سكناهم وإقامتهم". وبالرغم من إلغاء جميع التحفظات، أعلنت الحكومة التونسية أنها لن تتخذه، طبقاً لمقتضيات هذه الاتفاقية، أي قرار إداري أو تشريعي من شأنه أن يخالف أحكام الفصل الأول من الدستور التونسي الذي ينص على أن الإسلام هو دين الدولة في تونس. وقد أثار هذا الإعلان ريبة الجمعيات النسائية التي رأت فيه باباً يمكن من خلاله الإبقاء على تحكم السلطة الدينية ورجال الدين بقضايا المرأة. فأعربت

الإطار 2. موقع الاستشارات الوطنية

تقوم الحكومة التونسية بمحاولات جدية لإشراك مكونات الرأي العام في صياغة السياسات العامة والبرامج ومتابعة تنفيذها، وذلك من خلال فتح المجال أمام المواطنين التونسيين للمشاركة عبر موقع <http://www.consultation-publiques.tn/>. أطلق هذا الموقع على الشبكة في نيسان/أبريل 2012، لإنشاء فضاء للحوار والتواصل مع المواطن وغيره من المتعاملين مع الإدارة، وإشراكهم في القرارات المتعلقة بالشأن العام.

وبحسب الموقع، شارك 16000 شخص في اتخاذ القرار المتعلق بمراجعة التوفيق الإداري. وفي عام 2013، نشر الموقع مشاريع النصوص القانونية ودعا المواطنين إلى التعليق عليها، والمشاركة في صياغتها، وتقديم أداء بعض القطاعات، ولا سيما خدمات الصندوق الوطني للتأمين على المرض، وإرساء مدونة سلوك وأخلاقيات مهنة الموظف في الدولة.

جيم. العدالة الاجتماعية: هل من تقدم؟

اعتمد الدستور التونسي في عام 2014، بعد سنتين ونصف من العمليات التفاوضية. وقد أدت هذه المدة الطويلة نسبياً إلى إبطاء عملية تطوير القوانين التي ترعى الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ولم يتم تدارك هذا التأخير إلا مؤخراً، فأقر مجلس الوزراء مجموعة من مشاريع القوانين التي لن تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها من قبل مجلس نواب الشعب. وفي ما يلي أهم الإنجازات في مجال العدالة الاجتماعية وهي: تعزيز المساواة بين الجنسين، وتحسين برامج الرعاية الصحية، واستحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي.

1. تعزيز المساواة بين الجنسين

شهدت مناقشة الدستور نوعاً من الانقسام السياسي والمجتمعي حول الحريات والمكتسبات المكرسة للمرأة في مجلة الأحوال الشخصية، بين فئة متمسكة بجميع ما جاء

بلغ 21,5 في المائة في الرابع الأول من عام 2014، و40,8 في المائة بالنسبة لحاملات شهادات التعليم العالي.

وفي إطار تعزيز حقوق المرأة، قدمت الحكومة التونسية إلى مجلس نواب الشعب التونسي مشروع قانون لتعديل أحكام القانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرخ 14 أيار/مايو 1975 المتعلق بجوازات ووثائق السفر. ويقدم المشروع امتيازات للمرأة إذ يمنح كلا الأبوين دون تمييز حق الترخيص لأبنائهما القصر في استخراج وثائق السفر والسفر إلى الخارج²⁰⁰.

2. سياسات الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي

يسلط هذا القسم من الدراسة الضوء على الصناديق الاجتماعية لأهميتها في تبيان واقع السياسات الحكومية المتّبعة في الشق الاجتماعي والاقتصادي.

ويعد قطاع الضمان الاجتماعي من القطاعات الناجحة نسبياً في تونس. وقد صدرت تشريعات عدة لتوسيع رقعة التغطية الاجتماعية التي شملت 81.3 في المائة من السكان النشطين في القطاعين العام والخاص في عام 2013²⁰¹، في مقابل 72.1 في المائة في عام 2007. أما النسبة الباقية، فتستفيد من برامج التنمية والمساعدات الاجتماعية التي تستهدف ذوي الدخل المحدود والأشخاص غير المستفيدين من أي نظام حماية اجتماعية²⁰².

ويتوالى نوعان من الصناديق تؤمن التغطية الاجتماعية في تونس. فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يعني بالقطاع الخاص (عمال القطاع الخاص في الفلاحة وغيرها)، والصندوق الوطني للنفاذ والحيطة الاجتماعية يعني بالقطاع العام (الموظفين والعمال في القطاع العام). ويتوالى أرباب العمل عملية تسجيل موظفيهم، بينما يستطيع العاملون لحسابهم الخاص التسجيل في منظومة الرعاية الاجتماعية طوعاً²⁰³.

الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات عن "أسفها لبقاء الإعلان (التحفظ) العام الذي يمكن أن يوظف لتقييد حقوق النساء التي أقرها الدستور التونسي".

و عملاً بمبدأ المساواة الذي كرسه الدستور، نص القانون الانتخابي الصادر في 26 أيار/مايو 2014 على ضرورة أن "تقدّم الترشحات على أساس مبدأ التناصف بين النساء والرجال وقاعدة التناوب بينهم داخل القائمة"، في إشارة إلى ضرورة الالتزام بهذا المبدأ عند وضع اللوائح الانتخابية أيضاً، وليس فقط في توزيع مقاعد المجلس النيابي. وتتجذر الإشارة أيضاً إلى أن هذا المبدأ اعتمد أيضاً في انتخابات المجلس التأسيسي، حيث بلغت نسبة النساء 26.7 في المائة في عام 2013 و 28.1 في المائة في عام 2014، مقابل 20.6 في المائة كمتوسط عالمي و 19 في المائة كمتوسط في البلدان العربية¹⁹⁸. وتعزز هذا المكسب في انتخابات مجلس نواب الشعب التونسي في عام 2014 إذ بلغت نسبة مشاركة المرأة فيه 33.3 في المائة.

وبالرغم من الترحيب العام بهذا القانون، لم تؤخذ في الاعتبار الاقتراحات باعتماد مبدأ المساواة أيضاً في رئاسة القائمات الانتخابية لتمكين المرأة "من الوصول إلى مراكز القيادة، لا أن تبقى فقط على المستوى القاعدي". ولتدارك هذا الأمر، اقترح "إقرار مبدأ التناصف العمودي والأفقي الذي سيضمن للمرأة التواجد بنسبة 50 في المائة على رأس القائمات، ويمكنها بطبيعة الحال من الوصول إلى مراكز القرار"¹⁹⁹. غير أن الشروط الازمة للمضي في هذا الاتجاه لم تتوفر حتى الآن.

وبالرغم من تولي المرأة عدداً من مواقع المسؤولية، لا ينبغي أن تخفي هذه النجاحات مشاكل عديدة ما زالت تعترض المرأة في تونس. فنسبة المرأة في العمل بقيت متذبذبة بالمقارنة مع نسبة الرجل 26,1 في المائة مقابل 69,2 في المائة)، والمعدل الوسطي لبطالة النساء مرتفع،

الفقيرة بالمنح المالية المباشرة وبطاقات العلاج المجاني قد ارتفعت من 62.5 في المائة في عام 2011، إلى 79.39 في المائة في عام 2012، لتنتقل عند هذا المعدل في العامين 2013 و2014. وتشير التقديرات إلى أن هذه النسبة ستترتفع بين عامي 2015 و2017 إلى 87.84 في المائة.

وأخذ عدد من الإجراءات لزيادة مردود برامج الإعانة الاجتماعية، وتحسين أدائها، والحد من المسؤولية، على غرار تغيير رؤساء اللجان الجهوية والمحلية المكلفة باقتراح إسناد الإعانات، وإشراك عناصر من المجتمع المدني في أشغالها مثل الرابطة التونسية لحقوق الإنسان والاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي. وبدأ العمل على مشروع إنشاء بنك معطيات معلوماتي حول المنفعين بالإعانات.

وحسب البنك الدولي، تبلغ مساهمات أرباب العمل والموظفين في الصناديق الاجتماعية 29 في المائة من الأجر. وينظر إلى مساهمات الضمان الاجتماعي على أنها ضرائب، لأنها لا تعكس المردود المتوقع منها من قبل الموظفين. فيتحول الناس عن العمل في القطاع الرسمي هرباً من هذه النسبة العالية من "الضربيّة"، وينخرطون في القطاع غير الرسمي، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الحماية الاجتماعية²⁰⁴.

وشهدت أنظمة الإعانة الاجتماعية خلال السنوات الأربع الماضية بعض الإجراءات الإيجابية. فازداد عدد العائلات المنتفعه بالبرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة من 116000 في عام 2008²⁰⁵، إلى 235000 في منتصف عام 2012، أي بنسبة 9 في المائة من السكان تقريباً²⁰⁶. وتبيّن ميزانية الدولة لعام 2015 أن نسبة تغطية الأسر

الجدول 7. النهوض بالأسر الفقيرة ومحدودة الدخل وتحقيق التنمية الاجتماعية

تقديرات		2014	إنجازات			الوحدة	مؤشر قياس الأداء
2017-2016	2015		2013	2012	2011		
87.84	87.84	79.39	79.39	79.39	62.5	في المائة	نسبة تغطية الأسر الفقيرة بالمنح المالية المباشرة وبطاقات العلاج المجاني

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية التونسية، تشرين الثاني/نوفمبر 2014.

الجدول 8. إيرادات ونفقات ميزانية التسيير

2015 المقدر	2014			2013 المنجز	البيانات
	المتوقع	المتجز إلى الموفى حتى شهر حزيران/يونيو	المقدر		
2,896,384	2,623,057	1,236,713	2,660,989	2,439,405	الإيرادات
10.42	7.53	-	-	10.10	نسبة التطور (بالنسبة المئوية)
3,292,167	2,928,689	1,412,924	2,942,68	2,635,664	النفقات
12.41	11.12	-	-	13.14	نسبة التطور (بالنسبة المئوية)
<395,783>	<305,632>	<176,211>	<281,079>	<196,259>	النتيجة

المصدر: الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، الميزانية العامة لعام 2015، تشرين الأول/أكتوبر 2015.

تحقيق عدالة اجتماعية تشمل الجميع دون تمييز. فأنظمة الضمان الاجتماعي، رغم أهميتها، لم تحقق جميع الأهداف المتوقعة، خاصة في ما يتعلق بتقليل الفوارق بين الفئات الاجتماعية وتغطية الفئات الأكثر هشاشة، وذلك لسبب أساسي هو بقاء العاملين في القطاع غير الرسمي والنساء العاملات في القطاع الفلاحي خارج التغطية الفعلية. وقد فاقت نسبة العمل غير الرسمي، وهو العمل غير المسجل في مؤسسة الضمان الاجتماعي، بنسبة 30 في المائة في عام 2010 نسبة العمل غير الزراعي في القطاع الخاص²⁰⁷.

ونتيجة لتحول البنية الديمografية للسكان، تواجه أنظمة الضمان الاجتماعي، وخاصة فرعا التقاعد والتأمين على المرض، صعوبات مالية جمة. فالعجز في ميزانية الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية على سبيل المثال بلغ 196,259 مليون دينار في عام 2013، وازداد حتى 305,632 مليون دينار في عام 2014، ومن المتوقع أن يبلغ 395,783 مليون دينار في عام 2015.

ويهدد ازدياد العجز استدامة هذه الأنظمة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين. وفي هذا الإطار، اقررت الحكومة حزمة من الإصلاحات أبرزها رفع سن التقاعد إلى 62 سنة عوضاً عن 60 سنة. ورغم معارضة الاتحاد العام التونسي للشغل لهذا الاقتراح، أقر مجلس الوزراء في 14 تموز/يوليو 2015 مشروع قانون يقضي بتمديد سن التقاعد في القطاع العام بصفة اختيارية إلى 65 سنة. ويهدف هذا المشروع إلى تقليل العجز المالي المت남مي في انتظار المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي. ويعتبر هذا الإجراء حلاً وسطاً بين مقترن الحكومة الفاضي بتمديد سن التقاعد سنتين بصفة إلزامية للجميع، وبين إبقاء الأمور على حالها إلى حين الاتفاق على حزمة من الإصلاحات الشاملة. ويشار إلى أن الاتحاد العام التونسي للشغل يطالب بأن يكون الإصلاح شاملًا، ويتوفّر موارد تمويل جديدة من غير مساهمات المضمونين وأصحاب العمل. وفي انتظار أن يصبح

الإطار 3. الوضع في الحوض المنجمي وأثره المباشر وغير المباشر على تحقيق العدالة الاجتماعية

يقع الحوض المنجمي في ولاية قفصة في الجنوب الغربي لتونس، وهو حوض غني بالسفاط الذي يشكل استخراجاً أهم نشاط اقتصادي في الجهة، وأهم مصدر للتشغيل. وقفة ليست الولاية الوحيدة التي تعتمد على هذا النشاط، بل تستفيد منه ولايات مجاورة أخرى، كولايات قابس وصفاقس، حيث الصناعات الكيميائية القائمة على تحويل الفسفاط.

وتحتخص شركة فسفاط قفصة باستخراج الفسفاط. وقد شهدت الجهة انفلاحة في عام 2008 بسبب ما اعتبر تلاعباً بنتائج مناظرة لتشغيل عمال في الشركة المذكورة. وتعدت بعد عام 2010 اعتصامات العاطلين عن العمل الذين طالبوا بتشغيلهم في الشركة أو في شركات تابعة لها، وشكروا في نتائج المناظرات التي نظمت. وأدت هذه التحركات إلى الحد بصفة كبيرة من نشاط الشركة، إذ انخفض إنتاجها من الفسفاط من 8 ملايين طن في عام 2010 إلى مليوني طن ونصف كمعدل سنوي خلال السنوات الأربع الماضية. ومنذ شهر نيسان/أبريل 2015، توقف استخراج الفسفاط تماماً لمدة تقارب الشهرين بسبب اعتصام نفذه العاطلون عن العمل.

وكان لهذا الوضع آثار سلبية على عدة مستويات:

على مستوى مداخل الشركة التي شهدت تراجعاً هاماً، إذ قدرت الخسائر بألفي مليون دينار (ما يعادل أكثر من مليار دولار أمريكي)؛ وعلى مستوى خسارة أسواق عالمية، إذ اتجه عمال الشركة التقليديون إلى مزودين آخرين؛ وعلى مستوى مداخل الدولة، ولا سيما أن الشركة مؤسسة عامة، تصب أرباحها في ميزانية الدولة؛ وعلى مستوى الخدمات المساعدة لنشاط الشركة من نقل حديدي أو بالشاحنات للفسفاط المستخرج، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة والأسطنة التجارية؛ وعلى مستوى الصناعات الكيميائية التي تستعمل الفسفاط كمادة أولية، والتي تقلص إنتاجها بشكل ملحوظ نتيجة النقص في التزويد.

وبالرغم من هذه الإيجابيات، لا تزال أنظمة الحماية الاجتماعية تواجه مشاكل تقلص من فعالية دورها في

وفي ما يتعلق بذوي الاحتياجات الخاصة، صدق مجلس الوزراء في 6 أيار/مايو 2015 على مشروع قانون يقضي برفع نسبة الوظائف المخصصة لذوي الإعاقة في المراكز والمؤسسات العامة من 1 إلى 2 في المائة. وفرض أيضاً على المؤسسات العامة والخاصة التي تستخدم بين 50 و99 عاملًا، تخصيص وظيفة واحدة على الأقل لذوي الإعاقة، و2 في المائة من الوظائف في المؤسسات التي تستخدم مائة عامل وما فوق.

3. المجلس الوطني للحوار الاجتماعي

صدق مجلس الوزراء في 3 حزيران/يونيو 2015 على مشروع قانون لإحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي، وأحاله إلى مجلس نواب الشعب. وبشبه هذا المجلس إلى حد بعيد، في مهامه ومكوناته، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي كان قائماً قبل الثورة. غير أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي أنشئ بموجب الدستور القديم، أما مجلس الحوار الاجتماعي فأنشئ بموجب نص قانوني. ويولي مشروع القانون للمجلس تنظيم الحوار الاجتماعي حول مضمون العقد الاجتماعي وإدارته، ومتابعة القضايا الاجتماعية والاقتصادية التي تحظى باهتمام الأطراف الاجتماعية.

ومن أبرز مهامه في هذا المجال، ضمان إجراء حوار اجتماعي ثلثي فعال حول المسائل ذات الاهتمام المشترك، والعمل على إرساء مناخ اجتماعي محفز للاستثمار وضمان لشروط العمل اللائق؛ متابعة المناخ الاجتماعي ورصد مدى احترام التشريعات الاجتماعية؛ اقتراح الآليات الكفيلة بتنعيل مبادئ العقد الاجتماعي وتوجهاته؛ إبداء الرأي في مشاريع الإصلاحات التي تقدمها الحكومة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ومناقشتها وإعداد دراسات حولها؛ تأطير المفاوضات الجماعية؛ استعراض الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بمعايير العمل الدولية قبل التصديق عليها، والمساهمة في إعداد وصياغة التقارير المقدمة من الحكومة إلى منظمة العمل الدولية.

القانون نافذاً بعد تصديق مجلس نواب الشعب عليه، لمعرفة مدى الإقبال عليه، وبالتالي مدى مساهمته في تحسين الوضع المالي لنظام التقاعد، تعرض المشروع إلى عدة انتقادات فأعتبر العديد من الخبراء أن رفع سن التقاعد ليس الحل الأمثل للأزمة، بل على العكس، "سيفاقم مشكلة البطالة وسيخلق العديد من المشاكل المتعلقة بالسلسلة والترقية الوظيفية ...".²⁰⁸

وفي إطار التشاور حول سبل إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، عقدت يومي 11 و12 أيلول/سبتمبر 2014 ندوة وطنية بمشاركة ممثلين عن كل من الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، ومنظمة العمل الدولية، وصندوق الأمم المتحدة لحماية الطفولة (اليونيسيف)، والبنك الدولي، انبثقت عنها جملة من المقترنات والتوصيات دعت إلى:

- إصلاح نظام الحماية الاجتماعية في إطار التشاور وضمن استراتيجية متكاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا تتعارض مع أحكام الدستور، ومبادئ العقد الاجتماعي، ومعايير منظمة العمل الدولية، وتعتمد نهجاً قائماً على حقوق الإنسان، ومنفتحاً على التجارب الناجحة.
- إجراء الإصلاحات بالتوالي مع العناصر الأخرى موضوع الحوار الاجتماعي كالتنمية الجهوية وتحسين التشغيل والعلاقات المهنية.
- اعتماد نهج تشاركي لا تتحضر فيه المفاوضات بالأطراف الاجتماعية التقليدية بل تشمل أكبر عدد ممكن من مكونات المجتمع المدني.
- وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية يتواافق مع التوجهات التي أقرتها منظمة العمل الدولية، ويسمن مستوىً أدنى من العيش اللائق للجميع، ويوفر تعطية اجتماعية وصحية في جميع مراحل الحياة.
- الإسراع بإجراء إصلاحات هيكلية وشاملة لأنظمة الضمان الاجتماعي، لضمان استدامتها ووفائها بالتزاماتها.

التي يتطلع إليها الشعب التونسي، لكنها حتى الآن لم تطبق على المستوى العملي. فقد اقتصر الشق العملي حتى اليوم على تنظيم استشارات وندوات حول العمل، أو إصلاح النظام التربوي أو الصحي، أو الحماية الاجتماعية، ولم يسجل تقدم يذكر في وضع مشاريع إئتمانية عادلة لتقليص التفاوت بين الجهات. ولم يصدر بعد النص التشريعي المتعلق بإحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي بسبب خلافات بين الأطراف المعنيين، وانقسامهم إلى فئة تريد إحداثه بموجب الدستور، أو على الأقل بمقتضى قانون، وأخرى تكتفي بإحداثه بموجب أمر.

ـ دال. مكافحة الإرهاب "أولاً؟"

تعرضت تونس بعد الثورة إلى العديد من الهجمات الإرهابية كان آخرها الهجوم على متحف "باردو" في 18 آذار/مارس 2015 في العاصمة تونس، وهجوم سوسة في حزيران/يونيو 2015. ودفعت هذه الأحداث برئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الطوارئ معتبراً أن البلاد في "حالة حرب من نوع خاص، حيث أن الإرهاب يرمي إلى تقويض نظام الدولة ومؤسساتها ومصادره ممارسة الحرية والاعتداء على قيم المجتمع...". وبناءً على ذلك، حصلت "السلطة التنفيذية، ممثلة بوزير الداخلية والوالى، على صلاحيات هامة تصل إلى فرض حظر التجول وفرض الإقامة الجبرية، بالإضافة إلى حق الإذن بتفتيش أماكن السكن دون إذن قضائي"²⁰⁹. وقد حل هذا الوضع دون وضع إصلاحات تشريعية لإمكانية تعارضها مع قانون الإرهاب ومع أحكامه الاستثنائية. فسحبت الحكومة في 22 أيار/مايو 2015 مشروع القانون عدد 13 لسنة 2013 المتعلق بإتمام وتتفقح بعض أحكام مجلة الإجراءات الجزائية، ثم في 2 حزيران/يونيو 2015 مشروع القانون الأساسي عدد 55/2014 حول الحق في النفاذ إلى المعلومات، وهو ركن أساسي في تحقيق العدالة الاجتماعية. وقد ووجهت هذه الإجراءات بمعارضة المجتمع المدني، خصوصاً المكتب التنفيذي للاتحاد العام

ويقوم المجلس المشورة في مشاريع القوانين، والأوامر المتعلقة بالشغل، والعلاقات المهنية، والتكون المهني، والحماية الاجتماعية، وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والميزانيات الاقتصادية.

وعلى المستوى التنظيمي، تشكل الجلسة العامة الهيكل الرئيسي للمجلس، وتنتظر في جميع المسائل المذكورة آنفًا، ويقرّر عنها مكتب يتولى إعداد أعمال الجلسة العامة ومتابعتها. وتتألف الجلسة العامة من عدد متساوٍ من ممثلي عن الحكومة، ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل الأكبر حجماً، إضافة إلى أعضاء يعينون بالصفة، وأعضاء من ذوي الكفاءة في المجالات القانونية والاجتماعية والاقتصادية. ويتّبع هؤلاء الأعضاء بمقتضى أمر حكومي، باقتراح من الهيئات والمنظمات المعنية. وتتولى الجلسة العامة إحداث لجان قطاعية متخصصة في دراسة القضايا الموكّلة إلى المجلس.

وفي إطار إشراك التونسيين المقيمين في الخارج في رسم السياسات والبرامج الوطنية، صدق مجلس الوزراء في 14 تموز/بوليyo 2015 على مشروع قانون حول إحداث مجلس وطني للتونسيين المقيمين في الخارج. ويتولى المجلس تقديم مقتراحات إلى الحكومة حول التدابير التشريعية والترتيبات التي تساهم في تعزيز دور التونسيين المقيمين في الخارج في التنمية الوطنية الشاملة، وفي إبداء الرأي في الاتفاقيات الدولية والمعاهدات التي تخدهم، والسياسة الوطنية التي تؤمن الاستفادة من خبراتهم وكفاءاتهم، واقتراح الآليات الكفيلة بتعزيز روابط الجالية بالوطن والحفاظ على الهوية التونسية. ويتألف المجلس من نواب مجلس الشعب عن دوائر التونسيين في الخارج، وممثلي عن المنظمات الوطنية ومكونات المجتمع المدني الناشطة في مجال الهجرة، وبترأسه ممثل عن الجمعيات التونسية المقيمة في الخارج.

وفي الختام، لا شك أن المبادئ والتوجهات التي تضمنها العقد الاجتماعي لها دور أساسى في تطبيق الإصلاحات

واحتاج العديد من نواب الشعب على القانون ورأوا فيه آلية محتملة للقضاء على الحرريات، لأنه يقارب الإرهاب من ناحية أمنية صرف، معتبرين أن مكافحة الإرهاب لا تكون في إغلاق المساجد بل في تحقيق العدالة الاجتماعية وتعزيز استقلالية القضاء.²¹³

وفي الختام، تناول هذا الفصل العملي الدستورية في تونس، فسلط الضوء على التقدم الملحوظ الذي حققه البلد في هذا المجال، وفي مجال وضع القوانين واعتمادها، مقارنة بفترات سابقة من تاريخ تونس. وركز الفصل على مسار العدالة الاجتماعية والفرص التي استفاد منها، والتحديات التي تعرّضه. وركز أيضاً على الصعوبات التي تواجهها تونس على الصعيد الاقتصادي، والتي تؤثر سلباً على المجتمع التونسي. ولا شك أن التهديد الأمني هو من أبرز العوائق في وجه الدولة، علماً أن مواجهة الإرهاب لا تنحصر بالتدابير الأمنية فحسب، إنما تحتاج إلى تأمين عوامل أخرى شديدة الأهمية، كتحقيق التنمية الاقتصادية، وإرساء مبادئ العدالة الاجتماعية والاقتصادية، وتوطيد الاستقرار السياسي، تؤدي حتماً إلى الاستقرار الأمني في البلد. وبعد النجاح في تحقيق الانتقال الدستوري السلمي بفضل تضافر عوامل عدة أبرزها دور المجتمع التونسي، لا بد من توجيه الجهود الحثيثة نحو الإصلاح الاقتصادي، مع مراعاة مبادئ العدالة الاجتماعية.

التونسي للشغل، الذي أكد دعمه لكل الخطوات والإجراءات التي تتخذ من أجل محاربة الإرهاب، لكنه "اعتبر إعلان حالة الطوارئ إجراء سابقاً لأوانه نظراً لطول مدة الحرب على الإرهاب ولطبيعة المواجهة مع العصابات الإرهابية المتخفية والغادرة التي لا تأثير لها الطوارئ على مقاومتها".²¹⁰

وصدق مجلس نواب الشعب التونسي على مشروع القانون الأساسي لمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال.²¹¹ وفي حين رحب العديد بهذا القانون، عارضته بعض الجمعيات المدنية والأحزاب السياسية معتبرة إياه خطراً على الحرريات العامة. وقد وضعت الحكومة هذا القانون على سلم أولوياتها، فأتى على حساب الشق الاقتصادي والاجتماعي.²¹² ووجهت عدة انتقادات إلى هذا القانون لأسباب عدة أبرزها أنه ينص على عقوبة الإعدام، وأنه شديد الغموض في ما يتعلق بتعريف الإرهاب. وبالتالي فهو يشكل خطراً على الحراك الاجتماعي وعلى الفئات المطالبة بالتغيير، إذ يمكن أن يلتصق صفة الإرهاب بأي حركة احتجاجية. واعتبرت بعض المنظمات الدولية أن "هذا القانون يشكل خطراً حقيقياً على الحقوق والحريات في تونس، وأدرجت فيه مخالفات عدة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان ثمّثل تراجعاً بالمقارنة مع قانون 2003".

5 المغارب: انتقال حذر





نـحن نـعلـم أـن اـنتـهـاـكـات حـقـوق الـإـنـسـان هـي أـولـى عـلـامـات دـعـم الـاسـقـرـار.

زيد رعد الحسين، مفوض الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

5. المغرب: انتقال حذر

هو جزء لا يتجزأ من الدستور. وينص الدستور على أن المملكة "تعهد" بالتزام ما تقتضي به موانئ المنظمات الدولية "من مبادئ حقوق وواجبات، وتؤكد تشبيتها بحقوق الإنسان، كما هي متعارف عليها عالمياً".

وقد ربط الدستور من خلال العديد من فصوله مبدأ الحقوق بفرص تحقيق العدالة الاجتماعية. فالفصل 32 ينص على أن الدولة ستعمل "على ضمان الحماية الحقوقية والاجتماعية والاقتصادية للأسرة" بصفتها "الخلية الأساسية للمجتمع". ويقر الفصل 33 بأن الدولة ستتخذ التدابير اللازمة "لتوسيع وتعزيز مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد".

ويوقف الفصل 35 بين دور الدولة التي "تضمن حرية المبادرة والمقاؤلة، والتنافس الحر"، والعمل في الوقت نفسه على "تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة. تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظاً". فالاقتصاد الحر، كما نص عليه الدستور الجديد، لا يجب أن يتناقض مع مبدأ العدالة الاجتماعية.

ويحمل الفصل 36 إيجابيات عده، منها "يعاقب القانون على المخالفات المتعلقة بحالات تنازع المصالح، وعلى استغلال التسلبيات المخلة بالتنافس النزيه، وكل مخالفة ذات طابع مالي...." ويضمن هذا الفصل الحماية المباشرة من "الشطط في استغلال موقع النفوذ والامتياز،

اعتمد الدستور الجديد في المغرب، نتيجة للحراك الشعبي، وتجاوياً مع ما حمله هذا الحراك من مطالب الإصلاح السياسي والاقتصادي. ويتناول هذا الفصل مكانة العدالة الاجتماعية في الدستور الجديد لعام 2011. ويناقش حظوظ تحويل مضامين الدستور الجديد إلى قوانين وسياسيات عامة، من خلال الصالحيات التي يمنحها الدستور الجديد للملك، والإمكانات التي يتيحها للمواطنين لتقديم عرائض للمشاركة في صنع السياسات، والمساهمة مباشرة في توسيع آفاق الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي. ويعرض هذا الفصل أيضاً أبرز البرامج الاقتصادية والاجتماعية التي أطلقت، نتيجة للإصلاحات الدستورية، بالإضافة إلى قانون الجهة الموسعة، الذي يعد من أهم الخطوات باتجاه تحقيق الإنماء المتوازن بين المناطق، وبالتالي العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

ألف. الدستور الجديد والعناوين الإصلاحية

احتلت العدالة الاجتماعية موقعًا متقدماً في دستور المغرب لعام 2011. ففي خطاب الملك في مناسبة اعتماد الدستور الجديد في 17 حزيران/يونيو 2011، ورد أن الدستور الجديد يشكل تحولاً تاريخياً حاسماً "في مسار استكمال بناء دولة الحق والمؤسسات الديمقراطية، وترسيخ مبادئ وآليات الحكم الجيدة، والمواطنة الكريمة، والعدالة الاجتماعية"²¹⁴. فالعدالة الاجتماعية هي، بحكم الدستور هدف أساسي لما ينشده المغرب من إصلاحات تأسيسية. والعدالة الاجتماعية هي مكون أساسي في عملية "توطيد وتفعيل الدولة الحديثة"²¹⁵ حسبما ورد في التصدير الذي

والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها، وفي النهوض بها. ويتم تأسيسها وممارسة أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون". ويحفظ الفصل 29 "حربيات الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات"، ويضمن "الحق في الانتماء النقابي السياسي" على أن يحدد القانون التنظيمي لاحقاً شروط وكيفية ممارسة هذه الحقوق.

أما الباب الثاني من الدستور فيحدد، تحت عنوان "الحقوق والحربيات العامة"، باقة من الحقوق الأساسية التي تساهم في تدعيم العدالة الاجتماعية والاقتصادية. ومن هذه الحقوق ما ورد في الفصل 19 حول المساواة بين الرجل والمرأة وتمنعهما على "قدم المساواة، بالحقوق والحربيات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية". وفي الفصل نفسه يقول الدستور إن الدولة "تسعى" إلى "تحقيق مبدأ المساواة بين الرجال والنساء. وتحث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز". فلا التزام صريحاً واضحاً من الدولة بالعمل باتجاه هذه الخطوة. إضافة إلى ذلك، يتضمن الدستور العديد من الفصول التي تدعم المساواة بين الرجل والمرأة منها مثلاً الفصل 30 الذي نص على حق كل "مواطنة ومواطن...في التصويت، وفي الترشح للانتخابات، شرط بلوغ سن الرشد القانونية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في وولوج الوظائف الانتخابية".

أما الحقوق المرتبطة مباشرة بالعدالة الاجتماعية والاقتصادية كالعمل والصحة فوردت في فصل واحد وجامع، وهو الفصل 31 الذي ينص على الدور الإيجابي المتوقع من الدولة في هذا الاتجاه بغية إعمال هذه الحقوق، إلى جانب المؤسسات العمومية والمجتمعات المحلية، ستعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في:

ووضعيات الاحتياط والهيمنة، وبباقي الممارسات المخالفة لمبادئ المنافسة الحرة والمشروعة في العلاقات الاقتصادية". واستكمالاً لمبدأ الحماية، ينص الفصل نفسه على استحداث "هيئة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها".

يعتبر البعض أن مندرجات الدستور قد أتت خجولة في ما يتعلق بالحقوق الاقتصادية، إذ تتناول عشرة فصول فقط من أصل 180 فصلاً الحقوق الاقتصادية. فالفصل 35 يتناول "حق الملكية" في بند يحدد إمكانية "الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد". ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون".

وينص الفصل 35 على أن الدولة تضمن "حرية المبادرة والمقاومة، والتنافس الحر" ولكنه يشدد على أن الدولة " تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة". ويختتم هذا الفصل ببند مهم، يعتبر أن الحجر الأساس في العدالة الاجتماعية هو سهر "الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظاً".

ومع أن الدولة تتبعه بمسؤولية تحقيق التنمية المستدامة، تحمل المجتمع في الفصل 40 مسؤولية تحقيق هذه التنمية. فالدستور ينص على أن "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتتوفر عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد".

وفي إطار الدفاع عن حقوق العمال، ينص الدستور في الفصل 8 على حق "النقابية للأجراء، والغرف المهنية، والمنظمات المهنية للمشغلين، في الدفاع عن الحقوق

الباب العديد من الفصول التي تسلط الضوء على المبادئ العامة، منها مثلاً أن " تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية" ، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور كما جاء في الفصل 155. وأشار الدستور إلى إنشاء هيئات ومؤسسات تحدد صلاحياتها بموجب القانون وتهدف إلى حماية الحقوق والحريات، والحكامة الجيدة، والتنمية البشرية المستدامة، والديمقراطية التشاركية، وحقوق الإنسان والنهوض بها. فالالفصل 20 يشير إلى الحق في الحياة على أنه "أول الحقوق لكل إنسان. ويحمي القانون هذا الحق".

والتزاماً بمبدأ العدالة الاجتماعية، أنشئ بموجب الدستور في المغرب، ولا سيما الفصول 151 و 152 و 153، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، على أن يحدد القانون التنظيمي كيفية تأسيس تلك المجالس ومهامها.

وفي ما يتعلق بالحقوق الثقافية، أشار الدستور إلى اللغة "الأمازيغية" مقرأً بها كلغة رسمية إلى جانب اللغة العربية. وحتى هذا التاريخ، لم تصدر الدولة بعد أي قانون ينظم استعمال هذه اللغة، ولم تدرجها في لغات موقع البرلمان الرسمي.

وخلاله القول إن الدستور الجديد قدم العديد من المبادئ المتعلقة بحقوق الإنسان، والحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية. بيد أن هذه الحقوق تبقى رهنًا بالممارسة والمنظومة القانونية خصوصاً وأن الدستور ترك العديد من الحقوق رهنًا بالقانون التنظيمي لها. فدستور عام 1996 نص على الالتزام بحقوق الإنسان، إلا ان الدولة قد أقرت العديد من القوانين التي تتناقض مع الحريات العامة منها مثلاً قانون الأحزاب وقانون مكافحة الإرهاب²¹⁶. ومن الضروري جداً تقديم قراءة للآليات التي تساهم في تطبيق الدستور، وفي تحقيق العدالة الاجتماعية.

- العلاج والرعاية الصحية.
- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاوني أو المنظم من لدن الدولة.
- الحصول على تعليم عصري ميسّر وذي جودة.
- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة.
- التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية.
- السكن اللائق.
- الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي.
- دخول الوظائف العمومية حسب الاستحقاق.
- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة.
- التنمية المستدامة.

وفي هذا الفصل العديد من الإيجابيات، إذ لا يقتصر على ذكر الحقوق العامة بل يفصلها، من الصحة إلى المياه. وفي هذا السياق، تأتي الحقوق مجموعة في مادة واحدة عوضاً عن توزيعها في مواد متفرقة.

أما الشق الأهم في الدستور، والذي سيفرد له جزء خاص في هذا القسم، فهو تخصيص باب "الجهات والجماعات الترابية الأخرى" في الفصول 135-146. وبمقارنة هذه الفصول مع دساتير المغرب السابقة، يسجل لدستور عام 2011 إقراره "الجهوية الموسعة" تماشياً مع خطاب الملك الذي قال فيه إنه "من الضروري تعزيز الجهوية" ضمن "نطاق وحدة الدولة والوطن والتراب، ومتطلبات التوازن، والتضامن الوطني مع الجهات، وفيما بينها". وقد نص أصلاً الفصل 1 من الدستور على أن "التنظيم الترابي للملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

ونصت مواد عدة من الدستور على مبادئ الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي أدرجت في الباب الثاني عشر الذي اتخذ "الحكامة الجيدة" عنواناً له. ويتضمن هذا

باء. الملكية والمشاركة: عناصر الإصلاح السياسي

الملك. فهو رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، "يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرمات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهادات الدولية للمملكة". وفي تفسير لهذا الفصل، يعتقد البعض أن الملك قد وضع صراحة في مرتبة أعلى من كل المؤسسات الدستورية، وخاصة الحكومة. وهذا ما يتناقض مع الفصل الأول من الدستور الذي يحدد أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية"، وأن النظام الدستوري للملكة يقوم "على أساس فصل السلطات وتوارزتها وتعاونها، والديمقراطية والمواطنة والشراكة، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

وازاء الغموض في مبدأ فصل السلطات، يقول الفصل 47 صراحة: أن "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها". وبالتالي هنالك نوع من الاستقلالية للحكومة، مقارنة بالدستور السابق خصوصاً وأن الفصل 89 من الدستور ينص صراحة على أن تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، وتحديداً "تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقابلات العمومية". وهناك إشارة واضحة إلى أن الحكومة تعمل تماماً تحت سلطة رئيسها. بيد أن الملك لا يزال يتمتع بصلاحيات مهمة يمكن أن تؤثر في عمل الحكومة وتوجهاتها العامة، إذ ينص الفصل 47 على أن "للملك، بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضواً أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم". وبذلك للملك أن يقرر إنهاء مهام وزير قد تقدم بمشاريع معينة في حال لم تلت رضاه. وللملك أيضاً صلاحيات تتناقض مع مبدأ استقلالية وفصل السلطات. فالفصل 104، ينص على أنه "يمكن لرئيس

أقر الدستور في المغرب العديد من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الثقافية. ومن الضروري تحليل الآليات التي تساهم مساهمة مباشرة أو غير مباشرة في تحويل مواد الدستور إلى قوانين وبرامج وسياسات عامة تعمل بها الحكومات المتعاقبة. ويتناول هذا الجزء عنصرين أساسين يساهمان في تحقيق هذا الهدف. الأول، يتعلق بالصلاحيات المنانطة بالملك ودوره في رسم الاستراتيجيات العامة للدولة، ومبدأ فصل السلطات؛ الثاني يرتبط بأهمية المشاركة الموسعة للمجتمع وذلك من خلال دراسة الإمكانيات المتاحة للمواطنين لتقديم العرائض.

فصل السلطات

ل الوقوف على سلطات رسم السياسات العامة والبرامج الحكومية، لا بد من تسلیط الضوء على مبدأ فصل السلطات في المغرب بين الملك ومجلس الوزراء. فالفصل 49 من الدستور يتناول دور المجلس الوزاري في التداول في قضايا وتصویص عده، تقع ضمن صلاحياته، منها تحديد التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة ومشاریع القوانین التنظيمية. ويظهر جلياً أن الحكومة هي صاحبة القرار في هذین الأمرين. بيد أن الملك هو من يرأس الحكومة، وتصبح العناوین العريضة "التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة" خاضعة لسياسات الملك، أكثر منها لسياسات الحكومة أو البرلمان المنتخب من الشعب. وهكذا، يصبح تحويل مضمون الدستور إلى قوانین تنظيمية، إضافة إلى الاستراتيجيات الاقتصادية، متاثرة إلى حد كبير بالتوجهات السياسية للملك. ويبقى الملك في الدستور الجديد محور النظام السياسي والدستوري، وكذلك محور الشق الاقتصادي والاجتماعي.

وبحسب الفصل 41 من الدستور، الملك هو "أمير المؤمنين وحاكم حمى المملكة والدين". ويحدد الفصل 42 صلاحيات

السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسة هذا الحق"، وفقاً للفصل 16. وهنا يلاحظ أن المواطنات والمواطنين العاديين ليسوا بحاجة إلى أطر تنظيمية وهيكلية من أجل التوجّه مباشرة إلى المؤسسات الدستورية. وأعلى الدستور شأن المجتمع المدني، إذ سمح له أيضاً بأن يشارك مباشرة في اقتراح العديد من المشاريع على السلطات المنتخبة.

وفي عام 2015، صدق المجلس على مشروع قانونين تنظيميين، تقدم بهما الوزير المكاف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني. مشروع القانون التنظيمي رقم 44-14، الذي يحدد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ومشروع القانون التنظيمي رقم 64-14، الذي يحدد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض للملتمسات في مجال التشريع. وتأتي هذه النصوص تطبيقاً وتفعيلاً للدستور في الفصل 15 والذي ينص على أن للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، والفصل 14، الذي ينص على الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع من قبل المواطنات والمواطنين، ضمن الشروط والكيفيات التي يحددها قانون تنظيمي".

وتحقيقاً لهذه الخطوات، لا بد من تجاوز مرحلتين أساسيتين من أجل مشاركة فعلية وغير إسمية للمجتمع المدني في المنظومة التشريعية: مرحلة صدور قانون عادي لبيان شروط وكيفية تفعيل آليات مشاركة جمعيات المجتمع المدني والمنظمات، الذي صدق عليه مجلس الحكومة في نيسان/أبريل 2015، ومرحلة التنصيص على هذه الآليات في الأنظمة الداخلية للمؤسسات المنتخبة وفي المراسيم والقرارات المنظمة لعمل المؤسسات العمومية²¹⁸. وقد لجأت الحكومة في هذا الإطار إلى نص مشروع قانون "الأرضية القانونية المتعلقة بالحق في تقديم العرائض".

ومن أجل نص القانونين، أنشئت هيئة "الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة" للبت

الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري...، أي أن الملك لا يزال هو المقرر في صلاحية رئيس الحكومة في ما يتعلق بحل مجلس النواب. وبالتالي، يكون دستور عام 2011 قد عزز استقلالية الحكومة، لكنه لم يحوّلها إلى سلطة تنفيذية مستقلة تماماً.²¹⁷

والتركيز على صلاحيات الملك في هذا الإطار لا يقصد منه تقييم مدى ديمقراطية العملية الدستورية أو النظام الدستوري في المغرب، إنما تسلط الضوء على الدور المهم الذي لا يزال الملك يتمتع به في تعديل الدستور وتحديد السياسات العامة للدولة، وضمنها العدالة الاجتماعية. فالملك لا يزال يتحكم بعملية تعديل الدستور وفواصله.

وفي مقابل الدور المحوري الذي يتمتع به الملك، والذي يساهم في إمكانية تسهيل المضي قدماً في تحقيق العدالة الاجتماعية، لا بد من التطرق أيضاً إلى دور المجتمع المدني.

وقد أفرد الدستور مواد خاصة بحرية المجتمع المدني ودوره. فالفصل 12 ينص على أن "تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون". وهكذا حدد الدستور دوراً متقدماً للجمعيات المدنية وحمى حقها في المشاركة في رسم السياسات العامة. وأشار إلى هذا الحق في الفصل 13 الذي نص صراحة على أن "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيتها وتنفيذها وتقييمها". وأشار الدستور إلى الإمكانيات المتاحة للمواطنات والمواطنين والحق "في تقديم عرائض إلى

الموطنات والمواطنين، الذي لا تضمّه حتى قواعد أغلب الأحزاب السياسية المغربية.

جيم. تفعيل الدستور والسياسات الحكومية

تدرج المحاور التي ستقع دراستها في إطار المبادئ والحقوق التي نص عليها الدستور الجديد لسنة 2011 وخاصة الفصلين 31 و34 منه. فقد جاء في الفصل 31 أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية تعمل على تيسير استفادة الجميع على قدم المساواة من الحق في العلاج والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية ودعم في البحث عن منصب شغل أو التشغيل الذاتي. ونص الفصل 34 على وضع سياسات هادفة إلى معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأمهات والأطفال والمسنين وإعادة تأهيل الأشخاص المعاقين وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية.

وعلى المستوى الاجتماعي، وإن حق المغرب تقدماً ملحوظاً في إنجاز أهداف الألفية، تبقى النتائج المحققة قابلة للتحسين. ، فلا تزال فئات عريضة من المجتمع المغربي تحتاج إلى إحاطة في مجال التعليم أو حمو الأممية أو العناية الصحية أو مقاومة الفقر أو تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة. فالمغرب بقي في المرتبة 129 حسب دليل التنمية البشرية لسنة 2013 بينما حلّ ليبيا في المرتبة 55 وتونس في المرتبة 90 والجزائر في المرتبة 93 ومصر في المرتبة 110. ولا يزال الطريق أمامه طويلاً لتحقيق تنمية بشرية وعدالة اجتماعية تليق بإمكانيات البلد وبمستوى نموه الاقتصادي.

وسيتناول هذا الجزء بالتحليل ثلاثة مجالات تتسم بأهمية في تحقيق العدالة الاجتماعية والرقي الاجتماعي وهي: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتغطية الصحية، والنهوض بالتشغيل.

في كيفية تفعيل الدستور في ما يتعلق بالمجتمع المدني. وتشكلت لجنة لقيادة الحوار تحت مظلة وزارة العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني. واستمر عملها من 13 آذار/مارس 2013 إلى 13 آذار/مارس 2014، وعقدت سلسلة من اللقاءات التشاورية والندوات العلمية، بمشاركة ما يناهز 10,000 جمعية و مختلف الهيئات العمومية والوطنية والمنظمات الدولية المهتمة بتوسيع مجالات المشاركة المدنية وتنظيمها وتأهيلها.

وعارضت جمعيات عدة هذه اللجنة، إذ رأت تدخلاً من الحكومة في تعين أعضاء اللجنة المشرفة على الحوار، وإقصاء عدد من الجمعيات الأخرى، خاصة الجمعيات النسائية والأمازيغية. وقال المقاطعون إن اللجنة "لا تمت بصلة لحوار حول المجتمع المدني ورهاناته، لأنها مغفرة بتمثيلية القطاعات الحكومية والخبراء وأشخاص بصفة خبراء ومكاتب الدراسات، في مقابل تمثيلية رمزية للجمعيات الوطنية والشبكات الجمعوية الوطنية والجهوية التي راكمت الملفات والقضايا التي ينتظر من الحوار الوطني تناولها بالدراسة والتحليل"²¹⁹. وإضافة إلى انقاد اللجنة من ناحية آليات تمثيلها وأليات عملها، تقول آراء أخرى معارضة إن أهم إصلاح يجب القيام به للنهوض بالمجتمع المدني في المغرب، هو تعديل منظومة تمويل الجمعيات، القائمة أساساً على العلاقات الحزبية والتي تسيطر عليها الحكومة بخلق جمعيات تابعة لها ولنهجها السياسي".

أما اقتراح "الأرضية القانونية المتعلقة بالحق في تقديم العروض" فحدد بعض الشروط لتقديم العريضة منها مثلاً "يجب أن ترفق العريضة بلائحة تضم توقيع عدد من المدعين، من بين المواطنين أو الأشخاص الأجانب المقيمين بصفة شرعية فوق التراب المغربي، لا يقل عن 25,000 توقيع لمن يتبنون إلى ثلث الجهات على الأقل. ويراعى في ذلك إجراء تصحيح الإمضاء من السلطة الإدارية المختصة". وقد أثار هذا الاقتراح العديد من الانتقادات، إذ من الصعب جداً حشد هذا العدد الهائل من

وقد استهدف هذا البرنامج في المرحلة الأولى المدن التي يبلغ عدد سكانها أو يفوق 100,000 نسمة، ثم توسيع في المرحلة الثانية ليشمل المدن التي يبلغ عدد سكانها أو يفوق 20,000 نسمة. وتعتمد في اختيار الأحياء المستهدفة عدة معايير تتعلق خاصة بنسبة البطالة، ونسبة الفقر، وحجم السكان المستهدفين، ومستوى تأهيل الشباب، ونسبة إقصاء المرأة والشباب، وفرص التكوين والإدماج المهني.

(ج) برنامج محاربة الهشاشة

يهدف إلى تحسين مستوى عيش الأشخاص المعرضين للمخاطر، وخاصة بتحسين الرعاية وإعادة الإدماج الأسري والاجتماعي، وتحسين جودة الخدمات المقدمة من الجمعيات والمؤسسات العمومية؛ ودعم طاقة استيعاب المؤسسات المختصة وتقييم الدعم للعاملين فيها؛ ووضع أنشطة وبرامج من شأنها الوقاية من المخاطر. ويستهدف هذا البرنامج خاصة النساء والشباب بدون مأوى وأطفال الشوارع والأطفال المهملين والأشخاص المعوزين من فئات السجناء السابقين والعجزة والمعاقين والمسؤولين ومرضى نقص المناعة المكتسبة والمدميين.

(د) البرنامج الأفقي

يتضمن محوراً أول يتعلق بمواكبة المبادرة في المناطق غير المستهدفة وذلك من خلال دعم الأنشطة ذات التأثير القوي على التنمية البشرية وتمكين جميع المناطق من الانخراط في مسار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

أما المحور الثاني فيتضمن دعم الأنشطة المدرة للدخل وذلك من خلال تعزيز إدماج الفقراء والمعوزين في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمساهمة في ترويج المنتجات المحلية، بغض النظر عن الاستهداف الجغرافي للمبادرة. ويتمثل الدعم المقدم خاصة في تشجيع إنشاء المشاريع الصغرى المدرة للدخل والموفقة لفرص العمل وتنمية

1. المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

تهدف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي انطلقت منذ عام 2005 إلى مقاومة الفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي من خلال برامج موجهة خاصة إلى المناطق النائية والفقيرة، وتشمل جملة من المشاريع تتعلق بدعم البنية التحتية وتنمية القدرات البشرية والنهوض بالأنشطة المدرة للدخل.

وتعتمد هذه المبادرة حسب القائمين عليها على جملة من المبادئ منها إشراك المواطنين المعنيين في تشخيص المتطلبات وتحقيقها، واللامركزية والحكامة الرشيدة والمحاسبة والرقابة. وقد أنجزت برامج المبادرة على مرحلتين، مرحلة أولى من 2005 إلى 2010، ومرحلة ثانية من 2011 إلى 2015. وتتضمن المبادرة خمسة برامج كل منها موجهة إلى فئة من المجتمع المغربي.

(أ) برنامج محاربة الفقر في الوسط القروي

يهدف إلى تحسين ظروف العيش في القرى حيث تسلوي نسبة الفقر أو تفوق 14 في المائة. وهو يتضمن:

- تحسين الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية.
- تعزيز نهج المساواة بين الجنسين.
- تعزيز التشجيع الاجتماعي والثقافي والرياضي.
- تعزيز الأنشطة المدرة للدخل.
- تعزيز التنمية المحلية المستدامة.
- دعم الحكومة المحلية.

(ب) برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي في الوسط الحضري

يهدف إلى الحد من مظاهر الإقصاء الاجتماعي في المدن وتحسين ظروف عيش السكان، ويتضمن نفس التدخلات المقررة في الوسط القروي.

(حوالي 1,7 مليار دولار أمريكي) للمرحلة الثانية (2011-2015). والجدير بالذكر أن المرصد الوطني للتنمية البشرية أجرى تقييمًا أوليًّا لنتائج المرحلة الأولى من هذه المبادرة (2005-2010)، وأصدر تقريرًا في عام 2013²²¹، ورد فيه أن النتائج الفنية والمالية للمبادرة مرضية عمومًا، إذ أنجز في إطارها 23,000 مشروع، 84 في المائة منها مستغلة أو أنجزت أو شارفت على الانتهاء وخصص لها مبلغ 14.6 مليار درهم، أي بتوزيع ما يعادل 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنويًّا.

وبتبيين مما سبق أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تشكل قاعدة جيدة لتحقيق العدالة الاجتماعية بأوجه مختلفة، وهي مثال يمكن أن يحتذى به في بلدان أخرى وضعت النهوض بالإنسان في مقدمة اهتماماتها. وتتمثل أهمية هذه التجربة بفرادتها في عدة عوامل منها:

- شمول لفئات اجتماعية عريضة فقيرة وعرضة للفقر سواء في الأرياف أم في المدن.
- تنوع أشكال التدخل بحيث تلبي احتياجات الفئات المستهدفة من خلال تقييم الإعانات أو المساعدة على تأمين موارد دخل أو تطوير البنية الأساسية في التعليم والصحة وإمدادات المياه الصالحة للشرب والكهرباء، أو إنشاع المناطق النائية وغيرها من التدخلات التي تصب في تحقيق أسباب الرفاه والعدالة الاجتماعية.
- لامرکزية اتخاذ القرار والتنفيذ في مختلف المشاريع.
- إشراك مكونات المجتمع المدني من تعاونيات وجمعيات في وضع البرامج وتنفيذها بما يضمن تلبية الاحتياجات الفعلية للفئات المستهدفة بعيداً عن القرارات الفوقيـة التي غالباً ما تكون بعيدة عن الواقع وناقصة الجدوـي.

غير أن النقاط الإيجابية المسجلة لهذه التجربة لا تكفي للحكم عليها بالطلاق في غياب إحصاءات دقيقة وآنية حول تطور المؤشرات الاجتماعية للفئات والمناطق المستهدفة، ومنها نسبة الفقر أو البطالة أو الانقطاع عن الدراسة.

المؤهلات الذاتية وتشجيع روح المبادرة والإبداع الجماعي وكذلك التخصص في المشاريع المدرة للدخل. ويستهدف هذا البرنامج الأشخاص المعوزين، ومنهم النساء والمهمشون، والأشخاص الذين يمارسون مهنةً وحرفاً نادرة أو مهددة بالانقراض. وتعطى الأولوية لمن لهم مشاريع وللمنظمين في إطار جمعيات أو تعاونيات أو مجموعات ذات نفع اقتصادي.

(ه) برنامج التأهيل الترابي

يسـتهدف سـكان المـنـاطـق الجـبلـية أوـ التـي يـصـعب الوـصـول إـلـيـهـا، وـيرـمـيـ إـلـيـ تـلـبـيـةـ اـحـتـيـاجـاتـ سـكـانـ بـعـضـ هـذـهـ المـنـاطـقـ منـ الخـدـمـاتـ الصـحـيـةـ وـإـمـدـادـاتـ الـكـهـرـبـاءـ وـالمـيـاهـ الصـالـحةـ لـلـشـرـبـ، وـشقـ الـطـرـقـاتـ وـالـمـسـالـكـ. كـماـ يـهـدـيـ هـذـهـ الـبـرـنـامـجـ إـلـيـ تـقـلـيـصـ الـفـوـارـقـ فـيـ الـوـصـولـ إـلـيـ مـوـكـنـاتـ الـبـنـيـةـ التـحـتـيـةـ الـأـسـاسـيـةـ وـالـتـجـهـيزـاتـ وـالـخـدـمـاتـ.

وـتـمـتـلـيـتـ النـتـائـجـ الـمـحـقـقـةـ فـيـ إـطـارـ الـمـبـادـرـةـ، حـسـبـ المـوـقـعـ الـخـاصـ بـهـاـ²²⁰ـ مـنـ عـامـ 2005ـ إـلـيـ عـامـ 2012ـ فـيـ:

- التـدـخـلـ فـيـ 702ـ قـرـيـةـ رـيفـيـةـ.
- التـدـخـلـ فـيـ 532ـ حـيـاـ حـضـرـيـاـ.
- التـدـخـلـ لـصـالـحـ 10ـ فـئـاتـ مـعـرـضـةـ لـمـخـاطـرـ مـشـمـولةـ بـبـرـنـامـجـ مـكافـحةـ الـمـخـاطـرـ، خـاصـةـ الشـيـابـ بـدـونـ مـأـوىـ وـأـطـفـالـ الـشـوـارـعـ وـالـمـسـنـينـ الـمـعـوزـينـ، وـإـلـاـقـ مـشـارـيعـ الـبـنـيـةـ الـأـسـاسـيـةـ وـالـصـحـةـ وـالـتـعـلـيمـ وـالـتـزوـيدـ بـالـمـيـاهـ الـصـالـحةـ لـلـشـرـبـ وـبـالـتـيـارـ الـكـهـرـبـائـيـ فـيـ 22ـ إـقـلـيـمـاـ.

وـبـلـغـ عـدـدـ الـمـسـتـقـيـدـينـ مـنـ مـخـلـفـ الـبـرـامـجـ 7,900,000ـ نـسـمـةـ، حـوـالـيـ رـبعـ سـكـانـ الـمـغـرـبـ، وـذـلـكـ فـيـ إـطـارـ 29,000ـ مـشـرـوعـ، 5,550ـ مـنـهـاـ مـدـرـةـ لـلـدـخـلـ وـبـمـشـارـكةـ 9,500ـ جـمـعـيـةـ أـوـ تـعـاوـنـيـةـ.

كـماـ خـصـصـ لـهـذـهـ الـمـبـادـرـةـ تـموـيلـاتـ بـلـغـتـ قـيمـتهاـ 10ـ مـلـيـارـاتـ دـرـهـمـ مـغـرـبـيـ (ـحـوـالـيـ مـلـيـارـ دـولـارـ أـمـرـيـكيـ)ـ لـلـمـرـحلـةـ الـأـولـىـ (ـ2006ـ2010ـ)ـ وـ17ـ مـلـيـارـ دـرـهـمـ مـغـرـبـيـ

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في المغرب، بطلب من الحكومة في عام 2013، تقريراً يتناول تعليم الخدمات الصحية الأساسية. ويُبُحث هذا الموضوع افتتاحاً بأن الخدمات هي الخط الأول للعلاج لعموم المواطنين، وخاصة ضعف الحال منهم.

وتضمن التقرير الذي قدمه المجلس تقييمًا شاملًا للخدمات الصحية الأساسية. وقد جاء فيه أن النتائج المسجلة وتطور المؤشرات الصحية خاصة في مستوى ارتفاع متوسط العمر المتوقع عند الولادة وانخفاض معدل الوفيات عند الولادة ومعدل وفيات الأطفال، تبقى غير كافية وأن القطاع يشكو من العديد من النواقص خاصة منها غياب التنسيق والتواصل بين شبكة الصحة الأساسية والقطاع الاستشفائي وتفعيل الخارطة الصحية بما يمكن من ملائمة تركيز الهياكل الصحية مع الحاجيات والإمكانيات المادية والبشرية المتاحة.

2. التغطية الصحية

سجل المغرب تقدماً ملحوظاً في المجال الصحي إذ تطورت جميع المؤشرات الصحية إيجاباً. وقد ساهم إحداث نظام التأمين الصحي الإجباري (لمن تغطيتهم أنظمة الضمان الاجتماعي بمقتضى القانون المؤرخ 3 تشرين الأول/أكتوبر 2002 المتعلق بإصدار مدونة التغطية الصحية الأساسية ودخوله حيز التنفيذ في عام 2006 ونظام الإعاقة الطبية بمقتضى نفس القانون والذي وُسّع ابتداء من عام 2008 ليشمل حوالي 8.5 مليون شخص من المعوزين، في تحسين تغطية المصارييف العلاجية أو جزء منها في إطار تضامني. غير أن النتائج المسجلة تبقى غير كافية بالمقارنة مع الوضع في بلدان المجاورة (الجدول 9).

وإدراكاً من السلطات المغربية لأهمية تأمين الخدمات الصحية لكافة المواطنين كحق إنساني ودستوري، أعد

الجدول 9. بعض المؤشرات الصحية في المغرب مقارنة ببلدان أخرى

مصر (2013)	ليبيا (2013)	الجزائر (2013)	تونس (2013)	المغرب 2013	1990	
71	75	72	76	71	64	متوسط العمر المتوقع عند الولادة (سنوات)
62	64	62	66	61	-	متوسط العمر المتوقع في صحة جيدة (سنوات)
21,8	14,5	25,2	15,2	30,4	80,7	معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (بالألف)

المصدر: منظمة الصحة العالمية، إحصاءات الصحة في العالم لعام 2015.

الجدول 10. المصارييف الصحية في المغرب مقارنة ببلدان أخرى

مصر (2012)	ليبيا (2012)	الجزائر (2012)	تونس (2012)	المغرب 2012	2000	
4.9	4.3	6	7	6.1	4.2	نسبة المصارييف الصحية من الناتج المحلي الإجمالي (بالنسبة المئوية)
39	70.3	73.5	41	35.5	25.4	نسبة المصارييف الحكومية من مجموع المصارييف الصحية (بالنسبة المئوية)
61	29.7	26.5	59	64.5	70.6	نسبة المصارييف الخاصة من مجموع المصارييف الصحية (بالنسبة المئوية)
20.8	0	29.1	56.3	24.5	0	نسبة مصاريف الضمان الاجتماعي من المصارييف الحكومية (بالنسبة المئوية)
208	824	781	748	430	149	المصاريف الصحية لكل فرد من السكان (بالدولار مقابل القيمة الشرائية)

المصدر: منظمة الصحة العالمية، إحصاءات الصحة في العالم لعام 2015.

3. النهوض بالتشغيل

يشكل النهوض بالتشغيل خاصة تشغيل الشباب وحاملي الشهادات العليا التحدي الأكبر لبلدان المنطقة باعتبار ما يمثله من عامل استقرار اجتماعي. فالبطالة خاصة في صفوف الشباب وأصحاب الشهادات شكلت دائماً مصدراً للاحتجاجات وتهديداً للسلم الاجتماعي وحتى للاستقرار السياسي. وقد حقق المغرب في هذا المجال نتائج طيبة نسبياً بالمقارنة مع بلدان شمال أفريقيا إذ استقرت نسبة البطالة في حدود 8 إلى 10 في المائة، وهي أدنى نسبة في المنطقة (الجدول 11). وتعزى هذه النتيجة إلى الاستقرار السياسي والاجتماعي في المغرب وإلى معدلات النمو الاقتصادي التي حققها رغم الظروف الاقتصادية العالمية الصعبة، وخاصة الركود الاقتصادي في البلدان الأوروبية التي تعتبر أهم شريك لبلدان المغرب العربي.

غير أن هذا المعدل العام يحجب فوارق حسب الوسط الجغرافي وحسب الجنس وحسب المستوى التعليمي. وخلافاً لما يعتقد، تتركز البطالة في المدن إذ لا تتجاوز نسبة البطالة في الأرياف 4 في المائة مقابل 14.4 في المائة في المدن²²². ومرد ذلك إلى عاملين أساسيين، الطابع الزراعي المهيمن على النشاط الاقتصادي في الريف، إذ يشغل هذا القطاع حوالي نصف القوى العاملة، وحركة النزوح من الأرياف إلى المدن. غير أنه رغم تدني مستوى البطالة في الوسط الريفي، بقيت نسبة الفقر، حسب دراسة أجريت في عام 2006، مستعرضة 50 سنة من التنمية البشرية في المغرب والآفاق لعام 2025، مرتفعة في المناطق الريفية، حيث يقطن ثلاثة أرباع القراء²²³. ويمكن تفسير هذه المفارقة بأن العمل في المناطق الريفية لا يستجيب لمعايير العمل الطلق ولا يوفر دخلاً كافياً يمكن من النهوض من حالة الفقر. وفي إطار حماية فاقدى الشغل، استحدث نظام للتعويض عن فقدان الشغل في إطار التشريع الخاص بالضمان الاجتماعي.

وانطلاقاً من هذا التقييم، تقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بجملة من التوصيات لتحسين الحصول على الخدمات الصحية الأساسية وتصب في اتجاه ترسیخ قيم الإنصاف والتضامن والعدالة الاجتماعية وتحقيق هدف الصحة للجميع.

ومن أهم هذه التوصيات، توصيات ذات طابع عام وتمثل في بلورة سياسة وطنية للصحة تدرج في إطار السياسة الوطنية للتنمية البشرية وتستهدف في المقام الأول الجهات الفقيرة والمناطق النائية والسكان المعوزين والمعرضين للمخاطر، وكذلك العمل على تحقيق لامركزية الوظائف وبلورة استراتيجية للشراكة والتكامل بين القطاعين العمومي والخاص.

وبالتوازي مع تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أصدرت وزارة الصحة المغربية بالتعاون مع كل من منظمة الصحة العالمية والاتحاد الأوروبي كتاباً أبيض حول إصلاح المنظومة الصحية وذلك بتركيز نظام صحي متتطور في إطار التوفيق بين الاستجابة للحاجيات الصحية ولطعلات المواطنين، وضمان التغطية الشاملة. وقد تم إعداد هذه الوثيقة بناءً على استشارة موسعة أطلق عليها اسم "انتظارات" للتعرف على تطلعات المواطنين وكل المعنيين بالصحة، وشارك فيها كل من المواطنين ومكونات المجتمع المدني ومهنيي الصحة والأكاديميين والخبراء واستعملت وسائل مختلفة للتواصل من حصن إذاعية ولقاءات عامة وإنشاء موقع على الشبكة الاجتماعية "فاسبوك" وتحليل المقالات الصحفية.

وتضمنت استراتيجية الإصلاح المقترحة محورين:

- العمل في مستوى المكونات الأساسية للصحة والنهوض بها للتمكن من حماية السكان من كل ما يهدده صحتهم.
- العمل على ضمان تغطية شاملة تعتمد على القرب والجودة والحماية المالية.

ولعل ما يسجل في المجال الاجتماعي تعدد المبادرات من أجل الإحاطة بالفئات الفقيرة والمعرضة للفقر وتكثيف البرامج الهدافة إلى تلبية حاجياتهم.

وقد أنشئ صندوق دعم التماسك الاجتماعي بمقتضى قانون المالية لسنة 2012 كما تم إتمامه بقانون المالية لسنة 2014 كلية لدعم الإحاطة بذوي الإعاقة. وتشمل تدخلات الصندوق أربعة مجالات:

1. تحسين ظروف التحاق الأطفال من ذوي الإعاقة بالمدارس، ويحتوي ثلاثة برامج تستهدف الأطفال المعوزين من ذوي الإعاقة:
 - برنامج للخدمات التربوية والتأهيلية والتکوینية والعلاجية الوظيفية داخل المؤسسات المتخصصة.
 - برنامج الخدمات التربوية والتأهيلية والتکوینية والعلاجية الوظيفية لدعم الإدماج المدرسي داخل المؤسسات التعليمية العمومية.
 - برنامج الخدمات العلاجية الوظيفية التكميلية داخل المؤسسات المتخصصة والمتمثلة في التربية الخاصة والعلاجات شبه الطبية وتقويم النطق، وإعادة التأهيل الوظيفي والنفساني، والدعم والمواكبة النفسية والتأهيل المهني.
2. اقتناء الأجهزة الخاصة والمساعدات التقنية الأخرى بما يساهم في الوقاية من العجز أو التخفيف من حدة، ويحقق استقلالية الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. يستفيد من هذا البرنامج جميع الأشخاص الذين يشملهم نظام تغطية صحية وكذلك المعوزون.
3. تشجيع الاندماج المهني والأنشطة المدرة للدخل سواء في شكل مبادرة فردية أو في إطار جماعي (مقولة أو تعاونية أو جمعية) بما يمكن من إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاقتصادية وتنمية كفاءاتهم وتنميتهما وتحسين مستوى عيشهم.
4. المساهمة في إحداث وتسخير مراكز الاستقبال سواء بالترميم أو الإصلاح أو الصيانة أو التوسيع أو

ويشترط لإسناد هذا التعويض أن يكون فقدان الشغل لا رادياً وألا تقل فترة التأمين بنظام الضمان الاجتماعي عن 780 يوماً خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ فقدان الشغل، منها 260 يوماً خلال السنة السابقة لهذا التاريخ، وأن يكون المنتفع قادرًا على العمل ومسجلاً كطالب شغل لدى الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكافاءات، وذلك قصد تمكينه من برامج التكوين وإعادة تأهيله وتقوية فرص إعادة إدماجه في سوق الشغل. ويبلغ مقدار التعويض 70 في المائة من الأجر الشهري المتوسط المصرح به لفائدة الأجير خلال الأشهر السنتين والثلاثين الأخيرة التي تسبق تاريخ فقدان الشغل، دون أن يتتجاوز هذا المقدار الحد الأدنى القانوني للأجر، ويستند لمدة ستة أشهر. ويمول بمساهمة قدرها 0.57 في المائة من الأجر (0.38 في المائة على كاهل المؤجر و 0.19 في المائة على كاهل الأجير). ويلاحظ أن هذا النظام لا يشمل العاطلين عن العمل الباحثين عن شغل لأول مرة باعتبار عددهم والكلفة المرتفعة التي تنتج من إعطائهم منحًا للبطالة. وهذا التحديد ليس خاصاً بالمغرب بل يسري في جل البلدان التي وضعت أنظمة تعويض فقدان الشغل مثل تونس والجزائر ومصر.

الجدول 11. معدل البطالة في المغرب مقارنة ببلدان أخرى

البلد	معدل البطالة
الجزائر (2014)	10.6
مصر (2014)	13.3
ليبيا	30
موريتانيا (2012)	*10.1
المغرب (2014)	9.9
السودان	13.6
تونس (2014)	15.2
المعدل العام للمنطقة	12.2

المصدر: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا – مكتب شمال أفريقيا – الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في شمال أفريقيا 2014 وتوقعات 2015، ص 52.

* هذا الرقم صادر عن الجهات الرسمية الموريتانية (المكتب الوطني للإحصاء) في حين يبلغ حسب تقديرات منظمة العمل الدولية 31 في المائة.

الاستشاري للأسرة والطفلة والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعياتي. وشملت المسائل موضوع بحث المجلس في ما يلي:

- الضوابط الواجب احترامها والأهداف التي ينبغي التعاقد بشأنها من أجل ميثاق اجتماعي جديد (2011).
- تشغيل الشباب (2011).
- إدماج الشباب في الحياة الثقافية (2012).
- احترام حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة وإدماجهم (2012).
- الوقاية من نزاعات الشغل الجماعية وحلها بالتراصي (2012).
- النهوض بالمساواة بين النساء والرجال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية (2012 و2014).
- النظام الضريبي والتنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي (2012).
- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (2013).
- التعويض عن حوادث الشغل (2013).
- الخدمات الصحية الأساسية (2013).
- مشروع قانون يتعلق بتحديد شروط الشغل والتشغيل لعمال المنازل (2013).
- مشروع قانون حول التعااضد (2013).
- مشروع قانون بشأن المعاشات المدنية يتضمن إجراءات تتعلق برفع سن التقاعد ورفع نسبة الاشتراك والتمديد في فترة احتساب متوسط الأجر المعتمد في حساب الجراية والتخفيف في مردود سنوات الاشتراك (2014).
- مشروع قانون إطار يتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها (2015).

وفي ما يلي، يعرض التقرير لقانون الجهوية الموسعة الذي أقره الدستور المغربي والذي يعد من أهم الخطوات في سياق تفعيل الدستور.

تجهيزها بالأدوات والمعدات المكتبية الضرورية لتأثيث المكاتب وقاعات الانتظار.

أما صندوق تنمية القرى والمناطق الجبلية فقد أنشئ في عام 1994 بهدف ضبط حسابات عمليات البرامج المتكاملة للتنمية القروية، وعُدل في عام 2012 لتمكينه من التكفل بالبرامج المتكاملة للتنمية في المناطق الجبلية. وتشمل مجالات تدخل هذا الصندوق:

- تطوير البنية التحتية مثل شق وصيانة المسالك وإنجاز الأشغال المتعلقة بالري، وتنمية المنتجات الفلاحية وغرس الأشجار المثمرة، والتهيئة العقارية، واستصلاح التربة.
- مكافحة آثار الجفاف.
- تحسين الدخل بإطلاق الأنشطة المدرة للدخل عبر دعم التعاونيات والجمعيات النسائية المحلية وإعادة تأهيل المنازل السياحية الجبلية والمساهمة في بناء أنظمة الإنتاج المحلية.
- تقليص الفوارق بين المدن والبواقي، ولا سيما في مجال التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية ودعم المشاريع التي تساهم في إنعاش المجتمعات القروية.

ولا بد من الإشارة إلى المساهمة المتميزة لمكونات المجتمع المدني في رسم وتنفيذ السياسات المتعلقة بتحقيق أهداف العدالة الاجتماعية. فقد تميزت المبادرة الوطنية للتنمية الاجتماعية بمشاركة محورية للجمعيات في استباط البرامج وتنفيذها. كما أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي خلال السنوات الأخيرة تقارير وآراء حول مسائل متعددة متصلة بالسياسة الاجتماعية. وتكمّن أهمية آراء وتقارير هذا المجلس في أنه يضمّ ممثلين عن النقابات العمالية والمنظمات والجمعيات المهنية والجمعيات العاملة في المجال الاجتماعي وفي مجال الاقتصاد الاجتماعي، بالإضافة إلى رؤساء المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومجلس الجالية المغربية في الخارج والمجلس

ويحمل هذا القانون العديد من الإيجابيات التي تساهم في تطبيق الجهوية الموسعة. فخلافاً للقوانين السابقة، أصبح مجلس الجهة، حسب المادة 4 من القانون، مجلساً منتخبًا مباشراً من الشعب، بعد أن كان يُنتخب سابقاً من أعضاء المجالس البلدية، أو ما يُعرف "بالناخبين الكبار". لكن انتخاب رئيس مجلس الجهة يتمّ من الأعضاء المنتخبين وليس مباشراً من الشعب.

وقد أعطى القانون صلاحيات موسعة للجهة. فالمادة 4 منه تشير إلى أن تدبير شؤون الجهة يقوم على أساس "التدبير الحر" وينحها "سلطة تنفيذية في المداولات والمقررات".

ولا شك في أن المغرب كان من البلدان التي استجابت للحراك الشعبي من غير تحية النظام. وهو حالة فريدة عن سائر الحالات قيد الدراسة، إذ أشرف النظام نفسه على الانتقال الدستوري. وأثار تبني الدستور الجديد في فترة سريعة الكثير من الشكوك حول ما إذا كان الهدف هو انتصاص الحراك الشعبي أم إصلاح ترريخي فعلي. ومهما يكن من أمر، من المهم القول إن الإصلاحات بدأت ترى النور تدريجياً، على الرغم من بطيء تفعيل الدستور، خصوصاً مع مشروع الجهوية الموسعة. من هنا، لا بدّ من دور يقوم به المجتمع المدني في مواكبة الإصلاحات ودفعها إلى الإمام، إما بالمراقبة الفعلية أو بالمساهمة الفعلية في وضع المشاريع الإصلاحية وتنفيذها. ويطلب هذا الدور من المؤسسات المدنية هامشاً أوسع من الاستقلالية. وعلى الأحزاب السياسية أن تساهم أيضاً في توسيع برامجها السياسية والانتخابية حتى تكون رؤية إصلاحية شاملة في المجتمع المغربي.

دال. مشروع الجهوية الموسعة: الإصلاح الحقيقي؟

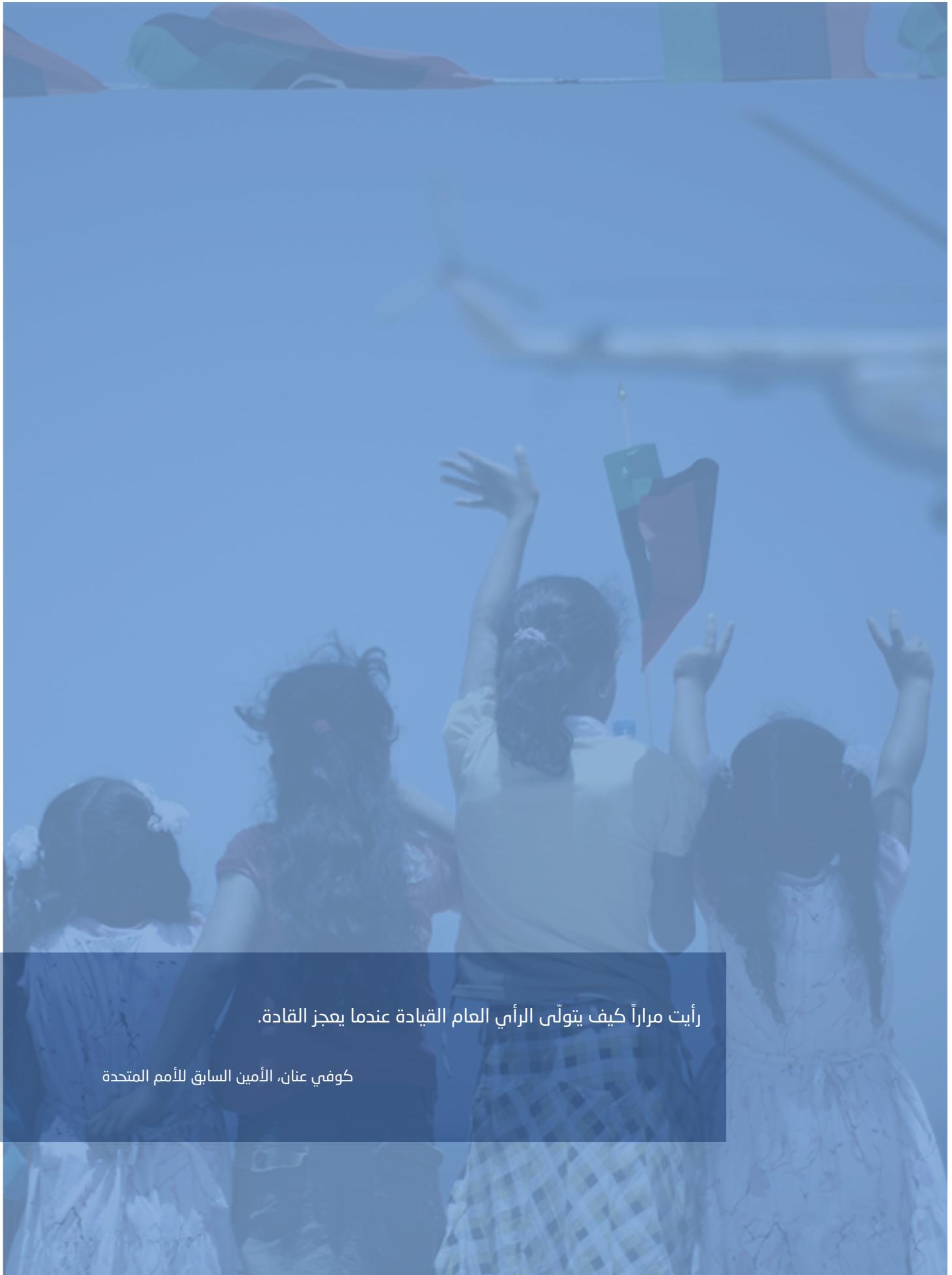
ينتشر الامتداد الجغرافي للمغرب على مساحات واسعة منها مناطق جبلية وعرة ومناطق صحراوية، ويتوزع السكان ويتوطنون في مناطق على أطراف متراصة. وهذا الوضع لا يساعد في تقديم الخدمات الاجتماعية اللازمة لمن هم بحاجة في هذه المناطق.

ويعتبر البعض أن أهم ما يميز الدستور المغربي الجديد هو قانون الجهوية الموسعة. فقد كانت الدساتير السابقة دائماً، حال المنظومة القانونية بشكل عام، تعبر عن توجهات النخب السياسية المتمرزة في العاصمة الرباط، في حين تقتصر مساهمة الأرياف والأطراف على التنفيذ. إلا أن الدستور الجديد وسع هامش مشاركة مناطق الأطراف إذ نص على "الجهوية الموسعة"²²⁴. فالفصل الأول من الدستور، يشير إلى أن "الأمة تستند في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الرواقي، والملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي. التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". وتحدد الفصول 136 إلى 139 مهام الجهات. وإذا كانت الجماعات الترابية تتمثل حسب الدستور في "الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات"، ف المجالس الجهات والجماعات تنتخب، وحسب الدستور بالاقتراع العام المباشر...."

وفي إطار تفعيل الدستور في المغرب، خصوصاً في عملية إتمام الجهوية الموسعة، أقر البرلمان في عام 2015، مشاريع القوانين المتعلقة بالجهوية الموسعة، ومنها القانون التنظيمي رقم 111.14.



٦. الخاتمة والتوصيات



رأيت مراراً كيف يتولّى الرأي العام القيادة عندما يعجز القادة.

كوفي عنان، الأمين السابق للأمم المتحدة

6. الخاتمة والتوصيات

الحق في الحياة، وفي عدم التعرض للتعذيب، والمساواة أمام القانون، والعنف ضد المرأة، وحرية التعبير، وحقوق العمال المهاجرين، التي تشكل جميعها ركيزة أساسية لإرساء العدالة الاجتماعية وتطبيق مبادئها.

وأكَّد الفصل الأول أهمية المشاركة كرافعة أساسية للوصول إلى العدالة الاجتماعية، وارتباطها بالعملية السياسية والديمقراطية. وعرض شروط المشاركة ومتطلباتها، ومنها تأمين البيئة المؤاتية وصون الحريات العامة لتعزيز مشاركة فاعلة للمواطنين في رسم السياسات العامة وتنفيذها وتقويمها، ومؤسسة المشاركة وجعلها شرطاً إلزامياً في تطوير السياسات الهدافـة إلى إحقاق العدالة الاجتماعية.

وعرض الفصل الأول مجموعة من الإنجازات المُحرَّزة في المنطقة العربية، وإن كانت خجولة بعض الشيء، في إطار تحقيق ركائز العدالة الاجتماعية الأربع، وأكَّد أهمية مواصلة التقدم في رسم وإقرار السياسات والبرامج والخطط الرامية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

وعلى الرغم من التحديات العديدة التي تواجه الدول العربية في تحقيق المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، من المتوقع أن تؤدي الإنجازات المُتحققة حتى الآن في مجال تيسير الحصول على التعليم وخدمات الصحة والمياه والصرف الصحي وغيرها من الخدمات الاجتماعية، إلى تمكين شعوب المنطقة وتحسين مستوى معيشتها ورفع معدلات التنمية البشرية المستدامة، الأمر الذي سيدفع باتجاه تحقيق العدالة الاجتماعية. كما سجلت المنطقة نجاحات في مجال تمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين في بلدان عدَّة، وأحرز بعض البلدان تقدماً

تناول الفصل الأول من هذا التقرير الركائز الأربع للعدالة الاجتماعية وهي، المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، وقد قراءة تحليلية معمقة لمعنى وأثر هذه المفاهيم على العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، مرتكزاً على أمثلة عديدة من المنطقة في السنوات القليلة الماضية. وفي استعراض لأبرز مكونات هذه الركائز الأربع، قدَّم الفصل الأول أوجه اللامساواة، ومنها اللامساواة في توزيع الأصول والدخل والخدمات العامة والبرامج الاجتماعية وغيرها، فرَّكَز على أهمية مكافحة اللامساواة وجعلها في صدارة أولويات الإصلاح السياسي والاجتماعي، كما سُلط الضوء على التفاوت القائم في معدلات اللامساواة بين مختلف بلدان المنطقة.

وعرض الفصل الأول أيضاً الأبعاد المفاهيمية لمبدأ الإنصاف وصعوبة تحقيقها من دون دمجها بالكامل مع مبدأ المساواة في إطار رسم السياسات وتطبيقها، ذلك أن إحقاق الإنصاف يحتم إيلاء المحرَّمون والمهمشين والقراء اهتماماً فائضاً لدى توزيع الموارد والخدمات والفرص من دون أي تمييز ديني أو عرقي أو غيره. كما تطرق إلى ترجمة مفهوم الإنصاف إلى سياسات وممارسات فعلية عبر مجموعة من الأدوات والآليات الرامية إلى تحقيق الإنصاف، ومنها ضمان الحصول على الخدمات العامة، واتخاذ الإجراءات الموجهة لصالح الفئات المحرَّمة والمهمشة، وتوفير الحماية الاجتماعية الشاملة، وإعادة توزيع الموارد والفرص.

ورَكَز هذا الفصل أيضاً على ضرورة التَّقْدِير التام بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية منظومة متكاملة غير قابلة للتجزئة لبلوغ العدالة الاجتماعية. كما استعرض مجموعة من الحقوق منها،

في تشرين الأول/أكتوبر 2015، نالت تونس جائزة نوبل للسلام لعام 2015، التي منحت بالتحديد إلى "الرابع التونسي" الذي يضم الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، والهيئة الوطنية للمحامين التونسيين، والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، وذلك تقديرًا لمساهمة هذه الراباعي في "بناء ديمقراطية متعددة بعد ثورة الياسمين في عام 2011"، من خلال تعزيز الحوار وبناء التوافق بين مختلف الأطراف المعنية حول الدستور. وهذه الجائزة أبعد عده، فهي تُعتبر من جهة انتصاراً للمسار الدستوري والانتقال السلمي للسلطة في تونس، ومن جهة أخرى، توثيقاً للدور الظليعي الذي أداه المجتمع المدني في تعزيز الشراكة مع الحكومة في هذا الإطار وال Howell دون اندلاع نزاعات مسلحة كانت ستعطل عملية الانتقال السلمي والدستوري للسلطة في تونس. كما يمكن اعتبار هذه الجائزة تحفيزاً لكافة قوى التغيير في العالم العربي الساعية إلى تحقيق دولة القانون.

وبينت دراسات الحالة أن لجان نص الدستور كانت مختلفة في كل من البلدان الثلاثة. في المغرب، تولى الملك بنفسه تأليف لجنة صياغة الدستور وتحديد العناوين العريضة لبرنامجهما مما أثار العديد من التساؤلات حول مدى استقلاليتها عن المؤسسة الملكية، على الرغم من أن نص مسودة الدستور (وعلى غير عادة) تميز بطابع تشاركي نتيجة إشراك الأحزاب والجمعيات في تقديم آرائها واقتراحاتها. وفي مصر، تم تأليف لجنة تمثيلية لصياغة الدستور، ضمت ممثلين عن فئات اجتماعية ومدنية عديدة، مثل النساء والفالحين والشباب على سبيل المثال لا الحصر، وكانت مفتوحة على مختلف الآراء، ولكنها لم تضم جماعة الإخوان المسلمين التي أدينـت بصفتها جماعة إرهابية لا يحق لها ممارسة العمل السياسي. وفي حين كانت لجنة صياغة الدستور في كلٍ من مصر والمغرب مُعينتين من قبل السلطات، شهدت تونس مساراً مختلفاً حيث تولى مجلس منتخب من الشعب عملية صياغة

ملحوظاً في إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية. في المقابل، لا تزال تواجه المنطقة العربية تحديات ملحوظة في مجالات الحد من البطالة، وخاصة بطالـة الشباب، ومكافحة الفقر والتهميش والتغيير، ناهيك عن التحدي المتمثل في التحول الثقافي الذي ينبغي إحداثه في مقاربة التنمية البشرية المستدامة لاعتماد مجموعة متكاملة ومتراقبة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية بدلاً من السياسات الجزرية والمرحلية. ويطلب ذلك قرارات اقتصادية واجتماعية وسياسية تشمل برامج التأمين الاجتماعي لجميع السكان في سن العمل، وصون الحريات العامة، لا سيما حرية التعبير والتجمع، وتطوير سياسات الحماية الاجتماعية وغيرها من القرارات التي تؤدي إلى تحسن ملموس في حياة المواطنين.

وبينت دراسات الحالة التي تضمنـها هذا التقرير حول مصر وتونس والمغرب، أن معاـلم الفترة الانتقالية اختلفت من بلد آخر. ففي مصر، تم اعتماد الدستور بعد أن أقصي الإخوان المسلمين من الحكم وانتخب عبد الفتاح السيسي رئيساً. وفي تونس، نجح الحوار الوطني في تأمين توافق عام بشأن وضع دستور جديد بعد ثورة عام 2011. أما المغرب فقد شهد مرحلة دستورية جديدة من دون أي تغيير جذري في النظام الملكي. إلا أن القاسم المشترك بين المسارات الدستورية الانتقالية في البلدان الثلاثة كان إدراج مجموعة من الإصلاحات ذات الصلة بالعدالة الاجتماعية.

وقد شهد كل من البلدان الثلاثة تقدماً ملحوظاً في مجال العدالة الاجتماعية والاقتصادية، على أثر اعتماد الدستور الجديد. ولكن يُخشى أن تبقى مبادئ العدالة الاجتماعية التي تنص عليها الدسـاتير الجديدة حبراً على ورق في حال لم يتم إيلاؤها الاهتمام اللازم والأولوية المطلوبة في الفترة المقبلة وفي حال لم يتم إرساء أسس المشاركة لردم الهوة بين المجتمع المدني والدولة أو الحكومة.

الاجتماعية. ومع إعادة التنبيه إلى محاذير المقارنة، يلاحظ بصورة عامة أن المسارات الدستورية في هذه البلدان قد غالب عليها الطابع الحكومي. ففي المغرب، تمت كتابة الدستور تحت إشراف الملك مباشرةً والديوان الملكي، على الرغم من مشاركة الأحزاب والجمعيات المدنية في إبداء رأيها حول الإصلاحات الدستورية. وفي مصر، ضمت لجنة الإصلاح التشريعي عدداً كبيراً من الوزراء فاق بكثير عدد ممثلي المجتمع المدني الذي اقتصر تمثيله على ممثليين عن نقابة المحامين، فأعتبرت حينها "لجنة قانونية لا لجنة تشاركية".

إضافة إلى ذلك، واجهت العملية الدستورية في البلدان الثلاثة صعوبات عديدة، منها التباعد الإيديولوجي بين مختلف الأحزاب والحركات الحديثة التكوين، والذي ساد لفترات طويلة خلال صياغة الدستور؛ والوضع الأمني غير المستقر وطنياً وإقليمياً والذي ساهم في إبطاء العملية الدستورية وفي إعطاء الأولوية لاعتماد قوانين مكافحة الإرهاب مثلاً، كوسيلة لإرساء الاستقرار.

أما المجتمع المدني، فقد اختلف دوره من بلد آخر حسب المسار التاريخي لكل بلد. في تونس، جاء دور المجتمع المدني استمراراً لمساره التاريخي فأدى دوراً أساسياً في المرحلة الانتقالية. وفي المغرب، كان دوره ملحوظاً حيث اكتسب أهمية تراثية في عملية رسم السياسات العامة، وذلك على عكس مصر التي لا تزال تشهد نزاعاً بين منظمات المجتمع المدني والسلطة مع تراجع ملحوظ في مساحة الحيز العام نتيجة التضييق على الحريات العامة، ومنع منظمات مدنية عديدة من القيام بعملها بحجة مكافحة الإرهاب.

أما من ناحية إقرار الدستور، فقد تم التصويت على دساتير البلدان الثلاثة إما عبر الاستفتاء الشعبي العام (كما في حالة مصر والمغرب)، أو تصويت ممثلي الشعب في المجلس التأسيسي (كما في حالة تونس). وساهم الجو السياسي العام في تعزيز فرص إقرار مسودة الدستور. في مصر،

الدستور، فكان لذلك إيجابيات ملحوظة على المسار الدستوري وإن شابتة خلافات إيديولوجية وسياسية جمة اقتضت تدخل المجتمع المدني من خلال "الراباعي التونسي" لفض الخلافات والاتفاق على مسودة الدستور النهائية والتصويت عليها وإقرارها.

ومع أن الدساتير الجديدة في البلدان الثلاثة تضمنت مواد تتعلق بتعزيز العدالة الاجتماعية، من الصعب تقديم خلاصات المقارنة بين المسارات المختلفة لهذه البلدان، وذلك لسبعين أساسين هما:

أولاً، لأن هذا التقرير لم يقيّم هذه المسارات بتصنيفها بالمسارات السلبية أو الإيجابية، بل وضع هذه المسارات في إطار المسارات التاريخية لكل بلد وبحسب خصوصياته. لذلك، اقتصر التقييم على مقارنة المسارات الدستورية لكل بلد بعد الحراك الشعبي من جهة، والمسارات الدستورية التاريخية للبلد المعنى من جهة أخرى.

ثانياً، لأن الجهات المعنية تختلف من بلد آخر. فالدور التاريخي للمجتمع المدني في تونس ساهم إلى حد كبير في تحديد المسار الانتقالي. والدور التقليدي للملكية في المغرب هو الذي حدد العناوين العريضة للإصلاحات السياسية والدستورية. أما في مصر، فاضططلع الجيش بدور محوري في تأمين انتقال السلطة على مراحل عدة.

وبالتالي، فإن إحدى أبرز خلاصات هذا التقرير هي أن الحراك الشعبي دفع باتجاه إطلاق مسارات دستورية جديدة أسفرت عن إصلاحات وتعديلات، إلا أن هذه المسارات جاءت استكمالاً لمسارات تاريخية خاصة بكل بلد.

كل بلد من البلدان الثلاثة شهد خطوة نوعية إلى الأمام، إما من ناحية المسارات المتتبعة لصياغة الدستور والتي أنت إيجابية وأكثر تشاركيّة مقارنة بسابقاتها، أو من ناحية مضمون الدستور التي شددت بشكل واضح على العدالة

للاستشارات الوطنية. وتضمن الدستور مواد تُعزى بتعزيز المساواة بين الجنسين وتحقيق العدالة الاجتماعية، كالحق في تأمين الرعاية الصحية لذوي الدخل المحدود وللذين لا يمكرون بأي دعم، والحق في التغطية الاجتماعية الشاملة، الأمر الذي انعكس إيجاباً على نسبة دعم الأسر الفقيرة بالمنح المالية المباشرة وبطاقات العلاج المجاني، والتي ارتفعت من 62.5 في المائة عام 2011 إلى 79.39 في المائة عام 2012. لكن على الرغم من ذلك،

لا يزال العجز في الصناديق الاجتماعية قائماً، مما يهدّد المستفيدين من الحماية الاجتماعية. ويتمثل هذا الخطر مثلاً في فرع التقاعد والتأمين على المرض، إذ يتوقع أن يبلغ العجز فيه 395.783 مليون دينار في عام 2015.

أما في مصر فتضمن الدستور الجديد مواد تعزز مبدأ العدالة الاجتماعية وركائزها، أبرزها تخصيص نسبة من الموازنة العامة للإنفاق على خدمات الصحة والتعليم والأبحاث. وأكّدت مواد أخرى التزام مصر بالمواثيق الدولية مثل تكريس حق المرأة بإعطاء جنسيتها إلى أولادها، وتأمين الضمان الاجتماعي للجميع، باستثناء فئة المهاجرين واللاجئين. واتخذت مصر خطوات جدية لتقديم برامج الإعانات الغذائية وإعانات الطاقة، وتحديد الحد الأدنى والحد الأقصى للأجور، وإطلاق برامج الأشغال العامة، وغيرها من البرامج الاجتماعية كبرنامج "تكافل" و"كرامة". ولكن تبقى هذه الخطوات ناقصة وغير مكتملة ما لم يُتبع نهج أكثر شموليةً وما لم يُجر تقييم مستمر للسياسات بهدف ضمان نجاحها واستمراريتها. وكان من أهم المعوقات التي واجهت تعزيز العدالة الاجتماعية في مصر، تأخر موعد إجراء الانتخابات النيابية، مما أدى إلى فراغ تشريعي في الفترة الانتقالية، وإلى تولي الرئيس إصدار التشريعات، حيث تم إصدار قوانين أساسية منها قانون مكافحة الإرهاب.

وبالمثل، أُجريت في المغرب تعديلات جذرية على الدستور عكست "إرادة الملك" في الإصلاح، ومنها مواد تتضمن إشارات خجولة إلى الحقوق الاجتماعية

نال الدستور موافقة 98.1 في المائة من المقترعين، مقابل رفض 1.9 في المائة فقط. وفي تونس، نال الدستور ثقة 200 نائب من أصل 216، واعتبرت هذه النسبة انعكاساً مباشراً للتوافق القائم داخل المجلس التأسيسي. وفي المغرب، نال إقرار الدستور تأييد 49.98 في المائة من الناخبين، أما نسبة المشاركة في الاستفتاء بلغت 72.65 في المائة.

وفي ما يتعلق بالعدالة الاجتماعية وركائزها، نصّت الدساتير الثلاثة على ضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية كمكون أساسي ضمن العقد الاجتماعي الجديد بين الدولة والمجتمع. ولكن الدستور، وإن كان يشكل العصب الأساسي للإصلاح وإعادة بناء العلاقة بين المجتمع والدولة، ليس كفياً وحده بتحقيق الإصلاح المرجو، إذ يتطلب ذلك إرساء منظومة قانونية تجعل الدستور من خلال سنّ قوانين جديدة أو تعديل غيرها من القوانين لتناسب مع روحية مواده. فمسار تفعيل الدستور في البلدان الثلاثة كان مرتبطاً بصورة مباشرة بالسباق السياسي لكل بلد. في مصر، أعطيت الأولوية لقوانين مكافحة الإرهاب والتضييق على عمل الجمعيات الدينية، مما أثر سلباً على واقع العدالة الاجتماعية نتيجة التضييق على حرية التعبير والاحتجاج من خلال وضع قانون التظاهر الجديد الذي ينظم التجمعات والتظاهرات السلمية والذي يُبقي قرار تنظيم التظاهرات أو عدمه بيد السلطات الرسمية. وهذا تناقض جلي بين مضامون الدستور الذي يقرّ حرية التعبير والتظاهر، والقانون الذي يضيق على حرية التظاهر. أما في تونس، فيبيّن قانون مكافحة الإرهاب الذي تم إقراره أداءً بيد السلطة للتضييق على الحريات، ذلك أنه يحمل تعرضاً فاضحاً للإرهاب.

وثمة إيجابيات عدة ميّزت تفعيل الدستور في المرحلة الانتقالية في كل من البلدان الثلاثة ليضمّن العدالة الاجتماعية. ففي تونس، عُقد الحوار الوطني والحوار الاجتماعي اللذان شكلا خارطة طريق للمرحلة الانتقالية، كما تم تشكيل المحكمة الدستورية وإنشاء مواقع

العامة، والتحويلات النقدية الموجهة، ودعم الإسكان وغيرها من التدابير. لكن تعزيز العدالة الاجتماعية على النحو المطلوب يتطلب اتخاذ تدابير إضافية ومواصلة التقدم على مستويات مختلفة، كما يسُتوجب تطبيق نظام الضريبة التصاعدية الذي هو سمة هامة في النهج الاقتصادي الكلي القائم على التنمية المستدامة. وفي ما يتعلق بالتمكين الاجتماعي، ينبغي أن تتضمن السياسات المستقبلية معالجة التحديات التي تواجه سوق العمل وذلك عبر تشجيع القطاع الخاص على استيعاب النسب العالية من الشباب العاطلين عن العمل، وتعزيز مشاركة أكبر عدد ممكн من النساء للدخول إلى سوق العمل. وبالنسبة إلى شبكات الأمان الاجتماعي، تم تخفيف الاعتماد على دعم السلع كما كانت الحال سابقاً، في حين لا يزال إصلاح دعم الطاقة بعيد المنال، وبرامج التحويلات النقدية التي تم استحداثها مؤخراً غير مُبلورة، مما يحتم على الدولة تفعيلها ومراقبة تنفيذها وتقييمها باستمرار بغية ضمان استدامة نجاحها.

أهداف التنمية المستدامة

يكتب هذا التقرير أهمية مضاعفة بالنسبة للإسکوا في ظل إطلاق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي تتضمن 17 هدفاً تنموياً، تشدد جميعها على إدماج جميع الفئات المجتمعية في العملية التنموية، ووضع مبدأ العدالة في صلبها، وبناء المؤسسات والمجتمعات المتكاملة كهدف أساسي لتحقيقها. كما تشدد أهداف التنمية المستدامة على القضاء على الفقر والتهemيش وكافة أشكال الإنقاص، وعلى الوصول إلى مستويات أفضل من الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية وغيرها. وإذا ما دققنا في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، نجد أن الركائز الأربع للعدالة الاجتماعية، أي المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، تشكل جزءاً لا يتجزأ منها. ولذلك فإن إيلاء الدساتير الجديدة في المنطقة العربية الاهتمام اللازم بهذه المبادئ من خلال نصوص صريحة بشأن الالتزام بالعدالة

والاقتصادية، لكن الدستور الجديد أكد على حق الملكية، وحق الحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية وحق الأجيال القادمة بها. كما أكد على حقوق اجتماعية ذات صلة بالصحة والمياه في مادة واحدة. ونصَّ الدستور لأول مرة على أن اللغة الأمازبغية هي لغة رسمية، وأقرَّ قانون الجهوية الموسعة الذي يُعد محورياً في عملية التنمية. أما بالنسبة للتغطية الصحية، فحصل تطورٌ إيجابيٌّ في جميع المؤشرات، لا سيما لجهة انخفاض نسبة وفيات الأمهات والأطفال دون الخامس سنوات. وفي ما يتعلق بتعزيز التشغيل والعمل اللائق، تم استحداث نظام جديد لحماية العاطلين عن العمل. ولكن من الضروري تقييم تلك السياسات لمعرفة مدى نجاحها.

صحيح أنَّ الحراك الشعبي دفع باتجاه إجراء تعديلات دستورية، سواء بمبادرة من الأنظمة أو كنتيجة طبيعية لتعييرها، نظراً إلى ما يمثله الدستور كنظام للحياة العامة، خصوصاً لجهة تحديد العلاقة بين الدولة والمؤسسات العامة والرسمية والمجتمع المدني بكافة فئاته الاجتماعية والدينية والطبقية، إلا أنَّ التعديلات لم تعكس مباشرة مطالب الشعب الذي نزل إلى الشارع. ومن الممكن القول إن بعض هذه التعديلات كان الهدف منه استيعاب الحراك الشعبي. وبعد مرور خمس سنوات على هذا الحراك، اختفت أولويات الدول. ففي حين أعطيت الأولوية للمسارات الانتخابية في تونس، أعطيت للأمن ومكافحة الإرهاب في مصر، مما أدى إلى جنوح الجهود التشريعية نحو تطوير قوانين مكافحة الإرهاب على حساب القوانين ذات الصلة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وفي ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية في مصر، اتخذت الحكومات المتعاقبة منذ عام 2011 خطوات عديدة على صعيد الاقتصاد الكلي، حيث ساعدت السياسة المالية التوسيعة المعتمدة في خلق فرص العمل، كما ستساهم زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والرعاية الصحية في تمكين جميع المواطنين. وتم استهداف الشرائح الفقيرة في المجتمع عبر برامج الأشغال

- ✓ إحقاق الحقوق بكل الوسائل المناسبة، بما في ذلك اعتماد التشريعات الواضحة وتخصيص الموارد الكافية لها.
- ✓ التوسيع في بعض النقاط المحورية ذات الصلة بتحقيق العدالة الاجتماعية، وتخصيص مواد منفردة لكل منها كالصحة والتعليم، وغيرها من الحقوق.
- تسريع عمليات الإصلاح، خصوصاً تلك المتعلقة بالشقين الاقتصادي والاجتماعي.
- تسريع تطبيق القوانين المتعلقة بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية، والامتناع عن إعطاء الأولوية المطلقة للسياسات الأمنية وقوانين مكافحة الإرهاب على حساب الأمور المعيشية والتنموية.
- النظر في التشريعات التي من شأنها أن تخفف من الاحتقان الشعبي، خصوصاً تلك التي تتصدى للتحديات الاقتصادية الكبيرة.
- تطوير رؤية متكاملة للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، واعتماد رؤية تشاركية لمعالجة تشتت السياسات المتعلقة بالعدالة الاجتماعية.
- تحديث وتمكين المؤسسات وتعزيز ديمقراطيتها بحيث تصبح قادرة على إحداث التغييرات المطلوبة.
- زيادة التمويل المخصص لبرامج العدالة الاجتماعية، على غرار برامج التغطية الصحية.
- اعتماد موقف موحد لمحاربة الإرهاب، خصوصاً الإرهاب العابر للحدود، على لا يؤدي ذلك إلى التعدي على الحرريات العامة انتلافاً من مبدأ أن المقاربة التنموية تستدعي مكافحة الإرهاب المتمامي.
- سن قوانين ملائمة لصون حرية التعبير والتجمع وتاليف الجمعيات، لأن مكافحة الإرهاب لا تتحضر في الشق الأمني، بل تتطلب أيضاً تعزيز قدرات المجتمع في المجالات الاقتصادية والإنتاجية، واعتبار المجتمع شريكاً أساسياً في مكافحة التطرف والعنف.

الاجتماعية وركائزها، سيسهم في استنباط عقد اجتماعي جديد من تلك الدساتير قائم على تحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية.

لا يمكن الحكم على تجربة الحراك الشعبي في أيٍ من البلدان الثلاثة، مصر وتونس والمغرب، إلا بعد اكتمال تفعيل الدستور الجديد بكل مكوناته المتعلقة بالحقوق، والحرريات، والعدالة الاجتماعية، والتمييز الإيجابي الذي يشجع الفرص المتساوية، من جهة، وتنظيم عمل المؤسسات الدستورية والوطنية والمحلية، من جهة أخرى. وبالتالي، فلا بد من مضافة الجهود في السنوات القليلة المقبلة في سبيل جعل الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في مقدمة الأولويات التشريعية في كل من البلدان الثلاثة.

وفي ما يلي أبرز التوصيات التي خلصت إليها هذه الدراسة وهي موجهة إلى كلٌّ من الحكومات والمجتمع المدني والأحزاب، بالإضافة إلى المنظمات الدولية.

التوصيات الموجهة إلى الحكومات

- إطلاق مسار دستوري تشاركي ضمن فترة زمنية محددة، تشارك فيه جميع الفئات المعنية عبر حوار وطني فاعل يساهم في إغناء مسار تعديل الدستور أو صياغته.
- تضمين الدستور مبادئ العدالة الاجتماعية التي تشكل محور العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع، بحيث يؤكّد تحقيق ما يلي:
 - ✓ إدماج كافة فئات وشرائح المجتمع والامتناع عن تهميش أو إقصاء أو ممارسة التمييز بحقّ أي منها.
 - ✓ اتخاذ خطوات مؤقتة تهدف إلى صون حقوق الأقليات والفئات المهمشة، مثل نظام الكوتا.
 - ✓ مراعاة الحقوق الأساسية، والامتناع عن تقييد الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

وفي الختام، ماذا بقي من ربيع المنطقة العربية؟ لقد فرض الحراك الشعبي سياقات سياسية واجتماعية جديدة في بعض بلدان المنطقة. بعض البلدان تبنّاه من خلال صياغة عقد اجتماعي جديد (كما في حالة تونس والمغرب)، والبعض الآخر عمد إلى إبطائه والاتفاق عليه (كما في حالتي مصر واليمن)، أو لجا إلى العنف لکبحه (كما في حالتي سوريا ولibia).

لذلك، فإن هذا "الربيع" لم يُحدث إلا تغييرات طفيفة ومتدردة، ولم يلبّ طموحات وأمال المواطنين العرب الذين انتظروه سنين طويلة. وبذلك، سيبقى مسار تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية مساراً طويلاً، محفوفاً بالمخاطر وغير مضمون النتائج، ولن يتم تحقيق المزيد من الإنجازات في المستقبل ما لم تثبت النجاحات التي استعرضها هذا التقرير، وما لم تستخلص الدروس من الإخفاقات التي شهدتها هذه البلدان في مسار انتقالها السياسي.

التوصيات الموجهة إلى المجتمع المدني

- ممارسة دوره المحوري في تعديل الدستور والحرص على عدم تفرد السلطات برسم السياسات العامة.
- المطالبة بضمان تمثيل جميع فئات المجتمع ومشاركتها الفاعلة في عملية رسم السياسات.
- الدعوة إلى تعديل القوانين المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وتعديل القوانين الاقتصادية والاجتماعية أو اقتراح قوانين جديدة.
- مراقبة أعمال اللجان التشريعية.

التوصيات الموجهة إلى الأحزاب السياسية

- تطوير برامجها بحيث تشمل برامج اقتصادية واجتماعية، إذ أن الأحزاب عادة ما تفتقر إلى هذه البرامج التفصيلية، والتي على أساسها يجب أن تتم المنافسة بين الأحزاب المختلفة في الانتخابات.

التوصيات الموجهة إلى المنظمات الدولية

- دعم الحكومات في تطبيق المبادئ المتعلقة بالتنمية والعدالة الاجتماعية.
- مراجعة برامج الدعم وأهدافها، بما يعيد ترتيب أولويات النفقات ويوسع الحيز المالي للتنمية.

المراجع

باللغة العربية

- الإسكوا (2012). عمل المرأة في المنطقة العربية: وقائع وأفاق (E/ESCWA/ECW/2012/1).
- الإسكوا (2013). وعود الربيع: المواطنات والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي (E/ESCWA/SDD/2013/3).
- الإسكوا (2014). العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية، ورقة تقاش، الدورة الثامنة والعشرون، تونس، 15-18 أيلول/سبتمبر 2014 (E/ESCWA/28/8).
- الإسكوا (2015أ). الحماية الاجتماعية أداة للعدالة، نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 5، العدد 2.
- الإسكوا (2015ب). تقرير حول وضع المرأة العربية: التماس النساء والفتيات للعدالة - من تصديق الصكوك الدولية إلى تطبيقها (E/ESCWA/ECW/2015/1)
- http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E_ESCWA_ECW_15_1_A.pdf
- الإسكوا وجامعة الدول العربية (2013). التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية، مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام 2015 (E/ESCWA/EDGD/2013/1).
- الإسكوا وجامعة الدول العربية (2015). التقرير العربي الموحد حول تنفيذ منهاج عمل بيجين بعد عشرين عاماً (E/ESCWA/ECW/2015/Technical Paper.1).
- الأشرف، حسن (2014). المغرب: الملكية في صلب الجدل الدستوري. موقع العربي الجديد. 26 كانون الأول/ديسمبر.
- <http://www.alaraby.co.uk>
- الأنصارى، محمد (2014أ). قراءة في باب الحقوق والحريات في مسودة الدستور المصري الجديد. المفكرة القانونية. 6 كانون الثاني/يناير.
- http://www.legal-agenda.com/article.php?id=617&folder=articles&lang=ar#_ftn15
- الأنصارى، محمد (2014ب). مجلس الوزراء يحدد الحد الأقصى للأجور في القطاع العام في مصر: فشل في تحقيق العدالة الاجتماعية في ظل التفاوت الهائل بين الدين الأقصى والأدنى. المفكرة القانونية. 31 كانون الثاني/يناير.
- <http://www.legal-agenda.com/newsarticle.php?id=571&lang=ar>
- الأنصارى، محمد (2013). مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر: "مشروع قانون لرأي العمل الأهلي". المفكرة القانونية. 18 شباط/فبراير.
- <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=287&folder=articles&lang=ar>
- الباجي عگاز، محمد سميح (2014). منظومة التغطية الاجتماعية: الحصن الأخير للطبقة الوسطى في تونس. موقع نواة. 24 آذار/مارس.
- <http://nawaat.org/portail/>

- براؤن، ناثان (2013). عصابة الخمسين الدستورية الجريئة في مصر. صدى/مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 20 أيلول/سبتمبر.
<http://carnegie-mec.org/?lang=ar>
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009). تقرير التنمية الإنسانية العربية، تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2010). الثروة الحقيقة للأمم: مسارات للتنمية البشرية. عدد خاص في الذكرى العشرين. تقرير التنمية البشرية 2010، نيويورك.
- البنك الدولي (2013). فتح الأبواب: المساواة بين الجنسين والتنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- البنك الدولي (2014). بيان من رئيس مجموعة البنك الدولي جيم بونغ كيم حول إعلان الدستور التونسي الجديد 27 كانون الثاني/يناير).
<http://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2014/01/27/statement-world-bank-.group-president-jim-yong-kim-tunisia-constitution>
- البنك الدولي (2015أ). قاعدة بيانات. PovcalNet .
<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet>
- البنك الدولي (2015ب). مؤشرات التنمية في العالم.
<http://databank.worldbank.org/data/download/GNIPC.pdf>
- البنك الدولي (2015ج). المؤشرات (الاتحاق بالمدارس، المرحلتان الابتدائية والثانوية بالنسبة المئوية لصافي الاتحاق)، (في 29 تموز/يوليو 2015).
<http://data.worldbank.org/indicator>
- بيكارد، دنكان (2012). تونس: الوضع الراهن لعملية وضع الدستور. صدى/مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 19 نيسان/أبريل.
<http://carnegie-mec.org/?lang=ar>
- تونس، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. .
<http://www.cnss.nat.tn/ar/index.asp>
- تونس، وزارة الشؤون الاجتماعية (2012). أهم مؤشرات التنمية الاجتماعية في تونس. تشرين الثاني/نوفمبر.
http://www.social.gov.tn/fileadmin/user1/doc/PRINCIPAUX_INDICATEURS_DE_DEVELOPPEMENT2012-ar.pdf
- الجعidi، محمد العيف (2015). تونس في حالة طوارئ: الخوف من الإرهاب و... على الحرية. المفكرة القانونية. 6 تموز/يوليو.
<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1167&lang=ar>
- جلال العظم، صادق (2015). الربيع العربي كشف عن هويات وعصبيات تحت وطنية. حوار مع DW عربية. 28 آب/أغسطس.
<http://www.dw.com/ar>
- رشوان، ضياء (2015). القوانين الصادرة في غياب البرلمان.. الدستورية هي الحل. الأهرام. 17 آب/أغسطس.
<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/427894.aspx>
- السفير (2015). تونس تقرّ قانون مكافحة الإرهاب. 25 تموز/يوليو.
<http://assafir.com/Article/1/433067/MostRead>
- الشاذلي، فتح (2013). إشكاليات على طريق إعداد مشروع الدستور المصري الجديد. المفكرة القانونية. 12 كانون الأول/ديسمبر.
<http://legal-agenda.com/article.php?id=604&folder=&lang=ar>
- الشرق الأوسط (2011). لجنة «منسجمة» لتعديل الدستور المغربي يهيمن عليها اليساريون ويغيب عنها الإسلاميون.
12 آذار/مارس.
<http://archive.aawsat.com/print.asp?did=612155&issueno=11792>
- الشروق (2015). اتحاد الشغل: حالة الطوارئ إجراء سابق لأوانه. 7 تموز/يوليو.
<http://www.alchourouk.com>
- عادلي، عمرو (2015). الثمن السياسي لجذب الاستثمار. موقع الشروق. 6 نيسان/أبريل.
<http://cms.shorouknews.com/>

- عبد ربه، أحمد (2015). السلطة النيابية ومستقبل السياسة في مصر. مبادرة الإصلاح العربي. أيار/مايو.
<http://www.arab-reform.net/ar/ari-archive>
- عبد المولى، عز الدين (2013). أضواء على التجربة التونسية في الانتقال الديمقراطي. مركز الجزيرة للدراسات. 14 شباط/فبراير.
<http://studies.aljazeera.net/files/arabworlddemocracy/2013/02/201324101039595777.html>
- العجاتي، محمد (2013). المواد المرتبطة بالعدالة الاجتماعية في الدستور. مدونة شباك. 24 أيلول/سبتمبر.
<https://elagati.wordpress.com/>
- علاء، عمرو صلاح الدين (2014). الفاعلات النسويات هدى الصدمة، ميرفت التلاوي، منى ذو الفقار: قوة ضاغطة داخل لجنة الخمسين المصرية. في "اللاعبون في الثورات العربية تعبيرات وأشكال مبتكرة" (ص 141-165). بيروت. باحثات.
http://www.bahithat.org/publications-details.php?t_id=MQ==&from=0
- علي، خالد (2015). خالد العلي يهاجم قانون الإرهاب: هدفه فرض الصمت على المجتمع ومصادرة المجال العام. موقع البداية. 17 آب/أغسطس.
<http://albedaiah.com/news/2015/08/17/95071>
- عمر، منة (2014). مكاسب المرأة في الدستور المصري 2014. المفكرة القانونية. 4 شباط/فبراير.
<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=644&lang=ar>
- عمر، منة (2015). منهجية تطبيق الدستور في مصر. المفكرة القانونية. 8 نيسان/أبريل.
<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1057&lang=ar>
- عوض، جابر سعيد (لا تاريخ). الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير العربية: رؤية مقارنة.
http://www.nhrc-qa.org/wp-content/uploads/2013/06/NADWA-11052008-Jaber_Awad.doc
- غمام، علاء وأيمن السبع (2013). الصحة في الدستور: من أجل وضع أفضل للصحة في الدستور. موقع مدى مصر. 20 تشرين الثاني/نوفمبر.
<http://www.madamasr.com/ar>
- غنيم، هند (2015). موازنة الصحة بمصر نصف السودان... والحكومة خالفت "أبوجا" لمدة 14 عاماً. موقع البديل. 20 حزيران/يونيو.
<http://elbadil.com>
- قرامي، آمال (2014). التونسيات والمسار الانتقالي: تطلعات وتحديات ونضالات. في "اللاعبون في الثورات العربية تعبيرات وأشكال مبتكرة" (ص 167-193). بيروت. باحثات.
http://www.bahithat.org/publications-details.php?t_id=MQ==&from=0
- المسعي، محمد (2015). ماذَا يعني "سترة" حقوق الملكية الفكرية في تونس؟ المفكرة القانونية. 12 آب/أغسطس.
<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1200&folder=articles&lang=ar>
- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (2015). الاستجابة الإقليمية للاجئين السوريين (في 25 حزيران/يونيو 2015).
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>
- منظمة الصحة العالمية (2015). المرصد الصحي العالمي، قاعدة بيانات رصد الإنصاف في الأداء الصحي.
 منظمة العمل الدولية (2015أ). اتجاهات الاستخدام العالمي والتوقعات الاجتماعية.
http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_338271/lang--ar/index.htm
- منظمة العمل الدولية (2015ب). التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014-2015: إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية.
http://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_245356/lang--ar/index.htm

- مؤسسة المرأة الجديدة (2015). النساء و منصة القضاء... معركة النفس الطويل. 25 شباط/فبراير. <http://nwrcegypt.org/>
- موقع البوابة نيوز (2013). خبير: حق السكن أفضل بالدستور الجديد.. والمادة 78 تضمن الحد من ارتفاع الأسعار. 27 كانون الأول/ديسمبر. <http://www.albawabnews.com/292581>
- موقع التقرير المصري (2015). 300 قانون أصدرها السيسي في عامه الأول في غياب البرلمان. 8 حزيران/يونيو. <http://www.egyrep.com>
- موقع التونسية (2013). اسماعيل السجاني: العقد الاجتماعي ولد ميتاً. 17 كانون الثاني/يناير. http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=41&a=79608
- موقع التونسية (2015). وأخيراً... قانون لمكافحة الإرهاب ومنع غسيل الأموال. 25 تموز/يوليو. http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=42&a=156522
- موقع الحرة (2012). تظاهرات دعمًا لحقوق المرأة في تونس. 14 آب/أغسطس. <http://www.alhurra.com/content/us-tunisia-women-rights-/209141.html>
- موقع العربي الجديد (2014). الإصلاح التشريعي... برلمان مصر الموازي. 11 تشرين الثاني/نوفمبر. <http://www.alaraby.co.uk>
- موقع العربي الجديد (2015). مصر: من يسمع نداء "الفسطاط" لإسقاط "الخدمة المدنية"؟ 12 أيلول/سبتمبر. <http://www.alaraby.co.uk>
- موقع المصريون (2015). عضو بالإصلاح التشريعي: قانون "الإرهاب" لم يعرض علينا. 17 آب/أغسطس. <http://almesryoon.com>
- موقع المصري اليوم (2014). منظمات نسائية تنتقد رفض الحكومة تمثيل المرأة في "الإصلاح التشريعي". 9 أيلول/سبتمبر. <http://www.almasryalyoum.com/news/details/533114>
- موقع المصري اليوم (2015). فيديو.. وزير العدل: ابن عامل النظافة لا يمكن أن يصبح قاضياً لأنّه عمل «شامخ». 11 أيار/مايو. <http://www.almasryalyoum.com/news/details/729523>
- موقع المفكرة القانونية (2015). مشروع تنفيذ قانون جوازات السفر في تونس: خطوة هامة في اتجاه المساواة بين الزوجين. 7 أيلول/سبتمبر. <http://www.legal-agenda.com/newsarticle.php?id=1012&lang=ar>
- الناصري، مريم (2015). المرأة التونسية حاضرة في النضال وغائبة في مراكز القرار. موقع برنامج الشراكة الدنماركية العربية. 6 آذار/مارس. <http://www.detarabiskeinitiativ.dk/ar>
- نعمه الله، ولاء (2015). "الوطن" تنشر مشروعات قوانين لجنة الإصلاح التشريعي. موقع الوطن نيوز. 1 حزيران/يونيو. <http://www.elwatannews.com/news/details/741848>
- حي، مهى (2014). ما بعد دستور تونس: الشيطان يكمن في التفاصيل. صدى/مركز كارنيجي للشرق الأوسط. 25 نيسان/أبريل. <http://carnegie-mec.org/experts/?fa=929&type=analysis>
- اليونسكو (2015). التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع 2000-2015: الإنجازات والتحديات. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565A.pdf>

باللغتين الإنجليزية والفرنسية

- Abdelaal, Mohamed (2015). Reforming the Constitution of Egypt: An Ugly Institutional Competition. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*. 25 March. Available from <http://cjcl.org.uk/2015/03/25/reforming-the-constitution-of-egypt-an-ugly-institutional-competition/>.
- Achkar, Gilbert (2013). *The People Want: A Radical Exploration of the Arab Uprising*. Berkeley, California: University of California Press.
- Ali, Randa (2013). Inside Egypt's draft constitution: Questions over social justice. *Ahram Online*, 13 December. Available from <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/88630/Egypt/Politics-/Inside-Egypt's-draft-constitution-Towards-more-soc.aspx>.
- Andersen, E., and O'Neil T. (2006). A New Equity Agenda? Reflections on the 2006 World Development Report, the 2005 Human Development Report and the 2005 Report on the World Situation. Overseas Development Institute. Working Paper 265. Overseas Development Group, London.
- Angel-Urdinola, Diego F., Antonio Nucifora, and David Robalino, eds. (2014). *Labor Policy to Promote Good Jobs in Tunisia: Revisiting Labor Regulation, Social Security, and Active Labor Market Programs*. Directions in Development: Human Development. Washington, D.C.: World Bank Group. Available from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20604/928710PUB0Box3021027109781464802713.pdf?sequence=1>.
- Arfa, Chokri and Heba Elgazzar (2013). *Consolidation and Transparency: Transforming Tunisia's Health Care for the Poor*. Universal Health Coverage Studies Series, No. 4. Washington D.C.: World Bank.
- Assaad, R., and A. Elbadaway (2007). *Private and Group Tutoring in Egypt: Where is the Gender Inequality?* Humphrey Institute of Public Affairs. University of Minnesota, USA.
- Baccaro, Lucio and Konstantinos Papadakis (2008). *The Promise and Perils of Participatory Policy Making*. International Labour Office: Geneva. Available from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193764.pdf.
- Beinin, Joel (2007). The militancy of Mahalla al-Kubra. *Middle East Report Online*. 29 September. Available from http://www.merip.org/mero/mero092907?ip_login_no_cache=b6212647a9737639d57bcfc1b9480ccc.
- Ben Cheikh, Nidhal (2013). *L'extension de la protection sociale à l'économie informelle à l'épreuve de la transition en Tunisie*. Tunis: Centre de Recherches et des Etudes Sociales.
- Bendourou, Omar (2012). La consécration de la monarchie gouvernante. *L'Année du Maghreb*, vol. VIII, pp. 391-404.
- Bendourou, Omar (2014). Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011: débats autour de certains droits et libertés. *La Revue des droits de l'homme*. No. 6. Available from <http://revdh.revues.org/907>.
- Benomar, Jamal (2004). Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq. *Journal of Democracy*, vol. 15, No. 2 (April), pp. 81-95.

- Biagi, Francesco (2014). *The 2011 Constitutional Reform in Morocco: More Flaws than Merits*. Jean Monnet Occasional Paper, No. 7. Msida, Malta: Institute for European Studies. Available from https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0016/207610/JM_Occasional_Paper_no._7_final_version_after_2nd_amendment.pdf.
- Boston Consulting Group (2015). Global Wealth 2015: Winning the Growth Game. Available from https://www.bcgperspectives.com/content/articles/financial-institutions-growth-global-wealth-2015-winning-the-growth-game/?chapter=2#chapter2_section4.
- Boughzala, M., and M. Tlili Hamdi (2014). Promoting Inclusive Growth in Arab Countries: Rural and Regional Development and Inequality in Tunisia. Global Economy and Development Working Paper 71 – February 2014. Washington, D.C: Brookings.
- Bozarslan, Hamit (2015). *Révolution et état de violence: Moyen-Orient 2011-2015*. Paris, France: CNRS Éditions.
- Carter Center (2015). *The Constitution-Making Process in Tunisia: 2011-2014*. Constitution Report. Atlanta. Available from http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process.pdf.
- Chouikha, Larbi and Vincent Geisser (2010). Retour sur la révolte du bassin minier. Les cinq leçons politiques d'un conflit social inédit. *L'Année du Maghreb*, vol. VI, pp. 415-426.
- Derbyshire, H. (2002). Gender Manual: a Practical Guide for Development PolicyMakers and Planners. Department for International Development (DFID), London.
- Devarajan, S., and T. Vishwanath (2014). *Is Higher Minimum Wage the Solution?* Available from <http://www.madamasr.com/search/site/Is%20Higher%20Minimum%20Wage%20the%20Solution>.
- Duclos, J. (2006). Equity and Equality. Discussion Paper series. Institute for the Study of Labour. IZA DP No. 2284.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2012). *Women's Economic Opportunity 2012: A global Index and Ranking*. http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=weoindex2012 (accessed on 20 January 2014).
- Equity for Children (2013). *Equity and Social Justice: A Short Introduction*. Available from <http://www.equityforchildren.org/wp-content/uploads/2013/07/FinalPaper-EquityandSocialJustice-AnIntroduction-1.pdf>.
- ESCWA (2013a). Women and political representation in the Arab region. E/ESCWA/ECW/2013/Technical Paper.6.
- ESCWA (2013b). Social justice: concepts, principles, tools and challenges. E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.9.
- Galal, Ahmed and Jean-Louis Reiffers (2014). Rapport du FEMISE sur le partenariat euro-méditerranéen 2013: Vers une nouvelle dynamique pour le maintien des équilibres économiques et sociaux.
- Human Rights Watch (2015). World Report 2015. Available from https://www.hrw.org/sites/default/files/wr2015_web.pdf.

- Ianchovichina, E. (2015). How Unequal are Arab Countries? Future Development blog. February 4. Washington D.C.: Brookings.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2012). *The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis*. Mohamed Madani, Driss Maghraoui and Saloua Zerhouni. Strömsborg, Sweden. Available from http://www.idea.int/publications/the_2011_moroccan_constitution/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=56782.
- International Labour Organization (ILO) (2012). Social Protection - Tunisia. December 17. Available from <http://www.social-protection.org/gimi/gess>ShowCountryProfile.action;jsessionid=4f0445d253f9492294d128d519c7b631faf14b1d58d898a84bce745375a571d4.e3aTbhulNmSe34MchaRahaKbNz0?id=310>.
- Inter-Parliamentary Union. Women in National Parliaments. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (accessed 1 November 2015).
- Jamal, Amaney A., and Michael Robbins (2015). *Social Justice and the Arab Uprisings*. Working Paper, No. 31. Beirut, Lebanon: Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs. Available from https://www.aub.edu.lb/ifpi/publications/Documents/working_papers/20150401_sjau.pdf.
- Jones, H. (2009). Equity in Development: Why it is important and how to achieve it. Overseas Development Institute (ODI). Working Paper 3. Available from <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4577.pdf>.
- Jost, J. and Kay A. (2014). Social Justice: History, Theory and Research. Chap. 30, p. 1122-1161. In Fiske S., Gilbert D. and Lindzey G. (2014) Handbook of Social Psychology. Vol. 1, 5th Edition. DOI: 10.1002/9780470561119.
- Larbi (2011). Why I reject Morocco's new constitution. *The Guardian*, 23 June.
- Mada Masr (2015). *In latest crackdown, Social Solidarity Ministry dissolves 10 more NGOs*. 13 August. Available from <http://www.madamasr.com/news/latest-crackdown-social-solidarity-ministry-dissolves-10-more-ngos>.
- Marzouki, Nadia (2015). Tunisia's Rotten Compromise. *Middle East Report Online*. 10 July. Available from <http://www.merip.org/mero/mero071015>.
- Michels, Ank and Laurens de Graaf (2010). *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*. Local Government Studies. Vol. 36, No. 4, 477-491, August. Available from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2010.494101>.
- Obeid, Michelle (2015). "States of Aspiration": Anthropology and New Questions for the Middle East. In *A Companion to the Anthropology of the Middle East*, Soraya Altorki, ed. Chichester, West Sussex, UK: Wiley Blackwell.
- Omri, Mohamed-Salah (2014). The Tunisian Constitution: The Process and the Outcome. *Jadaliyya*. 12 February. Available from http://www.jadaliyya.com/pages/index/16416/the-tunisian-constitution_the-process-and-the-outc.
- Rodrik, Dani and Sharun Mukand (2015). The Puzzle of Liberal Democracy, Project Syndicate, May 13. Available from <http://berensztein.com/the-puzzle-of-liberal-democracy>.

- Ruffner, Todd (2015). Under Threat: Egypt's Systematic Campaign against NGOs. *Project on Middle East Democracy*. Washington D.C. Available from http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/droi/dv/55_underthreat_/55_underthreat_en.pdf.
- Roark, P. (2015). Social Justice and Deep Participation: Theory and Practice for the 21st Century, London: Palgrave Macmillan.
- Sdralevich, Carlos and Others (2014). *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa - Recent Progress and Challenges Ahead*. IMF.
- Sen, Amartya (2009). The idea of Justice. Cambridge, Massachussets: Belknap Press/Harvard University Press.
- Silverstein, Paul (2011). Weighing Morocco's New Constitution. *Middle East Report Online*. 5 July. Available from <http://www.merip.org/mero/mero070511>.
- Stambouli, Mustafa (2013). Tunisie - Contrat social : pacte de diversion et d'exclusion ? Le Grand Soir. 18 Janvier. Available from <http://www.legrandsoir.info/tunisie-contrat-social-pacte-de-diversion-et-d-exclusion.html>
- Tourabi, Abdellah (2011). Réforme constitutionnelle au Maroc: une évolution au temps des révolutions. Arab Reform Initiative. Février. Available from http://www.arab-reform.net/sites/default/files/Morocco_FR.pdf.
- UN-HABITAT (2013). Urban Equity in Development: Cities for Life. Available from <http://wuf7.unhabitat.org/wuf7theme>.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2006). Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations. United Nations: New York (ST/ESA/305). Available from <http://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsds/SocialJustice.pdf>.
- (2007). *Participatory Dialogue: Towards a Stable, Safe and Just Society for All*. United Nations: New York. Available from [http://www.un.org/esa/socdev/publications/prtcpty_dlg\(full_version\).pdf](http://www.un.org/esa/socdev/publications/prtcpty_dlg(full_version).pdf).
- United Nations Development Programme (2014). UNDP Guidance Note on Constitution-Making Support. Available from <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Parliamentary%20Development/Constitution-Making-Support-Guidance-Note.pdf>.
- Verme, Milanovic and others (2014). Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt. World Bank. Available from <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/egypt-inequality-book.pdf>.
- Weiner, Edward (2008). *Urban Transportation Planning in the United States: History, Policy and Practice*. Chapter 5, Expanding Participatory Democracy. Third edition. Springer Science + Business Media. New York, NY. Available from <http://link.springer.com/book/10.1007/978-0-387-77152-6#>.
- Wengert, Norman (1976). *Citizen Participation: Practice in Search of a Theory*. Natural Resources Journal, Vol. 16, January. Available from http://lawschool.unm.edu/nrj/volumes/16/1/02_wengert_citizen.pdf.
- World Bank (2011). *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa Region*. MENA Knowledge and Quick Note Series. December. No. 49. Available from http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/12/22/000333038_20111222033954/Rendered/PDF/661100BRI0Box30Informality0revised1.pdf.

- World Bank (2012). Emergency Project Paper on a Proposed Loan in the Amount of US\$200 Million to the Arab Republic of Egypt for an Emergency Labor Intensive Investment Project. June 13.
- World Bank (2014). *Arab Republic of Egypt - More Jobs, Better Jobs: A Priority for Egypt*. Report No. 88447-EG. June.
- World Bank (2015a). *A Roadmap to Achieve Social Justice in Health Care in Egypt*. Washington D.C. Available from <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/mena/Egypt/Egypt-Doc/egy-roadmap-sj-health.pdf>.
- World Bank (2015b). *The Arab Republic of Egypt - Inclusive Housing Finance Program: Technical Assessment*. April 9.
- World Bank (2015c). *IBRD Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$400 Million to the Arab Republic of Egypt for a Strengthening Social Safety Net Project*. March 20.
- World Health Organization (2015). Global Health Observatory data. http://www.who.int/gho/health_equity/en/#.

الوثائق

- دستور الجمهورية التونسية، الصادر في 26 كانون الثاني/يناير 2014 .
http://www.marsad.tn/uploads/documents/TnConstit_final_1.pdf
- دستور جمهورية مصر العربية، الصادر في 18 كانون الثاني/يناير 2014 .
<http://www.sis.gov.eg/Newvr/constt%202014.pdf>
- دستور المملكة المغربية، الصادر في 30 تموز/يوليو 2011 .
<http://www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf>
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 .
<http://www.un.org/ar/documents/udhr/>
- العقد الاجتماعي التونسي، الموقع في 14 كانون الثاني/يناير 2013 .
http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=41&a=79418&temp=1&lang
- قرار الجمعية العامة 1/70، تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030 .
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .
<http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
<https://www1.umn.edu/humanrts/arab/b002.html>

الهوامش

- منظمة الأغذية والزراعة، قاعدة بيانات الجنسين والحقوق في الأرضي (3 تموز/يوليو 2015).
 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2006, p. 14.
<https://www1.umn.edu/humanrts/arab/b002.html>
- منظمة العمل الدولية، 2015أ، ص 51-53. وتضم منطقة الشرق الأوسط الدول التالية: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، وإيران، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعمان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، والمملكة العربية السعودية، واليمن. أما منطقة شمال أفريقيا فتضمن: تونس، والجزائر، والسودان، ولبيبا، ومصر، والمغرب. بلغت نسبة البطالة بين الشباب 29.5 في المائة في عام 2014، ومن المتوقع أن ترتفع إلى 29.8 في المائة في عام 2015 (المصدر: منظمة العمل الدولية، 2015أ).
- أظهر مسح لغالوب في عام 2011 أن أكثر من نصف الشباب العاطلين عن العمل في الأردن وتونس ومصر كانوا يبحثون عن وظائف حكومية، و10 في المائة فقط كانوا يبحثون عن وظيفة في القطاع الخاص (المصدر: مدونات البنك الدولي).
<http://blogs.worldbank.org/arabvoices/problem-unemployment-middle-east-and-north-africa-explained-three-charts>.
- قدرت مشاركة الإناث بـ 21.9 في المائة في عام 2015 مقارنة بـ 75.4 في المائة للذكور (المصدر: منظمة العمل الدولية، 2015أ. في 21 حزيران/يونيو 2015).
- البنك الدولي، 2013. المرجع نفسه. ويمكن النظر أيضاً إلى: ESCWA, 2013a.
- Working Group on International Migration in the Arab Region. 2015 Situation Report on International Migration - Migration, Displacement and Development in a Changing Arab Region (forthcoming). New York: United Nations, p. 81
- معامل اللامساواة البشرية هو متوسط اللامساواة في الصحة والتعليم والدخل. يحسب المعدل على أنه الوسيط الحسابي غير المرجح لأوجه اللامساواة المقترنة في هذه الأبعاد. يمكن النظر إلى: 3- <http://hdr.undp.org/en/content/table-inequality-adjusted-human-development-index>. الإسكوا وجامعة الدول العربية، 2013.

- الفصل الأول
- 23 Achcar, 2013 1
 24 Chouikha and Geisser, 2010 2
 25 Benin, 2007 3
 26 جلال العظم، 2015 4
 27 Bozarslan, 2015, pp. 167-232 5
 28 Obeid, 2015 6
 29 Jamal and Robbins, 2015, p. 4 7
 30 الإسكوا، 2013، ص 18 8
 31 Roark, 2015, p. 5 9
 32 بين عامي 1970 و2010، سجلت بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أسرع تقدم في مؤشرات التنمية البشرية في العالم (المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010). 10
 33 في عام 2013، تراوح الدخل القومي الإجمالي لبلدان الخليج من 128,530 دولار دولي للفرد الواحد في قطر إلى 36,290 دولار دولي للفرد الواحد في البحرين (المصدر: البنك الدولي، 2015). في 14 نيسان/أبريل 2015(). 11
 34 البنك الدولي، 2015 ب. 12
 35 http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/lcd/dc_list.pdf 13
 36 الإسكوا، 2014، ص 18. 14
 37 Verme 2014, chap. 2, p. 37 15
 38 Boughzala and Hamdi, 2014, p. 5 16
 39 البيانات عن الفقر شحيحة للغاية للبلدان التي في حالة صراع. وتشير تقديرات الإسكوا الأخيرة للجمهورية العربية السورية أن متوسط الفقر وفقاً لخط الفقر الوطني ارتفع من 14 في المائة في عام 2009 إلى 45 في المائة في عام 2014. وفي العراق ارداد عدد القراء من 3.37 مليون إلى 3.91 مليون بين عامي 2006 و2012 (المصدر: البنك الدولي، 2015). في 24 حزيران/يونيو 2015() 17
 40 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009. 18
 41 Ianchovichina, 2015 19
 42 .Boston Consulting Group, 2015 20
 43 Galal and Reiffers, 2014, pp. 65-67 and 72-73 21
 44 يمكن النظر مثلاً إلى "أداة تقييم التشيريات من أجل حيازة الأرضي التي تراعي المساواة بين الجنسين" التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة ومتاحة للمغرب وتونس. <http://www.fao.org/gender-landrights-database/legislation-assessment-tool/ar/> 22

الإسكوا، 2015أ.	78	المرجع نفسه، ص 17.	38
الإسكوا، 2014.	79	المرجع نفسه.	39
البنك الدولي، 2014.	80	المرجع نفسه، ص 19.	40
الأسلحة المتفجرة تقتل كل من هو قريب منها؛ وهي أدوات غير محددة الهدف تتراوح من أدوات رخيصة وسهلة الانتاج إلى أدوات معقدة ومكلفة. وهي شديدة التدمير بسبب عصف الانفجار الذي ينتقل بأسرع من الصوت، ملحاً إصابات، مثلًا، داخل دائرة نصف قطرها 155 متراً.	81	World Health Organization, 2015 (Accessed on 21 August 2015)	41
.Human Rights Watch, 2015, p. 28	82	منظمة العمل الدولية، 2015ب.	42
المرجع نفسه، ص 29.	83	الإسكوا وجامعة الدول العربية، 2013، ص 38.	43
المرجع نفسه.	84	المرجع نفسه.	44
المرجع نفسه، ص 309.	85	.UN-HABITAT, 2013, p. 3	45
المرجع نفسه، ص 349.	86	.Derbyshire, 2002, p. 7	46
المرجع نفسه، ص 510.	87	.UN-HABITAT, 2013, p. 4	47
المرجع نفسه، ص 358.	88	المرجع نفسه.	48
يشير مبدأ <i>aut dedere aut judicare</i> (الكلمة اللاتينية لمبدأ تسليم المجرم أو محاكمته) إلى التزام قانوني من الدول بموجب القانون الدولي العام بمحاكمة من يرتكبون جرائم دولية خطيرة ولم تطلب أية دولة أخرى تسليمهم. ويتناول هذا الالتزام بعض النظر عن طبيعة الجريمة المتداوza للحدود الإقليمية وبغض النظر عما إذا كان الجاني أو الضحية أو كلاهما من جنسية أجنبية.	89	المرجع نفسه، ص 3.	49
http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14671&LangID=E (في 22 حزيران/يونيو 2015).	90	Jost and Kay, 2014, p.p. 1130-1131	50
http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2015/Jun-22/303209-five-isf-members-arrested-for-torture.ashx (في 22 حزيران/يونيو 2015).	91	المرجع نفسه.	51
.Human Rights Watch, 2015, p. 350	92	.UN-HABITAT, 2013, p. 5	52
المرجع نفسه، ص 301.	93	المرجع نفسه، ص 1127-1126.	53
http://www.reuters.com/article/2013/06/20/us-palestinian-israel-children-idUSBRE95J0FR20130620 (في 22 حزيران/يونيو 2015).	94	.Andersen and O'Neil, 2006	54
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 14.	95	.Sen, 2009	55
متاح على: http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx	96	United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2006	56
.Human Rights Watch, 2015, p. 204	97	.Duclos, 2006, p. 2	57
http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26712124	98	المرجع نفسه، ص 32-23.	58
.Human Rights Watch, 2015, p. 415	99	United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2006, p. 16	59
المرجع نفسه، ص 358.	100	.Jones, 2009	60
المرجع نفسه، ص 389.	101	.ESCPWA, 2013b, p. 5	61
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 10.	102	الإسكوا، 2014.	62
الإسكوا، 2015ب.	103	المرجع نفسه.	63
.Human Rights Watch, 2015, p. 90	104	.Equity for Children, 2013	64
المرجع نفسه، ص 205 و 206. ويُنظر أيضًا http://carnegie-mec.org/2015/03/17/missed-opportunity-politics-of-police-reform-in-egypt-and-tunisia		.Andersen and O'Neil, 2006	65
		الإسكوا، 2014.	66
		المرجع نفسه.	67
		مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2015.	68
		الإسكوا، 2014.	69
		قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 1/70، تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030.	70
		.Jones, 2009, pp. 33-34	71
		المرجع نفسه.	72
		اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الحادية والعشرون (1999)، التعليق العام رقم 13 على المادة 13 بشأن الحق في التعليم، من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.	73
		http://www1.umn.edu/humanrts/arabic/cescr-gc13.html	
		اليونسكو، 2015.	74
		البنك الدولي، 2015ج.	75
		Inter-Parliamentary Union. <i>Women in National Parliaments</i>	76
		.Economist Intelligence Unit, 2012	77

العمل بدستور عام 1971 ودستور عام 2012. يتناول هذا التقرير الدستور الحالي والذي أقر في عام 2014، ويشار إليه في النص بـدستور عام 2014.		
بيكارد، 2012.	135	
نص خطاب الملك محمد السادس حول مشروع الدستور الجديد، 9 آذار/مارس 2011.	136	http://www.dafatiri.com/vb/showthread.php?t=284427
يذكر أن آخر تعديل للدستور المغربي كان قد أجري في عام 1996.	137	
عبد المولى، 2013.	138	
بيكارد، 2012.	139	
يحي، 2014	140	
.Carter Centre, 2015, p. 6	141	
براؤن، 2013	142	
.الشاذلي، 2014	143	
.IDEA, 2012, p.12	144	
المرجع نفسه، ص 11	145	
.Biagi, 2014	146	
.Tourabi, 2011, p. 9	147	
.Larbi, 2011	148	
.Silverstein, 2011	149	
.Biagi, 2014, p. 9	150	
.Carter Center, 2015	151	
براؤن، 2013	152	
		http://www.nytimes.com/2013/11/14/world/middleeast/memory-egypt-mass-killing.html?_r=0
		(في 23 تموز/يوليو 2015)
		.Human Rights Watch, 2015, p. 90
		https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/un-human-rights-council-calls-on-sudan-for-independent-inquiry
		(في 23 حزيران/يونيو 2015)
		.Human Rights Watch, 2015, p. 511
		المرجع نفسه، ص 414
		http://edition.cnn.com/2011/11/27/world/meast/uae-activists-sentenced/index.html
		(في 23 حزيران/يونيو 2015)
		.Human Rights Watch, 2015, p. 576
		المرجع نفسه، ص 542
		الإسكوا (2015) (ب).
		http://www.unicef.org/sowc2013/files/Table_9_Stat_Tables_SWCR2013_ENGLISH.pdf
		(في 23 حزيران/يونيو 2015)
		http://www.dailymail.co.uk/news/article-2415871/Yemeni-chili-bride-8-dies-internal-injuries-night-forced-marriage-groom-40.html
		(في 23 حزيران/يونيو 2015)
		الإسكوا وجامعة الدول العربية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2015.
		http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30573385
		(في 23 حزيران/يونيو 2015)
		.Human Rights Watch, 2015, p. 392
		المرجع نفسه.
		المرجع نفسه.
		.DESA, p. 14
		.Baccaro and Papadakis, 2008, p. 15
		يمكن الرجوع إلى Wengert, 1976
		http://www.deliberative-democracy.net/index.php/blog/1-general/195-tunisian-pb
		.Michels and de Graaf, 2010, p. 490
		أول من جاء بهذا المفهوم الرائد
		http://www.deliberative-democracy.net/
		.Michels, 2010, p. 487
		المرجع نفسه، ص 488
		المرجع نفسه.
		.Rodrik and Mukand, 2015
		.Weiner, 2008, pp. 147-148
		.Baccaro and Papadakis; p. 5

الفصل الثالث

دستور جمهورية مصر العربية 2014. متاح على:		
. http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf	153	
موقع البوابة نيوز، 2013	154	
. علاء، 2014	155	
. عمر، 2014	156	
مؤسسة المرأة الجديدة، 2014	157	
اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة والثلاثون (2007)، التعليق العام رقم 19 على المادة 9 بشأن الحق في الضمان الاجتماعي من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .E/C.12/GC/19)، الفقرة 36.	158	
غثيم، 2015	159	
نعمه الله، 2015	160	
. عمر، 2015	161	
عبد ربه، 2015، ص 4	162	
. العربي الجديد، 2014	163	
رشوان، 2015	164	
عادلي، 2015	165	
.Assaad and Elbadawy, 2007	166	
.World Bank, 2014, p. 38	167	
.Sdralevich and others, 2014, p. 45	168	

الفصل الثاني

.UNDP, 2014	132	
.Benomar, 2004	133	
يشار إلى أن مصر عرفت بعد ثورة يناير 2011 مراحل دستورية عده، منها الإعلان الدستوري لعام 2011 والذي عُلق	134	

تونس، وزارة الشؤون الاجتماعية، 2012.	201	.World Bank, 2015c, p. 4	169
.ILO, 2012	202	المراجع نفسه، ص 4.	170
.Angel-Urdinola, Nucifora and Robalino, 2014	203	.World Bank, 2015b, pp. 7-8	171
المرجع نفسه، ص 81.	204	.World Bank, 2015c, pp. 7-8	172
تونس، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.	205	المراجع نفسه، ص 5.	173
.Arfa and Elgazzar, 2013, p. 1	206	.World Bank, 2012, p. 1	174
.Ben Cheikh, 2013	207	المراجع نفسه، ص 11.	175
الباجي عكاز، 2014	208	Devarajan and Vishwanath, 2014	176
.الجيدي، 2015	209	المرجع نفسه.	177
الشروع، 2015	210	.2014 الأننصاري، 178	
مشروع قانون أساسي عدد 22/2015 يتعلق بمكافحة الإرهاب	211	المراجع نفسه.	179
وينبع غسل الأموال.	212	.Ruffner, 2015, 11	180
.الجيدي، 2015	212	.Mada Masr, 2015	181
موقع التونسية، 2015	213	على، 2015	182
		.بيان نقابة الصحفيين، 2015	183
		http://www.acrseg.org/39173	
		موقع المصري اليوم، 2015	184

الفصل الخامس

نص خطاب الملك محمد السادس في 17 حزيران/يونيو 2011	214
في مناسبة إطلاق الدستور الجديد متاح على:	
http://www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf	
دستور المملكة المغربية، الصادر في 30 تموز/يوليو 2011،	215
متاح على: http://www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf	
.Bendourou, 2014	216
.Bendourou, 2012	217
http://www.maghress.com/dalilrif/15227	218
http://www.assabah.press.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=46582:2013-09-13-15-50-29&catid=1:cat-courrier&Itemid=580	219
http://www.indh.gov.ma	220
http://www.ondh.ma/sites/default/files/documents/evaluation_de_limpact_de_lindh.pdf	221
اللجنة الاقتصادية لافريقيا، مكتب شمال أفريقيا، الأحوال	222
الاقتصادية والاجتماعية في شمال أفريقيا 2014	
وتوقعات 2015.	
Maroc, Comité Directeur du Rapport, 50 ans de développement humain et perspectives 2025,	223
.p. 80	
.Silverstein, 2011	224

الفصل الرابع

دستور الجمهورية التونسية، الصادر في 26 كانون الثاني/يناير 2014	185
متاح على: http://www.marsad.tn/uploads/documents/TnConstit_final_1.pdf	
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948.	186
http://www.un.org/ar/documents/udhr/	
.المسعي، 2015	187
.Omri, 2014	188
.Carter Center, 2015, p. 86	189
موقع الحرة، 2012	190
.Carter Center, 2015	191
.يحيى، 2014	192
.Marzouki, 2015	193
العقد الاجتماعي التونسي، 2013	194
http://www.attounissia.com.tr/details_article.php?t=.41&a=79418&temp=1&lang	
موقع التونسية، 2013	195
.Stambouli, 2013	196
.فراهمي، 2014	197
.Inter-parliamentary Union	198
.الناصري، 2015	199
موقع المفكرة القانونية، 2015	200

بعد مرور خمس سنوات على انطلاق الحراك الشعبي، كان لا بد من دراسة ما آل إليه هذا الحراك في مسار تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية التي تمحورت حولها مطالب المنتظاهرين، خصوصاً وأن أولويات بعض الدول راحت تتغير وباتت أكثر ترتكزاً على الأمن ومكافحة الإرهاب، مما أدى إلى تراجع الجهود التشريعية ذات الصلة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

«ماذا تبقى من الربيع؟ مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية» هو التقرير الأول من سلسلة تقارير عن التنمية الاجتماعية تعتمد الإسکوا إصدارها، وفيه تتفصّل واقع العدالة الاجتماعية في بعض بلدان الحراك الشعبي من خلال النظر في عمليات الانتقال الدستوري والسياسي التي شهدتها هذه البلدان. ويركز التقرير على دراسة حالة مصر وتونس، إضافة إلى المغرب، فيرصد مسار العدالة الاجتماعية فيها منذ أن بدأ مطلبًا شعبياً ملحاً، إلى أن أصبح مبدأ مكرساً في الدساتير المستحدثة. وينظر في مدى تفعيل هذا المبدأ الدستوري عن طريق سن قوانين جديدة أو تعديل القوانين القائمة. ويعرض التقرير أبرز التحديات والعوائق التي حالت خلال السنوات الأربع الأخيرة دون المضي قدماً في تطبيق العدالة الاجتماعية. ويقدم مجموعة من التوصيات بشأن السياسات الكفيلة بتعزيز الطريق إلى العدالة الاجتماعية بركيّتها الأربع، المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة.